
Fania Fridman (ORG.)
Quem planeja o território?
IPPUR
50
1971.2021
IPPUR
LETRCAPITAL

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, que celebra 50 anos, tem mantido a tradição de publicar edições comemorativas envolvendo seus professores e pesquisadores. A edição dos 20 anos do IPPUR, intitulada *Brasil. Território da Desigualdade* (Jorge Zahar Editor, 1991) inaugurou essa tradição. Seguiram-se a dos 30 anos, *Planejamento e Território. Ensaios sobre a desigualdade* (Cadernos IPPUR 2001-2/2002-1) e *Território e Planejamento* (Letra Capital, 2011), dos seus 40 anos. Ao longo de sua trajetória, a produção acadêmica do Instituto sempre se pautou pela abordagem crítica sobre o planejamento urbano e regional e pelo engajamento na transformação da organização social e usos do(s) território(s). Esta coletânea reúne artigos que atualizam temas desse campo interdisciplinar para o entendimento das novas conjunturas e a formulação de um novo projeto de país.

O livro contém 35 textos que representam a diversidade temática das pesquisas realizadas no IPPUR. Os escritos foram distribuídos em três partes: na primeira, "Novas formas de ação", estão agrupados os trabalhos sobre os movimentos culturais, redes de solidariedade e vozes da resistência; favelas e provisão de habitações populares; legislação; grandes projetos urbanos e as tecnologias do poder. Os trabalhos que integram a segunda parte, "Urbanização, utopia e reinvenção do planejamento", constituem estudos críticos acerca de programas governamentais de intervenção territorial e análises a respeito do federalismo, disparidades regionais, neoliberalismo, metropolização e política fiscal. "Narrativas", a última parte, são manifestações sobre a escrita, viagens e a trajetória do GPDES.

Fania Fridman
Organizadora

Quem Planeja o Território?

CAPES
IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional-UFRJ
LETRCAPITAL

Copyright © Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ, 2022

Editor	João Baptista Pinto
Capa	Jenyfer Bonfim Sobre *Highway and byways*. Paul Klee, 1929.
Projeto Gráfico /Diagramação	Luiz Guimarães
Revisão	Rita Luppi e Maristela de Jesus

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Q49

Quem planeja o território? [recurso eletrônico] / organização Fania Fridman. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
Recurso digital; 18 MB

"50 anos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional."
Formato: epdf
Requisitos do sistema: adobe acrobat reader
Modo de acesso: world wide web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-89925-99-6 (recurso eletrônico)

1. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - História. 2. Universidades e faculdades - Brasil. 3. Planejamento urbano. 4. Livros eletrônicos. I. Fridman, Fania.

22-78547 CDD: 378.098151
CDU: 378(815.1)

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

Esta edição contou com o apoio do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

IPPUR/UFRJ
Av. Pedro Calmon, 550. Edifício da Reitoria, 5º andar sala 530.
Cidade Universitária. Ilha do Fundão.
CEP 21941-901. Rio de Janeiro, RJ.
Email: divulgacao@ippur.ufrj.br
www.ippur.ufrj.br

Letra Capital Editora
Tels: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

11 **Apresentação**
Fania Fridman

Parte I
NOVAS FORMAS DE AÇÃO

19 Revisitando os repertórios espaciais de ação na luta antirracismo: o caso da Pequena África no Rio de Janeiro
Renato Emerson dos Santos

47 A oficina do bem comum: usos e significados da categoria "comunidade" nas arenas públicas cariocas
Soraya Silveira Simões

85 A arte, a luta e suas irradiações
Cecília Campello do Amaral Mello

113 Pequena burguesia, empresariamento precário e exploração em rede: dois casos
Gustavo Neves Bezerra

139 Políticas de provisão habitacional no Brasil e suas possibilidades de financiamento: trajetória histórica e tendências recentes
Adauto Lúcio Cardoso, Luciana Alencar Ximenes, Samuel Thomas Jaenisch, Thais Velasco e Thêmis Amorim Aragão

167 Direito das favelas: lineamentos de um conceito
Alex Ferreira Magalhães

197 Administração pública da propriedade imóvel urbana no Brasil: registro público da propriedade urbana e suas implicações federativas
Maria Aparecida Azevedo Abreu e
Carlos Henrique Carvalho Júnior

219 Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro
Carlos Vainer

237 A noção de legado nos discursos associados aos projetos urbanísticos para a Olimpíada Rio 2016
Pedro de Novais Lima Junior e Henrique Amorim Soares

263 Da Vila Autódromo às Vargens: planos populares na luta contra-hegemônica na cidade
Giselle Tanaka, Fabricio Leal de Oliveira, Luis Régis Coli e Fernanda dos Santos

285 Vida e morte do Maracanã: a batalha do estádio em dois atos
Erick Silva Omena de Melo e Gabriel da Silva Vidal Cid

313 Redes e territórios olímpicos
Tamara Tania Cohen Egler, Lalita Kraus e Fabiana Mabel de Oliveira

329 Políticas públicas de infraestruturas de transporte e água/esgoto e redefinições no território da metrópole do Rio de Janeiro
Mauro Kleiman

357 As "duas faces" da crise hídrica: escassez e despolitização do acesso à água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro
Suyá Quintslr

383 Contra o fetiche tecnológico: repensar o planejar no contexto das cidades inteligentes
Lalita Kraus

Parte II
URBANIZAÇÃO, UTOPIA E REINVENÇÃO DO PLANEJAMENTO

403 | As urbanizações brasileiras no século XIX
Fania Fridman

435 | Ruralismo, antiurbanismo e autoritarismo: as lutas em torno de um projeto nacional
Robert Pechman e Stephanie Assaf

455 | Democracia, presidencialismo e instabilidade política: as relações entre Executivo e Legislativo no segundo governo Vargas
Claudia Paiva Carvalho

485 | Heterotopia e o direito à cidade: reflexões sobre os espaços urbanos comuns
Orlando Alves dos Santos Junior

511 | Futuros no planejamento e planejamento do futuro
Rainer Randolph

543 | Impasses do Brasil e de seu federalismo brasileiro: anotações para uma outra produção social do espaço
Carlos Brandão

571 | Planejamento regional, desenvolvimento e migrações internas na obra de Celso Furtado
Helion Póvoa Neto

597 | A ambientalização da questão urbana: uma interpretação
Henri Acselrad

619 | A problemática do trabalho em espaços metropolitanos no capitalismo periférico
Hipólita Siqueira

641 | Financeirização periférica, neoextrativismo e urbanização dependente na América Latina
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Nelson Diniz

675 Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras
Marcelo Gomes Ribeiro

701 Associativismo nas metrópoles brasileiras: uma proposta de tipologia dos municípios metropolitanos segundo os padrões de distribuição das organizações da sociedade civil
Filipe Souza Corrêa e Humberto Mario Meza

729 Brasil pós-2000: neoliberalismo realmente existente e emancipação restringida
Deborah Werner

755 Conflitos por mineração e políticas empresariais de controle territorial na Amazônia brasileira
Edwin Alberto Muñoz Gaviria

781 Estado, desenvolvimento e saúde na encruzilhada do futuro
Fábio Lucas Pimentel de Oliveira

807 A oferta de crédito na economia durante a pandemia de Covid-19: medidas e beneficiários
Alberto de Oliveira

837 Visões alternativas sobre as possibilidades e limites da política econômica em países de moeda soberana
Kaio Pimentel e Miguel Henriques de Carvalho

Parte III
NARRATIVAS

873 | Trágicas tramas trágicas e um finório tartamudeio
Frederico Guilherme Bandeira de Araujo

893 | Duas viagens breves a Havana
Renata Bastos da Silva

921 | GPDES: a UFRJ no campo de Públicas
Carlos Vainer, Daniel Conceição,
Maria Aparecida Azevedo Abreu,
Maria Julieta Nunes de Souza, Paulo Reis,
Rosângela Luft e Suyá Quintslr

949 | **Sobre os autores**

Apresentação

Esta coletânea celebra os 50 anos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Neste momento festivo, é nosso propósito rememorar a trama de acontecimentos, ações e de personagens dedicados a assegurar a continuidade desta instituição, cujo reconhecimento ultrapassa o âmbito universitário.

A história do IPPUR começa em 1971 na Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE/UFRJ) quando o curso de mestrado em Planejamento Urbano e Local foi organizado a partir de um convênio assinado com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Ministério do Interior). O SERFHAU, um órgão de planejamento federal voltado para o desenvolvimento municipal, visava à qualificação de técnicos do serviço público para o exercício do ofício de planejador[1]. O principal objetivo do mestrado em Planejamento Urbano e Local, área agregada ao Programa de Pós-Graduação de Engenharia da Produção, estava na "formação interdisciplinar de um profissional capaz de participar ativa e competentemente dos processos

1 Ver Bernardes, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e Conjuntura* (1), jan./abr. 1986; e Feldman, S. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo: avanços, limites e ambiguidades 1964-1975. *Anais do I Encontro Nacional da ANPARQ*. Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010.

de urbanização, desenvolvimento e modernização nacionais" (Catálogo da COPPE, 1975)[2].

No começo de 1974 foi firmado um novo convênio entre a COPPE, o Ministério do Interior e a Secretaria de Planejamento apoiando a área de Planejamento Urbano e Regional (PUR). A mudança no nome do curso refletiu a expectativa ditada pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), segundo o qual os planos municipais deveriam submeter-se à política nacional de planejamento do crescimento econômico.

Ao contrário do esperado, isto é, um curso pensado como Engenharia do Planejamento, desde sua configuração inicial o PUR se constituiu em um espaço de reflexão e de busca de alternativas ao planejamento centralizador. Seus docentes reconheciam à época "que a demanda para planejadores urbano-regionais mudará em função dos estágios que o desenvolvimento do país atingir. É provável que daqui a alguns anos a demanda incluirá especialistas em transporte urbano e regional, habitação, ecologia, análise de dados etc. Com o decorrer do tempo, a estrutura flexível do PUR possibilitará o atendimento a estas novas demandas" (Catálogo do PUR/COPPE, 1976).

Em abril de 1976 explodiu a greve dos estudantes da COPPE, movimento deflagrado pela reivindicação dos mestrandos de todos os programas pela equiparação dos valores das bolsas de estudos e, no caso específico do PUR, com a nomeação de uma Comissão de Reformulação (leia-se, de intervenção). Como desfecho da greve, as decisões da Reitoria foram drásticas para o PUR: a demissão de sete de seus professores (dos 11 em tempo integral) e a expulsão de

2 Para a estruturação do mestrado participaram técnicos do SERFHAU, professores da COPPE, consultores da OEA e da Universidade de Edimburgo (Escócia). Naquele período, o SERFHAU estabeleceu convênios semelhantes com a UFRGS, UFPE, USP e UNB para a criação de cursos de mestrado, com duração de dois anos, e de especialização, de um semestre. Os meios foram assegurados pelo 1º Programa Nacional de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Urbano e Local, que teve por meta promover o planejamento local integrado de comunidades urbanas do país, coordenando as ações dos órgãos responsáveis pelo saneamento básico, habitação, planos diretores e pela organização técnico-administrativa dos municípios determinadas pelo Programa de Ação Concentrada. Lembre-se que o PAC (de junho de 1969), associado ao Ministério do Interior, já havia definido 457 centros urbanos prioritários que iriam requisitar planejadores. Ver Monte-Mór, R. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. *Texto para Discussão* (11). CEDEPLAR/UFMG, 1981.

seus 148 estudantes de acordo com o Decreto 477, e o fechamento do curso[3].

A crise perdurou de abril a dezembro de 1976[4]. Ainda em junho, a liminar de um mandado de segurança, generosamente impetrado pelo jurista Heráclito Fontoura Sobral Pinto em nome dos estudantes, garantiu sua reintegração sem obrigar o reitor da UFRJ a reiniciar imediatamente o curso. Os mestrandos foram matriculados na área de Projetos Industriais e Transporte (PIT) do Programa de Engenharia da Produção com duas especializações – planejamento físico-territorial e planejamento econômico[5].

No ano seguinte, a composição do curso foi alterada após a renovação do contrato firmado entre a Secretaria de Planejamento, através da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), e a Universidade Federal do Rio de Janeiro para o período 1977-1981 prevendo a dotação de verbas para pesquisas e bolsas. Em outubro, já desligado da COPPE e vinculado ao CCJE com a denominação PUR/PLANUR[6], foi transferido para o prédio

3 Os docentes demitidos foram: Alete Ramos de Oliveira, Ivandro da Costa Sales, José Alberto Gemal, Luis Fernando Loureiro Legey, Márcio Miller Santos, Murillo Pinheiro de Godoy e Roger Boyd Walker. Dos demais professores de tempo integral e conferencistas, quatro pediram demissão, outros se deslocaram para programas da COPPE ou se afastaram da universidade. O Decreto 477 editado em 26/2/1969, conhecido como o "AI-5 das universidades", serviu de base para expulsar de estabelecimentos de ensino público ou particular alunos, professores e funcionários envolvidos em atos considerados subversivos. As penas previstas pelo decreto para o corpo docente e de funcionários incluíam a demissão e o impedimento de contratação por escolas e universidades pelo prazo de cinco anos. Para os estudantes, seu desligamento e a proibição de matricularem-se durante três anos e, ainda, para os bolsistas, a suspensão imediata e a negação de nova concessão por cinco anos.

4 Além da posição favorável ao PUR endereçada ao reitor pelo Conselho de Coordenadores da COPPE, durante aqueles meses desencadeou-se significativa campanha de entidades (entre as quais o Instituto dos Arquitetos do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa) e da imprensa denunciando a arbitrariedade dos fatos ocorridos na instituição. Um grupo de teatro foi formado por alunos do PUR e da Engenharia de Produção – o Teatro de Resistência dos Alunos da COPPE (TRAC) – cujas peças apresentadas em diversas universidades brasileiras narravam os acontecimentos e debatiam o papel da pesquisa acadêmica.

5 Em 3 de outubro de 1976, os alunos que já haviam concluído os créditos impetraram outro mandado de segurança contra a UFRJ que havia recusado todas as propostas de dissertação (na época chamada de "tese").

6 O reitor Luiz Renato da Silva Caldas e o sub-reitor para Graduados e Pesquisa, Sergio Neves Monteiro, apresentaram ao Conselho Universitário a proposta de criação de um instituto unindo o PUR, o mestrado de Geografia, o curso de especialização em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, denominado PLANUR, e um curso de especialização do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE/UFRJ) que existia apenas no papel, o NEURB.

da Faculdade de Arquitetura. Aos poucos o corpo docente pôde ser reestruturado; a programação acadêmica e de pesquisa redefinidas; e o Regimento Interno reformulado. Um fato relevante foi a realização do 1º Colóquio Nacional de Programas de Pós-Graduação em Urbanismo e Planejamento Urbano e Regional convocado em 1979 pelo PUR/PLANUR. Com a presença de professores e mestrandos dos Programas de Urbanismo e de Planejamento Urbano e Regional existentes no país, discutiram-se os rumos desses campos disciplinares e, pela primeira vez, aventada a possibilidade de criação de uma entidade representativa, o que veio a ocorrer em 1983 com a fundação da Associação Nacional de pós-graduação e pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).

Por efeito do processo de redemocratização política no país, merecem realce o credenciamento do curso de mestrado pelo Conselho Federal de Educação (1984) e, após a eleição do reitor Horácio Macedo, em maio de 1987, a oficialização do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, o IPPUR. Nesse envolvimento não apenas intelectual na superação dos obstáculos e o sempre presente compromisso acadêmico do IPPUR, destacam-se os projetos de extensão e de assessoria popular, e a promoção dos cursos de especialização (desde 1987), de doutorado (1993) e de graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES, 2011). Hoje, com seus 42 professores, o IPPUR pluridisciplinar e empenhado na integração entre ensino/pesquisa/extensão, prossegue orientando-se para a formação de planejadores e pesquisadores qualificados para a reflexão crítica e a intervenção no território.

Este livro expõe resultados desse compromisso. Os artigos aqui reunidos são contribuições de seus docentes e pesquisadores. Seu título, "Quem planeja o território?", é o mesmo do XIV Encontro Nacional da ANPUR coordenado pela saudosa professora Ana Clara Torres Ribeiro, a quem, desta forma, prestamos homenagem à sua memória. Estendemos esse gesto de reconhecimento ao querido professor Hermes Magalhães Tavares.

Não houve aprovação daquele instituto, e o PUR passou a vincular-se ao NEURB e ao PLANUR. Assinale-se que a turma 1978 teve como professor Milton Santos que havia regressado ao Brasil e encontrava-se vinculado ao departamento de Geografia da UFRJ.

O volume contém 35 textos que representam a diversidade temática das pesquisas realizadas no Instituto. Os escritos foram distribuídos em três partes: a primeira, "Novas formas de ação" reúne trabalhos sobre os movimentos culturais, redes de solidariedade e vozes da resistência; favelas e provisão de habitações populares; legislação; grandes projetos urbanos e as tecnologias do poder. A segunda parte, "Urbanização, utopia e reinvenção do planejamento", compreende estudos críticos acerca de programas governamentais de intervenção territorial e análises a respeito do federalismo, disparidades regionais, neoliberalismo, metropolização e política fiscal. "Narrativas", a última parte, são manifestações sobre a escrita, viagens e a trajetória do GPDES.

De tantos recomeços e meritosos resultados acadêmicos, que os 50 anos de história do IPPUR comemorados nestes tempos de crise política, econômica e sanitária, possam estimular a geração de saberes, o debate e a busca por soluções que conduzam à superação da pobreza e da desigualdade na sociedade brasileira.

Fania Fridman

Rio de Janeiro, maio de 2022.

Parte I

NOVAS FORMAS DE AÇÃO

Revisitando os repertórios espaciais de ação na luta antirracismo: o caso da Pequena África no Rio de Janeiro[1]

Renato Emerson dos Santos

O campo da compreensão espacial das relações sociais vem, nas últimas décadas, incorporando uma crescente valorização (analítica, mas também política) da ação de sujeitos sociais subalternizados. Se, historicamente, as leituras espaciais das dinâmicas sociais priorizavam como objetos de estudo (e, no mesmo movimento, priorizavam como protagonistas dessas dinâmicas) o Estado e os agentes do capital (sobretudo as grandes corporações), vem juntando-se a estes também esforços focados no fazer e na experiência de indivíduos e grupos.

O entendimento de que a globalização é marcada pela complexidade dos jogos de escalas (BRENNER, 2001), e que estas são instrumento da ação política de sujeitos (hegemônicos e subalternos) que executam políticas de escalas (SWYNGEDOUW, 1977),

1 Este texto é uma versão atualizada com acréscimos do capítulo intitulado "Repertórios espaciais de ação na luta antirracismo: o caso da Pequena África no Rio de Janeiro", publicado no livro *Cartografias do conflito no Rio de Janeiro*, organizado por Fernanda Sánchez e Paula Cardoso Moreira, pela editora Letra Capital em 2019. Agradecimento especial à pesquisadora Paula Cardoso Moreira, pela elaboração e autorização para uso dos mapas apresentados ao longo do texto.

redimensiona nas leituras espaciais a importância das microanálises, que aparecem como reveladoras de traços do real fundamentais para o entendimento de processos mais amplos e que eram invisibilizados em paradigmas anteriores. Assim, análises passam também a focar sujeitos com suas espacialidades e temporalidades específicas, tornando reveladoras as nuances das relações entre processos em escala macro com as microconjunturas[2].

O presente texto se propõe como uma contribuição nesse sentido, tomando como objeto as disputas que vêm emergindo numa parte da área central do Rio de Janeiro. A ascensão de um projeto de renovação urbana na Zona Portuária da cidade, intitulado Porto Maravilha, anunciado em 2009, impulsiona um conjunto de transformações na área. Chama inicialmente a atenção, no caso, sua inserção num novo projeto de cidade, pós-industrial, que tem a promoção de grandes eventos como mote para a atração de investimentos, de fluxos, e para a instauração de processos de transformação urbana – social, material, de funções etc. A proximidade da realização dos maiores eventos esportivos em escala mundial (a Copa do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos), bem como a forma de realização do projeto de renovação (uma Operação Urbana Consorciada, forma de parceria entre diversos entes do setor público com a iniciativa privada), ganham relevo no caso, pois apontam para novas coalizões de forças definindo, planejando e implementando (e, também, repartindo os ganhos de) um novo projeto de cidade.

Emergem também resistências. Se o projeto inicialmente previa um conjunto de remoções de moradores da área, com vistas a mudanças na sua composição social (para além do adensamento da ocupação), grupos de moradores da região vão se articular com outros atores sociais (como, p. ex., universidade e técnicos, ou outros movimentos sociais, incluindo ameaçados de remoção em outras regiões afetadas pelo mesmo projeto de cidade). Articulações como o Fórum Comunitário do Porto, iniciativa protagonizada por associações de moradores locais, movimentos de ocupações, entre outros, que individual e coletivamente participavam também do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, são exemplos de redes de atores constituindo uma "área de movimento"

2 Ver, sobre tais articulações, o texto e a coletânea organizada por Revel (1998).

em reação (na escala mais pontual do local e também na da cidade) ao projeto hegemônico – articulações compostas como resposta (de modo mais amplo) ao projeto de cidade e (mais pontualmente) a suas iniciativas localizadas. Fazendo coro ao que propõe Santos (2011a), na leitura das espacialidades da ação dos movimentos sociais, nesses casos "os interlocutores têm escalaridades/espacialidades e, de alguma forma, eles acabam por definir ou redefinir as escalaridades/espacialidades dos movimentos" (p. 188, grifo do autor).

Aqui, pretendemos estender a leitura da ação dos sujeitos subalternos para um outro campo. Uma das vertentes de resistências ao Projeto Porto Maravilha que vem ganhando visibilidade é a dos grupos vinculados à cultura e identidade negra e afro-brasileira, em suas múltiplas dimensões. Com efeito, a própria incorporação no âmbito do Porto Maravilha de menções à presença negra na região, através do Circuito Histórico e Arqueológico de Celebração da Herança Africana, conjunto de pontos de interesse constituindo quase que um museu de percurso a céu aberto[3], tem relação direta com a resistência desses grupos, mais do que uma predisposição dos gestores do projeto. Tomamos aqui como ponto de partida a hipótese defendida por Santos *et al.* (2018), de que há, por parte desses grupos, "disputas de lugar". E, segundo os autores, essas disputas de lugar são anteriores ao Porto Maravilha – ou seja, diferentemente das outras iniciativas de resistência que aludimos acima, não têm suas espacialidades e temporalidades definidas pela interlocução com ele (ainda que, obviamente, passem a ser influenciadas pelo novo contexto). Grupos como o Quilombo da Pedra do Sal, o Instituto dos Pretos Novos, o Afoxé Filhos de Gandhi, a roda de samba da Pedra do Sal, entre outros, vêm, já muito antes do Projeto Porto Maravilha, disputando a carga semântica definidora do lugar.

O que vem unificando as disputas desses grupos é a luta pela ressignificação da região, pela valorização da história negra. A reivindicação da denominação da região como "Pequena África" – nome cuja criação é atribuída a Heitor dos Prazeres no início do século XX e que realçava a grande aglomeração (populacional, mas

3 Estamos aqui utilizando tal denominação para realçar a semelhança com outros casos de criações de certa maneira similares, em cidades como Porto Alegre e São Paulo, mas com a ressalva de que nem todos os pontos do Circuito do Rio de Janeiro são exatamente "a céu aberto", e um dos pontos é, em si, um museu, o Instituto dos Pretos Novos.

também cultural) negra na área que ia da Pedra do Sal até a Cidade Nova – guarda a convergência de agires distintos desses grupos. Defendemos aqui que, cada grupo a seu modo, realiza disputas de lugar, com repertórios espaciais de ação distintos. Para isto, iniciaremos debatendo o que estamos chamando de "repertórios espaciais de ação", como ferramenta para uma geografia da ação e dos sujeitos. Em seguida, passaremos ao caso da Pequena África para, na última seção, destacarmos a ação de alguns grupos escolhidos.

Por uma geografia da ação e dos sujeitos: repertórios espaciais de ação

Diversos autores vêm, nas últimas décadas, apontando para uma "virada espacial" (cf. FOUCAULT, 2001; HAESBAERT, 2011; CLAVAL, 2013). Essa tendência se relaciona ao que Edward Soja (1993) denomina "afirmação do espaço na teoria social crítica", uma valorização analítica (e, obviamente, também política) da dimensão espacial como algo imanente e central nas relações e estruturas sociais. Essa virada espacial, que podemos relacionar à emergência de um novo regime de relações (sociais, econômicas, de poder etc.), chamado de globalização, reposiciona as ferramentas espaciais dentro dos sistemas explicativos da realidade (os campos de pensamento, que na ciência são chamados de campos disciplinares) e também nos próprios campos da vida social. Assim, de um lado vemos explicações espaciais (como, p. ex., a própria ideia de globalização) sendo mobilizadas para as mais diversas questões (políticas, econômicas, sociais, ou até mesmo sobre temas como futebol, culinária, música etc.), e de outro vemos também o léxico espacial (p. ex., território, escalas, redes, lugar etc.) sendo mobilizado como ferramenta ou objeto de disputa pelos mais diversos atores sociais (empresas, movimentos sociais etc.).

Temos, assim, um conjunto de tendências que se retroalimentam nesse movimento de virada espacial. Aqui, nosso interesse se volta para a apropriação do léxico e das ferramentas espaciais como componente da ação de sujeitos subalternos em luta – independentemente do fato de a apropriação ser consciente e enunciada pelos sujeitos em

luta ou, ao contrário, ser algo imanente e não enunciada, mas que salta aos olhos do analista. Nos interessa a valorização do agir em sua dimensão espacial – o que compreende também os discursos ou mesmo as significações atribuídas aos atos, mas não se restringe a eles. Essa busca por uma "geografia da ação" vem sendo proposta por diversos autores e autoras. Werlen (2005, p. 47) propõe "uma mudança rigorosa de categorias do espaço à ação, ou do que eu chamo de uma 'geografia das coisas' para uma 'geografia dos sujeitos'". Diversos esforços nesse sentido podem ser registrados. A "cartografia da ação" proposta por Ribeiro (2009) aponta nessa direção, e indica pontos de uma agenda que valoriza sujeitos e as espacialidades de sua ação:

> (...) a valorização da ação possível, ainda que não apresente os traços esperados por teorias sociais e partidos políticos; a valorização dos usos do espaço, especialmente os construídos pelos movimentos populares; a valorização da memória popular das lutas urbanas e no urbano; a valorização dos vínculos entre identidades sociais e território (territorialidades); a valorização dos estudos transescalares da ação social; a valorização de inovações institucionais identificadas a partir da análise dos sentidos da ação social (p. 155).

Na mesma direção, Santos (2011a) constrói uma proposta de leitura geográfica da ação dos movimentos sociais, apontando oito dimensões espaciais da ação (individual e coletiva) dos movimentos: (i) a materialização/manifestação, que seria a cartografia dos movimentos sociais em ato; (ii) recortes espaciais vinculando-se a construções identitárias; (iii) lutas por/com/a partir de território & territorialidades; (iv) a relação entre a ação, temário e agendas de lutas; (v) espacialidades de interlocutores dos movimentos; (vi) espacialidades de atos, gestos e seus desdobramentos, impactos, efeitos, causas, origem; (vii) esferas institucionais dos movimentos como distintas dimensões espaço-temporais ou arenas de disputa; (viii) espacialidades dos sujeitos que constroem os movimentos.

Essa proposta de leitura espacial da ação dos movimentos sociais é, a todo tempo, também uma proposição de que o espaço, em suas diversas dimensões que são reguladoras de relações sociais, é um dado que informa tomadas de decisão e estratégias de ação dos

movimentos. Ao apontar a dimensão da materialização/manifestação, por exemplo, o autor chama a atenção de que, na escolha de locais de realização de atos públicos, movimentos consideram históricos e cargas simbólicas de lugares, impactos em fluxos (de pessoas, de veículos etc.) e isso é balizado pelos objetivos de cada manifestação: a localização, primado fundamental da análise espacial, é critério definidor da ação. Mas, mais do que apenas mobilizar sentidos e cargas simbólicas dos lugares como ferramenta para suas lutas, há movimentos que vão buscar construir e impor novos sentidos aos lugares, atribuir novas cargas e conteúdos na busca de disputar consciências das pessoas que por eles passam ou neles vivem. O caso da Frente 3 de Fevereiro[4], grupo criado em São Paulo em 2004 após o assassinato por policiais de um jovem negro, recém-formado dentista, é lapidar: numa iniciativa intitulada "Zumbi somos nós", o grupo iniciou um conjunto de intervenções no espaço urbano, compreendendo apresentações artísticas, atos políticos e – o que mais nos interessa aqui – a produção de grafias urbanas, como a construção de "monumentos horizontais", que eram pinturas e esculturas de corpos caídos no chão junto a datas, em locais onde houve episódios de assassinatos de jovens negros. Esse ato de "grafar a terra", portanto, "geo-grafar", objetivava disputar a consciência sobre o genocídio da juventude negra através da ativação de uma memória dos lugares. Algo semelhante é realizado no caso do Museu de Percurso do Negro de Porto Alegre[5], conjunto de pontos grafados no Centro daquela cidade que remetem à presença histórica negra, que é apagada da memória coletiva e das narrativas históricas hegemônicas. A grafagem em pontos do espaço, que se transformam em referenciais de releitura da história mobilizada por esses conteúdos atribuídos ao passado dos lugares, ressignifica a relação entre indivíduos e sua ancestralidade, provocando câmbios de identidade e pertencimento. É a disputa de lugares como ferramenta de luta social.

Outra ferramenta de ativismo que vem sendo acionada e tensionada por movimentos sociais é a cartografia. No Brasil, talvez a iniciativa mais difundida nesse campo é a do projeto Nova

4 http://www.frente3defevereiro.com.br/, acesso em 27/03/2019.

5 http://museudepercursodonegroemportoalegre.blogspot.com/, acesso em 28/02/2019.

Cartografia Social[6], liderada pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, que gerou um estupendo volume de mais de 170 fascículos de mapeamentos de sujeitos coletivos feitos pelos próprios grupos (com a assessoria da equipe do projeto). Nesse projeto, os próprios grupos se cartografam, e trazem nas representações também diversos elementos que são importantes para sua existência, o que pode a cada caso compreender também interlocutores, conflitos, elementos de sua relação com a natureza, formas associativas, enfim, um conjunto de aspectos que eles consideram constitutivos de sua existência. Ou seja, os grupos constroem uma representação de sua existência no espaço, o que implica uma releitura espacial de sua existência – colocada num repositório de informações que é o mapa, ferramenta principal do campo da representação espacial –, processo que é uma leitura de si a partir de raciocínios centrados no espaço. No processo de gestação desse projeto, entretanto, há um antecedente que foi registrado num livro do antropólogo, intitulado *Carajás: guerra dos mapas*, no qual grupos – oprimidos por aquela mineração e que eram invisibilizados nas cartografias oficiais e das consultorias de avaliação de impactos necessárias aos processos legais de licenciamento do empreendimento – se apropriaram e mobilizaram as ferramentas do campo da representação espacial como instrumento de suas lutas. Santos (2011b) reúne esse e outros casos nos quais são realizadas cartografias (i) de movimentos, (ii) para os movimentos, (iii) pelos movimentos, (iv) com os movimentos, constituindo uma tendência à apropriação das ferramentas cartográficas por grupos subalternizados, que provoca tensionamentos ao próprio campo da cartografia, que além de instrumento de lutas se torna então objeto de disputa.

Se, historicamente, como mostra Harley (2009), a cartografia foi instrumento de atores dominantes (sobretudo os Estados, as forças militares e as grandes corporações capitalistas), emerge uma politização a partir dos subalternos que tensiona os usos, mas também o próprio objeto cartográfico (os mapas e suas convenções, denunciadas em seu eurocentrismo e alienação em relação às experiências espaciais de grupos) e, fundamental para nossa discussão

6 http://novacartografiasocial.com.br/, acesso em 28/02/2019.

aqui, o processo de produção cartográfica. Como um processo de produção de conhecimento, ele é apontado como um conjunto de operações de decisão (o que é mapeado, como é representado, o que é válido e o que não é etc.) que são exercícios de poder. Ao se apropriarem e questionarem as ferramentas cartográficas da representação espacial, grupos subalternizados disputam o poder da construção de narrativas, disputam regimes de produção do conhecimento legítimo como sendo a verdade válida. Santos (2011b) mostra como esse compartilhamento de poder na produção do conhecimento cartográfico varia entre experiências: em algumas, os grupos se apropriam dos instrumentos; em outras, são as assessorias quem detêm os instrumentos de conhecimento e os movimentos são depoentes; há casos híbridos entre essas duas possibilidades e, casos mais radicais em que os movimentos não apenas se apropriam dos instrumentos mas também questionam os próprios instrumentos e, a partir deles, os cânones do eurocentrismo e a razão tecnocrática inerentes a eles. Nessas diferentes situações, ferramentas e processos de produção ampliam e fortalecem repertórios espaciais de ação dos grupos subalternizados em luta.

Santos (2011a) mostra também como movimentos mobilizam recortes espaciais como base de sua identidade, p. ex., de bairros, regionalistas ou mesmo nacionalistas. Movimentos pensam na possibilidade de saltos escalares na relação entre ato e desdobramentos: p. ex., a ocupação de um prédio público de um órgão federal pode gerar um fato político distinto da ocupação de outra construção, assim como a ocupação de uma fazenda de uma figura pública em escala nacional (como em 2002, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra fez em fazenda do então presidente Fernando Henrique Cardoso) provoca um fato político distinto da ocupação de outra fazenda.

Tais exemplos mostram como os movimentos mobilizam raciocínios centrados no espaço na constituição de suas estratégias. Barrar fluxos (ao ocupar uma via de circulação), mobilizar cargas simbólicas e históricas, acionar signos identitários, provocar atores relevantes em jogos de poder em escalas específicas são agenciamentos espaciais que vêm sendo provocados pela ação de movimentos. Enunciar lutas por território, como fazem movimentos indígenas, quilombolas ou outros povos e comunidades tradicionais, também.

Aparece, nessa leitura da ação de grupos subalternizados, mais uma ferramenta de ação que tem na espacialidade a chave central. Aqui, estamos chamando tais mobilizações de "repertórios espaciais de ação", conjunto de ferramentas, táticas, formas de atuar de movimentos, lutas sociais e sujeitos que têm a dimensão espacial (ou, a representação espacial) como elemento imanente. Os repertórios espaciais de ação nos indicam espacialidades da ação social, nos permitindo avançar para uma "geografia da ação" e uma "geografia dos sujeitos", como vimos propor Benno Werlen. Defendemos a ideia de que isso nos fornece chaves de análise férteis para pensar as resistências na Pequena África no Centro do Rio de Janeiro.

Disputas de lugar na Pequena África

Reconstituiremos, nesta seção, alguns argumentos constitutivos da proposta de leitura das resistências negras contemporâneas na região do Porto Maravilha como "disputas de lugar", feita por Santos *et al.* (2018). O primeiro argumento toma que o Porto Maravilha, sendo um projeto de renovação urbana, almeja uma transformação espacial: a instauração de novos conteúdos, significados, funções, materialidades, composição social etc., para um recorte espacial específico, a sua área de abrangência. Isso comporta efetivamente também a relação dessa área com o restante da cidade e com redes e fluxos que a extrapolam, em diferentes escalas. Busca a criação de um novo "lugar", e os grupos que resistem ao projeto disputam isso.

Um traço dessa transformação era a proposta de adensamento da ocupação e mudança da composição social da região. Mas, como se daria isso? Desde o seu início, as ações do Porto Maravilha tiveram nas remoções um de seus traços mais marcantes. Os principais objetivos da política de remoções na área eram as ocupações protagonizadas por movimentos de luta pela moradia (p. ex., Casarão Azul, Flor do Asfalto, Guerreiros do 234, Quilombo das Guerreiras, Machado de Assis, Zumbi dos Palmares, entre outras[7]), e moradores das favelas da área (Morro da Providência e Pedra Lisa). Junto à política de remoções, o conjunto de intervenções urbanas levaram à elevação

7 Ver, a respeito, Faulhaber & Azevedo (2015) e Sanchez *et al.* (2016).

do custo de vida na região, o que impulsiona o que a literatura tradicionalmente chama de "remoção branca" – dessas intervenções, destaque para a privatização da gestão dos serviços na região para a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), e as ações nas áreas de favela, como a instalação de um Teleférico no Morro da Providência e uma Unidade de Polícia Pacificadora, entre outras. Após 2013, os movimentos de resistência organizados em torno do Fórum Comunitário do Porto conseguiram deter os avanços das remoções nas favelas da região, mas estima-se que, p. ex., somente as obras do teleférico levaram à remoção de cerca de 200 famílias (FAULHABER, AZEVEDO, 2015).

Como o plano inicial previa aumentar a ocupação da região de 28 para 100 mil moradores, considerando-se que as remoções também faziam parte desse plano, o que era almejado era a mudança da composição social dos moradores – ou seja, pelo menos uma boa parte deles não estava prevista na categoria de "beneficiários" das melhorias preconizadas pelo projeto para o local. Se na retórica oficial isso significava renovação, revitalização ou requalificação, os movimentos de resistência denunciavam como gentrificação. Mas, Santos *et al.* (*op. cit.*) vão apontar que se trata, na verdade, de um projeto que leva ao "branqueamento do território": falar de mudança da composição social numa região cuja maioria da população é composta por negros (os dados do Censo 2010 apontam no Morro da Providência que pretos e pardos perfaziam 65% da população, e na Pedra Lisa 54%) é falar do branqueamento dessa população.

Este debate remete ao conceito de "branqueamento do território", proposto por Santos (2009). Numa releitura crítica da formação do território brasileiro, o autor propõe pensá-la a partir do *locus* epistêmico dos grupos não brancos, sobretudo negros e indígenas. A partir da experiência desses grupos subalternizados (ver SPIVAK, 2010), a formação do nosso território é a experiência do branqueamento, que aparece em três dimensões: (i) branqueamento da ocupação, com a substituição dos estoques populacionais via extermínio (sobretudo dos indígenas), da expulsão (de grupos indígenas e negros quilombolas) ou de uma incorporação subalternizante na sociedade de hegemonia branca que comporta uma biopolítica de violências, condições sociais desiguais e sempre depauperadas na comparação

com os brancos ou mesmo do genocídio (caso da juventude negra de favelas e periferias); (ii) branqueamento da imagem, com a construção de narrativas sobre o território que invisibilizam a presença (no presente ou no passado) de grupos não brancos, o que interfere nas subjetividades e nas relações de pertencimento de indivíduos e grupos, e assim nas identidades territoriais, dado que informa posições de poder construindo hierarquias; (iii) branqueamento cultural, com a imposição de matrizes de relação sociedade e natureza eurocêntricos, o que envolve dimensões como práticas, matrizes de saberes, estéticas, e padrões de espiritualidade e religiosidade, entre outros aspectos.

Sendo uma ferramenta analítica para pensar a formação do território a partir das experiências de grupos subalternizados a partir da dimensão racial, o conceito de branqueamento do território também é fértil para analisar as experiências de grandes intervenções urbanas, tão marcantes da história do Rio de Janeiro. As remoções de favelas na zona sul da cidade nas décadas de 1960 e 1970 se descortinam como dispositivos biopolíticos que levaram à criação das áreas com composição populacional (e, por que não dizê-lo, *ethos*) mais brancos da cidade (ver, p. ex., os mapas de segregação racial de Rios Neto & Rianni, 2007). Mas, se olharmos para a própria região onde agora se dá a política de "renovação" ou "requalificação", a história urbana nos remete a grandes intervenções marcadas por remoção de populações também majoritariamente negras, como o "bota-abaixo" dos cortiços na Reforma Pereira Passos no início do século XX, ou mesmo na eliminação de um conjunto de mais de 1.000 imóveis nas quadras entre duas ruas paralelas para dar origem à Avenida Presidente Vargas, na década de 1940. Ou seja, o branqueamento pela remoção já é um dado marcante na região. Além disso, se recuamos mais na história, a própria reforma do Cais do Valongo em 1843, para transformá-lo em Cais da Imperatriz, por ocasião do desembarque da princesa Tereza Cristina, já foi também uma tentativa de branqueamento do território, na medida em que visava apagar dali a memória de ter sido o principal porto de chegada de africanos sequestrados e traficados para serem ali vendidos e escravizados, desde 1811 até 1831, quando foi proibido o tráfico. Essa tentativa de apagamento da memória já era o branqueamento

da imagem, a eliminação da presença negra da narrativa sobre (a história d)o lugar, conforme proposto por Santos (2009).

Temos, portanto, uma memória territorial marcada pela invisibilização e desqualificação da presença negra na região. O papel que essa região (que congrega a Zona Portuária e seus inúmeros galpões espalhados na área, muitos deles em desuso por atividades ligadas ao porto há décadas, os morros da Providência e Pedra Lisa, os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, além de uma parte em volta da Central do Brasil) desempenhou na maior parte do século XX durante o período do projeto de industrialização, de ser o que Roberto Lobato Correia chamou de "Zona Periférica do Centro", área marcada por "usos sujos" e pela depauperação que mantém uma bacia de força de trabalho de baixo custo para atividades na outra parte do Centro, o Central Business District, permitiu que se mantivesse como uma área de maioria negra ou, no dizer de Rolnik (1988/2007), um "território negro" da cidade.

Invisibilização e desqualificação dessa presença negra, dimensões do racismo, contribuem para a subalternização histórica desses grupos – e legitimam e viabilizam os discursos que preconizam a necessidade de "revitalização" e "requalificação" da área. É contra tais leituras pejorativas, que alicerçam o que Albuquerque Jr. (2007) denomina "preconceito de origem geográfica e de lugar", ali associado também à dimensão racial, que grupos vão operar no cotidiano através de práticas culturais que, trazendo dimensões positivas ao mundo da vida, disputam as significações atribuídas aos lugares. Essa disputa não se dá como resposta a uma intervenção específica, mas, sim, contra as dimensões simbólicas de significação do urbano que operam de forma contínua, grafando no espaço da cidade as clivagens e hierarquias sociais para localizar em posições de subalternidade indivíduos e grupos cujos pertencimentos remetem a tais espaços.

Visto dessa maneira, ressignifica-se o conjunto de ativismos que caracterizam a história da região, e que também é marca de sua história e memória territorial. Pode-se estabelecer nexos políticos, analíticos e mesmo apontar uma cultura de resistência em campos distintos como o cultural e o político, que se tornam imbricados como imanentes ao tecido social e ao território. Ativismos episódicos no

tempo, em reação a alguma intervenção específica, ou permanentes no cotidiano e com durações variáveis, por anos ou mesmo décadas. Assim, a memória e história do território guardam marcas de lutas como a Revolta da Vacina em 1904 (que teve ali a importante liderança de Horácio José da Silva, conhecido como "Prata Preta"), no mesmo contexto da Reforma Pereira Passos e seu "bota-abaixo", ou a organização marcadamente negra de trabalhadores portuários na Sociedade de Resistência dos Trabalhadores em Trapiche e Café, fundada em 1905, um dos marcos do início do sindicalismo brasileiro. Lutas em cujas constituições tiveram papéis fundamentais as redes de sociabilidade negras, com a cultura e a religiosidade de matriz africana permitindo que casas (como a de Tia Ciata na Praça Onze) se tornassem sítio para o encontro e a agregação de sujeitos, frutificando iniciativas fundamentais no campo da cultura como da política.

Nessa toada, compreendemos como parte desse ativismo imanente ao tecido social a criação ali de uma das primeiras escolas de samba do Rio de Janeiro, a Vizinha Faladeira, em 1932, que foi campeã da divisão principal do carnaval em 1937 e introduziu uma série de inovações que permanecem até hoje caracterizando os desfiles – p. ex., o uso de carro alegórico. Ligados ao samba, ali também foram criados grupos como o GRES Fala Meu Louro, fundado em 1938, o Bloco Carnavalesco Coração das Meninas, existente desde 1964, e a Roda de Samba Banda da Conceição, criada em 1973, para trazer alguns poucos exemplos. Mais recentemente, o Bloco Escravos da Mauá e o Cordão do Prata Preta vão retomar essa tradição do lugar, com suas denominações marcando posição sobre a memória e história da região, e ressignificando o lugar: o Prata Preta foi fundado por moradores do bairro da Saúde em 2004, celebrando também o centenário da Revolta da Vacina.

Esse conjunto de ativismos políticos e culturais (as duas dimensões aí se imbricam e se mostram indissociáveis) disputam as significações do lugar. Os mais recentes, como os exemplos trazidos já mostram, buscam fazer tal ressignificação através da criação do que Pierre Nora (1993) denomina "lugares de memória", repositórios de cargas simbólicas atribuídas por sujeitos que buscam articular passado e presente, sujeitos posicionados em dinâmicas sociopolíticas e que,

por isso, transformam a memória em uma construção dinâmica, sempre em mutação, viva, porque é disputada e, no dizer do próprio autor, "manipulada" – por isso, se diferencia da história[8].

Se os exemplos trazidos acima já nos evidenciam um tecido social pleno de ativismos disputando significações do lugar, aqui pretendemos lançar foco para um conjunto de iniciativas fundamentais para as disputas que se instauram nos marcos do Projeto Porto Maravilha, que tem na identidade, história e cultura negras âncoras fundamentais de sua ação. Por outro lado, é forçoso relembrar que esses sujeitos, que lutam contra o branqueamento ressignificando o lugar através de suas práticas, não têm sua espacialidade e nem temporalidade dadas como reações a esse mais recente projeto de intervenção urbana na região. Eles são anteriores, com historicidades, temporalidades e espacialidades distintas, o que no tempo presente também complexifica as construções de lugar que vão emanar da convergência dessas lutas. Museu Instituto dos Pretos Novos, Pedra do Sal (o quilombo e a roda de samba) e o Afoxé Filhos de Gandhi são grupos que, no processo do Porto Maravilha, vem sendo protagonistas centrais (de diferentes maneiras) nas disputas de lugar que ocorrem na região. Defendemos aqui que eles têm, como marca de suas disputas, diferentes repertórios espaciais de ação.

Outros atores disputando o lugar – Pedra do Sal, Pretos Novos, Filhos de Gandhi

Nas últimas décadas, as lutas pela memória negra na região da Zona Portuária do Rio de Janeiro vêm ganhando novas estratégias. Um conjunto heterogêneo de atores vem dando corpo a iniciativas que ganham forma e especificidades, mas que se retroalimentam no seu conjunto. Acreditamos que um marco importante desse

8 "(...) longe de serem sinônimos, tomamos consciência que tudo opõe uma à outra. A memória é a vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, ela está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, susceptível de longas latências e de repentinas revitalizações. A história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais. A memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente" (NORA, 1993, p. 9).

processo é a requisição de tombamento da Pedra do Sal em 1984 junto ao Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), reconhecido em 1987, com forte protagonismo de intelectuais militantes do Movimento Negro da época, não moradores da região, mas que aproveitando-se de um contexto favorável da gestão do governo do estado[9], construíram a proposta e lograram êxito no processo.

Essa patrimonialização, mais do que uma conquista, se torna instrumento de novas lutas – culturais, simbólicas, materiais e institucionais – na região. Ela cria (ou, ao menos, fortalece) uma ambiência para uma revalorização da história negra em torno da Pedra do Sal e região. Valorizada como berço do samba, de casas de candomblé, das casas de *zungu* (alimento feito à base de angu), entre outras manifestações e figuras (como as tias, a exemplo de Ciata e Carmen), se fortalece uma circulação de sentidos que envolvem a necessidade de mais iniciativas que, mobilizando tais enunciados do passado, criem base para a ressignificação da negritude. Isso vai redundar em iniciativas dispersas, pulverizadas, efêmeras, mas que se articulam por essa circulação de sentidos. Assim, ainda na década de 1980 já acontecem rodas de samba na área reivindicando tal acervo de memória.

Na década de 2000, um grupo de moradores da região começa a discutir o reconhecimento de parte da área em volta da Pedra do Sal como quilombo, o que ganhou reconhecimento pela Fundação Cultural Palmares. A Associação da Comunidade Remanescente de Quilombo da Pedra do Sal (ARQPEDRA) vai protagonizar tal processo, e a reivindicação da memória da presença e história negra no local é elemento fundamental:

> A Pedra do Sal, tombada provisoriamente em 20 de novembro de 1984 e, definitivamente em 27 de abril de 1987 através da Reso-

9 Falamos do contexto da gestão de Leonel Brizola (1983-1986), no cenário da redemocratização pelo enfraquecimento do regime militar. Ivair Santos (2006) aponta naquele contexto gestões de oposição ao regime militar que, na busca de construção de bases sociais e políticas para governar, abriram diálogos com o Movimento Negro, o que resultou em experiências de incorporação da temática racial – o caso que ele analisa mais detidamente é o da criação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo, então, na gestão de André Franco Montoro.

> lução nº 23 e publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 11 de maio de 1987, é testemunho cultural mais que secular da africanidade brasileira, espaço ritual consagrado e o mais antigo monumento vinculado à história do samba carioca. Outrora teve os nomes de Quebra-Bunda, Pedra da Prainha e, como nas redondezas se carregava o sal, popularizou-se como do Sal. Ali se instalaram os primeiros negros da Saúde, se encontraram as Tias Baianas, soaram os ecos das lutas populares, das festas de candomblé e das rodas de choro. Nas ruas tortuosas e becos que a envolvem, nasceram os ranchos e o carnaval carioca. No dorso da Pedra do Sal estão inscritas as raízes do nosso samba (ARQPEDRA apud INCRA, 2010, p. 19).

Esse grupo, já nessa época, começa a disputar a memória negra da Pedra do Sal através da promoção de eventos com samba, religiosidade e culinária negra em datas celebrativas, como o 20 de novembro (Dia da Consciência Negra), o 2 de dezembro (Dia do Samba) ou mesmo o 23 de abril (Dia de São Jorge, identificado no sincretismo popular com o orixá Ogum). Tais atividades, que são celebrações, festas, mas também a disputa da carga simbólica atribuída à Pedra do Sal como lugar de memória da cultura negra, são reforçadas a partir de meados da década de 2000 com a criação de rodas de samba semanais – sobretudo as rodas praticadas nas segundas-feiras. Essas rodas adotaram também a postura de reivindicação e defesa da memória negra do lugar:

> A história da Roda de Samba da Pedra se confunde com o reerguimento do samba na Região Portuária do Rio de Janeiro. Em 10 anos de comprometimento com a cultura do lugar, hiridizando gêneros regionais tradicionais, trazidos de África pela insana diáspora, o samba segue incólume, por todas as noites de segundas feiras. Ali nunca se negociou memória ancestral (...) (http://rodadesambadapedradosal.blogspot.com/ acesso em 15/02/2019).

A repercussão dessas rodas de samba, sempre cheias de moradores de diversos bairros do Rio de Janeiro e região metropolitana, além de turistas, transformou a Pedra do Sal num "lugar de memória" conhecido por toda a cidade, amplificando

o seu papel como ferramenta de disputa pelo pertencimento à ancestralidade negra. Samba e Quilombo, nesse sentido, se retroalimentam enquanto sujeitos da ressignificação do lugar – ou, por que não dizê-lo, da própria criação da Pedra do Sal como um "lugar", um ente espacial reconhecido e com um acervo de referenciais próprios de identidade. Nesse processo de construção da ideia da região como Pequena África, que é outro "lugar", outro recorte espacial que reúne um acervo de referenciais dos quais a Pedra do Sal é apenas uma parte, as ações do Samba e do Quilombo da Pedra são fundamentais. Estamos falando, portanto, de dois processos interligados de "criação de lugares", com abrangências e recortes espaciais distintos mas vinculados (um é parte do outro), onde as disputas de significado e memória se retroalimentam. Que outros processos de certa forma semelhantes se vinculam ao da Pedra do Sal para constituir a Pequena África contemporânea?

A reivindicação da memória e da história negras da região já ganhara impulso na década de 1990, quando um casal, ao reformar sua casa na Rua Pedro Ernesto, na Gamboa, identificou fragmentos de ossos humanos. Primeiramente, consultaram a polícia, que apontou se tratar de ossadas humanas, mas antigas. Então, profissionais historiadores e arqueólogos dos órgãos responsáveis, alguns dos quais já cientes do debate sobre a existência na região de um cemitério antigo onde eram enterrados os africanos sequestrados e traficados que não resistiam ao chegarem aqui pelo Cais do Valongo, identificaram se tratar ali a localização: era o antigo Cemitério dos Pretos Novos. Essa descoberta instaura novas possibilidades de luta contra o branqueamento da narrativa histórica da região, cuja urbanização (conforme já exemplificamos anteriormente com a própria transformação do Cais do Valongo em Cais da Imperatriz, em 1843) apagou os possíveis lugares de memória. Anos depois, a partir da ação dos proprietários, da articulação com militantes do Movimento Negro e profissionais (historiadores e arqueólogos) interessados e comprometidos, foi criado o Museu Instituto dos Pretos Novos (IPN).

Enquanto achado arqueológico, o IPN se transformou numa ferramenta fundamental para reforçar a hipótese da existência

de um conjunto de outros bens a serem protegidos na região, e de particular interesse para a história negra. Funcionou, então, duplamente, de um lado sendo uma referência para a difusão dessa história, na medida em que recebe visitas de cariocas (incluindo muitos estudantes em visitações escolares) e turistas (brasileiros e estrangeiros), e também como prova inegável da necessidade de exploração de mais pontos na região. A partir dele, pesquisadores puderam dar mais lastro às investigações a respeito do complexo logístico do mercado de africanos sequestrados e traficados para serem aqui escravizados, que chegavam pelo Cais do Valongo (ver o Mapa do Mercado Escravagista e Cultura no Porto do Rio de Janeiro, abaixo). Isso foi o que embasou pedidos de salvaguarda de patrimônio arqueológico quando das obras relacionadas ao Projeto Porto Maravilha, que revelaram as próprias instalações do Cais do Valongo.

Em 2011, durante as obras da revitalização do Porto Maravilha, foi descoberta a localização do antigo Cais do Valongo – e, por cima dele, também o Cais da Imperatriz, construído para tampá-lo. Sendo um bem salvaguardado pelas leis de proteção ao patrimônio arqueológico, ele acabou impondo mudanças no planejamento das obras. Daí, a prefeitura juntou a ele outras construções protegidas por tombamentos e criou o Circuito Histórico e Arqueológico da Celebração da Herança Africana, conjunto de pontos que, além do Cais, reúne a Pedra do Sal, o Cemitério dos Pretos Novos, o Centro Cultural José Bonifácio, o Largo do Depósito (onde se localizava um mercado de tráfico humano dos africanos sequestrados para serem escravizados), e em frente a ele o Jardim Suspenso do Valongo (construído no bojo da Reforma Pereira Passos como embelezamento, apagando da paisagem a localização do Lazareto dos Escravos, instalação que servia de apoio ao tráfico, conjunto de barracões conhecidos como casas de engorda, que serviam para os seres humanos traficados recuperarem saúde e peso perdidos na viagem de travessia em navios chamados “tumbeiros”, e assim ganharem valor comercial).



O Circuito apresenta-se como um paradoxo nas disputas de lugar: é fruto de conquista desses grupos que vinham disputando memória e história do lugar antes mesmo do Projeto Porto Maravilha; mas, se insere nesse projeto que prevê remoção de população negra da região, portanto, foi transformado em peça discursiva de uma valorização da presença negra num projeto que expulsa populações negras e também outras instalações de atividades ligadas à cultura negra que é feita no presente, como barracões de escolas de samba. É a primeira vez no Rio de Janeiro (cidade que, como já exemplificamos, tem sua história marcada por diversos grandes eventos de intervenção) que um projeto de grande intervenção urbana traz alguma menção positiva à presença e cultura negra mas, como se pode ver, são valorizadas as presenças e culturas do passado, numa concepção arqueológica de patrimônio, visto que populações negras e práticas culturais de grupos no presente são levados a deixar a região – por força de remoções oficiais ou por força dos resultados de mercado do projeto.

Esses paradoxos aparecem fortemente na maneira como o poder público vai se relacionar com os grupos ligados à cultura e história negra. Quando estes recebem algum apoio, a alocação

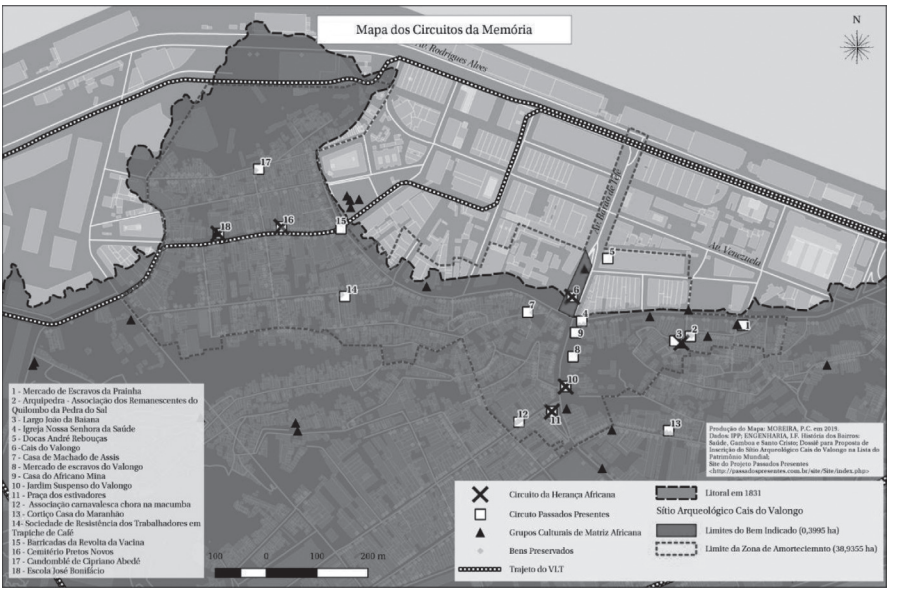
de recursos é abissalmente inferior ao que é carreado para iniciativas como o Museu do Amanhã, o Museu de Arte do Rio (MAR), ou o Aquário Marinho do Rio de Janeiro (AquaRio), equipamentos culturais instalados a partir da revitalização. O caso do Afoxé Filhos de Gandhi, grupo que associa a religiosidade do candomblé à musicalidade em apresentações de afoxé, é lapidar: mesmo tendo sido criado em 1951, o grupo funciona numa sede que é um casarão em condições precárias no Largo do Depósito, sem segurança jurídica e sob constante ameaça de expulsão.

O Filhos de Gandhi é um dos grupos mais ativos no período recente em termos de disputa de lugar. Seu repertório espacial de ação no período recente contempla a realização de festas, ensaios e apresentações no Largo do Depósito, eventos com cortejos na região (p. ex., o Rolezão Preto, organizado junto ao Movimento Rua em março de 2018), lavagem das escadas do Cais do Valongo, desfiles no carnaval (na própria Zona Portuária mas também em outros locais, como em Copacabana, Quinta da Boa Vista etc.), entre outros. Tais gestos evidenciam o câmbio da invisibilização como estratégia de sobrevivência (marca tradicional de grupos vinculados às religiões afro-brasileiras, para se proteger das violências do Estado e de outros agentes, que marcam a história do racismo religioso no Brasil) para a busca de uma visibilização cada vez maior nos espaços públicos. Aqui, vale destaque para a pluralização desses espaços públicos, o que contempla também a busca de interlocutores em espaços de representação política: o Gandhi recebeu, em novembro de 2017, a Medalha Pedro Ernesto, honraria concedida pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, a partir de requerimento do mandato da vereadora Marielle Franco. Aparece, nessa ação, uma articulação da luta do grupo com um mandato parlamentar de uma representante política negra, o que nos remete à leitura de Kox (1998), que dissocia na ação dos grupos sociais "espaços de dependência" (aqueles necessários a sua própria reprodução social enquanto grupos) e "espaços de engajamento" (aqueles que são ocupados estrategicamente pelos grupos como necessidade do seu jogo político).

Quando vemos, então, o reconhecimento pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU), do Cais do Valongo como Patrimônio da Humanidade (o reconhecimento e a inscrição no livro foi em 2017, e a entrega do título em 2018), citado na própria página da entidade como "o lugar mais importante de memória da diáspora africana fora da África"[10], isso é o resultado de uma articulação de atores sociais em lutas pela ressignificação de lugares, disputas por memória e história grafando lugares – e, importante dizê-lo aqui, estamos falando de lugares com recortes e abrangências espaciais distintos e combinados. A Pedra do Sal vem se tornando um lugar, um ponto de referência com cargas semântica, histórica e simbólica próprias, que compõe a Pequena África, mas se distingue do Cais do Valongo. Este, por sua vez, é a sua própria instalação, mas, no reconhecimento como Patrimônio da Humanidade, junta-se a uma Zona de Amortecimento que reúne os pontos de interesse do Circuito Histórico de Celebração da Herança Africana mas não se confunde com ele. Há, portanto, um processo múltiplo e complexo de disputas de lugares, no qual diferentes sujeitos lançam mão de diversos repertórios espaciais de ação, o que redunda numa multiplicidade de referenciais e recortes espaciais que se combinam (e, em alguns momentos, se atritam). O Mapa Circuitos da Memória traz esse conjunto de pontos – agregando, ainda, os pontos referenciados pelo projeto "Passados Presentes: Memória da Escravidão no Brasil"[11], uma iniciativa de extensão da Universidade Federal Fluminense (UFF) que marca pontos de interesse com códigos tipo QR, que a partir de um leitor óptico instalado como aplicativo em dispositivos de telefones celulares tipo *smartphone*, permite acesso a informações no formato voz (das historiadoras coordenadoras do projeto ou de lideranças da região). Na Pequena África, são 19 pontos grafados pelo projeto.

10 http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/about-this-office/single-view/news/valongo_wharf_is_the_new_brazilian_site_inscribed_on_unesco/, visita em 13/02/2019.

11 http://passadospresentes.com.br/site/Site/index.php, visita em 28/02/2019.



Para não concluir

O caso da Pequena África no Rio de Janeiro nos evidencia como, no período recente, a luta antirracismo do Movimento Negro brasileiro vem ampliando suas estratégias de ação. Ele nos mostra – esta foi a intenção deste artigo – como há o recurso crescente a repertórios de ação centrados no espaço. Disputas de lugar, grafagens espaciais, atribuição de sentidos e significados a lugares de memória, criação de novas cartografias e a luta pelo reconhecimento social e institucional desses referenciais espaciais constituem algumas das ferramentas de luta social mobilizadas por sujeitos em luta contra o racismo.

Vimos, aqui, o espaço urbano como palco, objeto e instrumento de disputa(s). A análise dos repertórios espaciais de ação mobilizados por tais sujeitos nos mostra um espaço praticado, disputado, aberto para múltiplas possibilidades como nos propõe imaginar Doreen Massey (2008). Mais do que um espaço "produzido", temos um espaço disputado – olhar que apenas leituras relacionais das dimensões de poder imanentes aos processos de "produção" permitem captar, e que nem sempre estão presentes em perspectivas que buscam observar

a produção do espaço. Produzido, sim, mas aberto, praticado, e, no caso da Pequena África, disputado por um conjunto de sujeitos que protagonizam a luta antirracismo, contra o branqueamento do território no espaço urbano.

Nesta revisita aos repertórios espaciais de ação do Movimento Negro na Pequena África, valem algumas notas adicionais sobre os desdobramentos que o processo de disputa de lugar vem engendrando, e que desenvolvemos em Santos (2021). Nesse outro texto, desenvolvemos como esse movimento social vem desenvolvendo "políticas de memória" (POLLACK, 1992) operações de constituição e de disputa de memória, em que fatos de memória são conectados como percepções da realidade, mesmo que isto borre sequências positivistas de factualidades subjacentes a tais percepções, fazendo com que o presente deforme e reinterprete o passado. Eventos são projetados, e elementos (acontecimentos, pessoas, personagens, lugares) são selecionados, mobilizados ou mesmo ressignificados, visto que a memória sofre flutuações de acordo com as preocupações de momento dos grupos que a disputam. Assim, grupos sociais utilizam a retórica e a reconstrução historiográfica (duas formas de narrativas cuja relação é quase sempre tensa) como ferramentas de disputa da memória coletiva, e com isso "as memórias subterrâneas conseguem invadir o espaço público" (POLLACK, 1989:5).

Com efeito, o alargamento da memória negra em torno de resistências, criações, violências e sofrimentos, expande o passado negro e também suas espacialidades. As lutas em torno das obras da Linha 3 do VLT, iniciadas em 2018, e que revelaram em frente à Igreja Matriz de Santa Rita de Cássia os vestígios arqueológicos do antigo Cemitério dos Pretos Novos da Igreja de Santa Rita, utilizado para o sepultamento de africanos cativos traficados não sobreviventes no século XVIII, antes da criação do outro cemitério que atualmente abriga o Instituto dos Pretos Novos, evidenciam essa expansão. Ali, forte mobilização de entidades e ativistas do Movimento Negro ensejaram a criação da "Comissão Pequena África", reivindicando o respeito ao patrimônio, com forte vetor de judicialização da luta através de audiências públicas junto ao Ministério Público Federal (SALES, 2021). Um dos resultados foi a alteração dos topônimos nomeadores de algumas estações: a Estação Santa Rita virou "Santa

Rita/Pretos Novos"; a Estação Camerino virou "Camerino/Rosas Negras"; a Estação Cristiano Ottoni virou Cristiano Ottoni/Pequena África. Outros topônimos foram disputados, mas nem todas as reivindicações foram atendidas.

Talvez a maior evidência/resultado desse alargamento foi a promulgação, em 20 de setembro de 2018, da Lei Estadual nº 8.105, que dita sobre a criação do Circuito Histórico e Arqueológico da Pequena África e incentiva a criação de circuitos que abranjam os caminhos da diáspora africana pelo Estado do Rio de Janeiro. Tal lei abrange um conjunto ainda maior de pontos e, segundo seu texto,

> o circuito contempla áreas, espaços, paisagens, personagens históricos, roteiros e qualquer outro elemento que retrate a cultura de matriz africana e dos afrodescendentes presentes, ou ainda a serem identificados, no âmbito da Região Portuária, Centro Histórico da Cidade do Rio Janeiro, ilhas e demais áreas identificadas no recôncavo da Baía da Guanabara e interior do Estado do Rio de Janeiro (Parágrafo único).

Em seu artigo nº 9, indica que

> As atividades a serem desenvolvidas entre as áreas de abrangência do circuito serão estipuladas por um 'Grupo de Trabalho Curatorial' do 'Projeto Museológico a céu aberto' do Circuito Histórico e Arqueológico da Pequena África, abrangendo a Região Portuária, Centro histórico do Rio de Janeiro e demais áreas no Estado do Rio de Janeiro.

Alarga, portanto, a abrangência da Pequena África para além da Zona Portuária, conforme reivindicam as diversas vozes do Movimento Negro.

As urbanidades negras reivindicadas como Pequena África vão, portanto, envolver pessoas, lugares, eventos, organizações; vão contemplar e valorizar personagens, mas também organizações como irmandades, sindicatos, grupos culturais negros; grafagens espaciais materiais, como construções (igrejas, cemitérios, estruturas do complexo escravagista, caminhos como a Pedra do Sal, outras edificações), mas também imateriais como toponímias e localizações

de sociabilidades negras (como rodas, ranchos e escolas de samba, agremiações, casas de *zungu*, casas das tias, terreiros, artefatos de valor religioso, entre outras).

Vemos, assim, a constituição de disputas de memória baseada na multiplicação de grafagens e de referências espaciais negras, a partir de um variado repertório espacial de ação do Movimento Negro que inclui: (i) a patrimonialização e musealização (que envolvem pesquisa, legislações, salvaguarda e ações de proteção, restauração, preservação e conservação de bens, assim como a promoção do resgate e valorização, e também a criação e fortalecimento de instituições voltadas para tais fins); (ii) disputa de toponímias, tomando a nomeação como ferramenta de memória e identidade; (iii) ocupação e ressignificação de espaços públicos através de práticas culturais e religiosas ativistas; (iv) judicialização de reivindicações; (v) articulação e incorporação de pautas raciais por atores de outras lutas urbanas, como as lutas por moradia; entre outros. Tais repertórios reposicionam a luta antirracismo, em suas disputas de lugar na Pequena África.

Referências

ALBUQUERQUE JR., Durval Muniz. *Preconceito contra a origem geográfica e de lugar*: as fronteiras da discórdia. São Paulo: Cortez, 2007.

BRENNER, Neil. "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration". *In*: *Progress in Human Geography*, 25(4), 2001, p. 591-614.

CLAVAL, Paul. O território na transição da pós-modernidade. 2013. *GEOgraphia,* n. 2, (Revista da Pós-Graduação em Geografia da UFF). Niterói: UFF/EGG, 1999. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/download/13349/8549. Acesso em: 27/04/2022.

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. *SMH 2016*: remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FOULCAULT, M. "De outros espaços". *In*: *Ditos & Escritos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

HAESBAERT, Rogério. *Da multiterritorialidade aos novos muros*: paradoxos da desterritorialização contemporânea. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2011. p. 1-15. Disponível em: http://www.posgeo.uff.br/sites/default/files/da_multiterritorialidade_aos_novos_muros.pdf. Acesso em: 2 jan. 2013.

HARLEY, John Brian. Mapas, saber e poder. *Confins* [*online*], 5, 24 abril 2009. URL: http://confins.revues.org/index5724.html. Acesso em: 27/04/2022.

INCRA. *Pedra do Sal*: Relatório Técnico de Identificação e Delimitação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

KOX, K. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics. *Political Geography*, v. 17, n. 1, p. 1-23, 1998.

MASSEY, Doreen. *Pelo espaço*: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. *Projeto História* (10), São Paulo: Editora da PUC-SP, dezembro de 1993, p.7-29.

POLLACK, Michael. Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, 1992, p. 200-212.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, 1989, p. 3-15.

REVEL, Jacques. "Microanálise e construção do social". *In*: REVEL, Jacques. *Jogos de escala*. Rio de Janeiro: Edit. FGV, 1998.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Cartografia da ação social: região latino-americana e novo desenvolvimento urbano. *In*: POGGIESE, Hector; EGLER, Tamara T. Cohen (org.). *Otro desarrollo urbano:* ciudad incluyente, justicia social y gestión democratica. Buenos Aires: Clacso, p.147-156, 2009.

RIOS NETO, Eduardo; RIANI, Juliana de Lucena Ruas. "Desigualdades raciais nas condições habitacionais na população urbana". *In*: SANTOS, Renato Emerson dos (org.). *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais*: o negro no ensino de Geografia. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2007.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. *In*: SANTOS, Renato Emerson dos (org.). *Diversidade, espaço e relações étnico-raciais*: o negro no ensino de Geografia. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2007.

SALES, Natália. *Em defesa da Pequena África*: estudo etnográfico sobre engajamento político pela memória de africanos e afrodescendentes no Rio de Janeiro/RJ. Tese (Doutorado em Antropologia) – UFF. Niterói, 2021.

SANCHÉZ, Fernanda *et al*. Cronologia crítica da cidade em disputa: o caso do Morro da Providência no Porto do Rio de Janeiro. *In*: OLIVEIRA, F. *et al.* (org.). *Planejamento e conflitos urbanos*: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

SANTOS, Ivair Augusto A. O Movimento Negro e o Estado (1983-1987): o caso do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra no Governo de São Paulo. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Renato Emerson dos. *Rediscutindo o ensino de Geografia*: temas da Lei 10.639. Rio de Janeiro: CEAP, 2009.

SANTOS, Renato Emerson dos. *Movimentos sociais e Geografia*: sobre a(s) espacialidade(s) da ação social. Rio de Janeiro: Consequência, 2011a.

SANTOS, Renato Emerson dos. "Ativismos cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder". *Revista Geográfica de América Central* (*online*), v. 2, p. 1; Costa Rica, 2011b;

SANTOS, Renato Emerson dos. Repertórios espaciais de ação na luta antirracismo: o caso da Pequena África no Rio de Janeiro. *In*: SÁNCHEZ, Fernanda; MOREIRA, Paula Cardoso (org.). *Cartografias do conflito no Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 12-27.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas*: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOJA, Edward; SILVA, K. S.; RIBEIRO, L. P.; SILVA, N. C. Disputas de lugar e a Pequena África no Centro do Rio de Janeiro: reação ou ação? Resistência ou r-existência e protagonismo? *In*: RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; SÁ, Ana Isabel; BRANDÃO, Marcela (org.). 2º Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico. 1. ed. Belo Horizonte: Fluxos, 2018, v. 1, p. 464-491. Disponível em https://wiki.indisciplinar.com/webdav/seminarios/06-05_FN1_ANAIS%20UB_2019_FN-5.pdf. Acesso em 27/04/2022.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SWYNGUEDOUW, Eric. "Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the politics of scale". *In*: COX, Kewin (org.). *Spaces of globalization*: reasserting the power of the local. New York/London: The Guilford Press, 1997, p. 137-166.

WERLEN, Benno. Regions and Everyday Regionalizations: From a Space-centred Towards an Action-centred Human Geography. *In*: HOUTUM, Henk van; KRAMSCH, Olivier; ZIERHOFER, Wolfgang. *B/ordering space*. Burlington/USA: Ashgate Publishing Company, 2005.

A oficina do bem comum: usos e significados da categoria "comunidade" nas arenas públicas cariocas[1]

Soraya Silveira Simões

O termo "comunidade" aparece nas arenas públicas sobretudo na voz dos moradores de áreas menos favorecidas, das periferias, das favelas. Com o uso dessa categoria, uma parte considerável dos citadinos reivindica suas lutas e manifesta a expectativa de formulação de políticas públicas que possam contemplar as vulnerabilidades experimentadas coletivamente.

No contexto urbano carioca, "comunidade" acentua não somente a preeminência de um sujeito coletivo desfavorecido em um dado contexto urbano, mas também aquele no qual a categoria "morador", por vezes, não é a única capaz de garantir o *pertencimento à comunidade*. Ter "mais tempo no lugar" em relação aos novos moradores, ser afiliado a certos grupos domésticos, de parentesco, religiosos ou esportivos – ou seja, fazer parte do "circuito da confiança" (VOGEL; MELLO; MOLLICA, 2017 [1981]), se beneficiar do sistema

1 Artigo publicado no livro *Ciudades populares en disputa. ¿Acceso a suelo urbano para todos?* Orgs: ABRAMO, P.; MANCILLA, M. R.; ESPINOSA, J. E.). Quito; Buenos Aires; Rio de Janeiro: Ediciones Abya-Yala; CLACSO; UFRJ, 2016.

de crédito local, participar dos circuitos de informação do lugar... inúmeras são as possibilidades de pertencimento à "comunidade" – e ser *proprietário* (ou *inquilino*) de um imóvel não é, entre essas, a mais determinante. Para a compreensão dessa complexa dinâmica, as *situações* nas quais a categoria é evocada devem ser analisadas, pois é nesse processo, de natureza relacional, que os atores reclamam seus modos de pertencimento e legitimam o seu direito à cidade.

No Rio de Janeiro, o termo comunidade compõe a identidade de uma população urbana historicamente vulnerável, que conhece o deslocamento forçado e a insegurança social e econômica[2]. A ambivalência do termo, tal como empregado no contexto urbano carioca, invoca tanto uma dimensão existencial – "eu sou da comunidade" – quanto outra, espacial – "eu moro na comunidade". Com isso, o discurso sugere uma homologia entre espaços, sujeitos e populações, e o histórico das políticas urbanas nos fornece elementos suficientes para traçarmos alguns percursos de reconhecimento de identidades e sentimentos sociais surgidos em contextos urbanos e que aqui serão observados a partir das arenas públicas formadas na cidade do Rio de Janeiro e, especificamente, junto aos moradores da zona sul da cidade[3].

Ao longo de um século, a antiga e complexa coabitação bairro-favela no Rio de Janeiro se manifestou através de uma série de decretos e programas que visavam erradicar e impedir melhorias nas favelas, e isso sem propor políticas habitacionais que fossem articuladas em

2 Em pesquisa sobre o processo recente de renovação urbana em bairros periféricos franceses – classificados como *quartiers sensibles* – o *communautarisme* figura como um elemento a ser extinto pela reconfiguração espacial e social desses bairros habitados por uma população que, também lá, conhece bem os processos de mudança forçada, além da trajetória de imigração conhecida por boa parte de seus residentes. Nos desdobramentos desse processo de renovação urbana e, por conseguinte, de mudança forçada, forma-se não só a *communitas*, nos termos de Victor Turner, mas os elementos de uma "comunidade de aflição" que, no caso francês, evoca um conflito particular de sua história colonial e da naturalização dos imigrantes provenientes das ex-colônias naquele país. V. Helleboid *et al.* (2010), Simões e Melo (2010 e 2013).

3 A zona sul do Rio de Janeiro é compreendida pelos bairros mais valorizados da cidade, localizados entre a Lagoa Rodrigo de Freitas e a orla das praias da entrada da Baía de Guanabara e oceânicas, reunidos, administrativamente, na Área de Planejamento 2, com quatro Regiões Administrativas e seus respectivos bairros: Botafogo (Flamengo, Glória, Laranjeiras, Catete, Cosme Velho, Botafogo, Humaitá, Urca); Copacabana (Leme, Copacabana); Lagoa (Ipanema, Leblon, Lagoa, Jardim Botânico, Gávea, Vidigal, São Conrado); e Rocinha.

todas as esferas administrativas (GONÇALVES, 2010; VALLADARES, 1980; SAGMACS, 1960). A partir dos anos 1960, as favelas existentes na zona sul da cidade, sobretudo aquelas no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas, foram objeto da política apelidada de "remoção" de favelas, que deu origem ao deslocamento forçado de milhares de habitantes para as periferias destituídas de infraestrutura[4]. Somente a partir do processo de reabertura política, nos anos 1980, ações e programas visando o reconhecimento da cidade autoconstruída começaram a ser estruturados[5]. O reconhecimento da função social da propriedade e do planejamento participativo pela Constituição de 1988; a melhoria de infraestrutura em assentamentos e bairros populares através da urbanização (Programas Favela-Bairro, de 1994, e Bairrinho, de 1996) e da regularização fundiária (Programa Morar Legal, 1994); a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001; a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como um dos principais instrumentos de política fundiária surgidos com a redemocratização; a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Conselho das Cidades, em 2004, vieram contribuir para legitimar demandas dos habitantes das áreas urbanas não regularizadas, fortalecendo a luta contra categorias de acusação atribuídas aos habitantes das áreas periféricas como parte do processo de construção da cidadania[6].

Garantir o direito de pertencer à *urbs* não mitigou, contudo, a exclusão da *civitas*. O sentimento social manifestado pelo emprego da categoria comunidade surge, em determinadas situações, como uma espécie de cidadania definida pela *polis de proximidade*. A partir das observações feitas em reuniões de moradores do conjunto habitacional Cruzada São Sebastião, do Leblon[7], apresentamos alguns elementos etnográficos que nos permitem refletir sobre os significados dos usos

4 V. VALLADARES, 1980.

5 O ''Programa Cada Família, Um Lote'' marcou a gestão de Leonel Brizola no governo do Rio, ao conceder escrituras definitivas para milhares de moradores de conjuntos habitacionais construídos pela Companhia de Habitação Popular (COHAB) e para moradores de inúmeras favelas.

6 V. ROLNIK, 2015, especialmente capítulo 2.

7 O bairro São Sebastião do Leblon, hoje comumente chamado "Cruzada", foi construído pela associação católica Cruzada São Sebastião, fundada por Dom Hélder no Congresso Eucarístico Internacional de 1955. Entre outras coisas, a Cruzada pretendia construir prédios de apartamentos em terrenos contíguos às favelas que iriam ser extintas. O conjunto do Leblon é o mais eloquente testemunho dessa iniciativa, construído em um dos bairros mais valorizados do Rio de Janeiro. V. Simões, 2010.

dessa categoria e o que ela nos ensina sobre a complexa gestão de um grande centro urbano, como o Rio de Janeiro.

"Comunidade" e "bairro"

Em março de 2004, os membros das associações de moradores da zona sul do Rio reuniram-se numa tradicional escola de Botafogo para discutir o temário do II Congresso da Federação das Associações de Moradores do Município do Rio de Janeiro (FAM-RIO), que aconteceria no mês seguinte. Entre os participantes havia membros das associações de moradores de "bairros", "favelas" e "conjuntos habitacionais". A distinção "bairro", "morro"[8], "conjunto" merecia, por si só, a nossa atenção, pois se os problemas particulares às favelas (regularização fundiária, saneamento, iluminação, construção e melhoria dos acessos, ordenamento do espaço público etc.) justificariam sua diferenciação, o mesmo não poderia ser dito da Cruzada São Sebastião. Esse conjunto, inaugurado no Leblon em 1957, resultou da iniciativa da associação católica homônima fundada por Dom Hélder Câmara para abrigar famílias faveladas em prédios de apartamentos construídos em terrenos contíguos às favelas. A Cruzada pretendia fazer face à política de remoção de favelas que já se afigurava, mantendo os moradores nas áreas urbanizadas, preservando as milhares de rotinas já estabelecidas pelos moradores dessas áreas. As favelas Praia do Pinto e Ilha das Dragas, que avançavam sobre o espelho d'água da Lagoa Rodrigo de Freitas, foram as escolhidas para o início das obras justamente por estarem situadas em área "nobre"[9] naquele setor da cidade – a zona sul – onde as intervenções urbanísticas na então capital do

8 ''Morro'' não é só um acidente geográfico. No Rio, o termo é muitas vezes usado como sinônimo de favela, diferentemente do que ocorre com os bairros ditos ''nobres'' localizados nas encostas da cidade. O ''morro'' também figura em inúmeras letras de samba como o lugar da beleza, da poesia, mas também dos desmandos do poder público em suas investidas contra as moradias autoconstruídas dos trabalhadores precarizados. V. (e ouvir) *Alvorada*, de Cartola; *O morro não tem vez*, de Tom Jobim; *Minha gente do morro*, de Candeia (autor de várias músicas censuradas); *Aqueles morros*, de Bezerra da Silva, entre outros.

9 No Brasil, único país com passado imperial nas Américas, é comum atribuir o termo ''nobre'' a determinados bairros habitados por população de certo poder aquisitivo.

país começavam a fazer dali o "cartão postal" da cidade. Contudo, 50 anos depois, os moradores do conjunto, hoje comumente chamado Cruzada, ainda têm seus endereços associados à favela e o peso simbólico desse passado não é sem efeito[10].

Através do convite formulado pelo presidente da Associação de Moradores do Bairro São Sebastião do Leblon (AMORABASE) e por outra moradora do conjunto, então diretora de Assuntos Comunitários da FAM-RIO e ex-presidente da Amorabase, participamos da reunião da FAM-RIO que, naquela noite, teria como objetivo principal discutir as modalidades de gestão da FAM-RIO, a serem votadas durante o congresso. O critério de proporcionalidade e suas modalidades, "simples" e "qualificada", na composição de uma diretoria não majoritária, foram minuciosamente apresentados, assim como as formas de gestão: presidencialista e colegiada. Após a explanação, antecipando-se a todos os demais presentes, o presidente da Amorabase ofereceu à assembleia suas considerações. Conforme o seu entendimento, o sistema de proporcionalidade e a diretoria colegiada poderiam afetar a coerência elaborada para a formação de uma chapa, podendo redundar em entraves futuros. Com isso, concluiu que os dois sistemas não funcionariam em uma *associação de moradores*, mas seriam eficazes no âmbito de uma *federação*, uma vez que dariam a oportunidade de "todos participarem juntos"[11].

A distinção que vinha de estabelecer manifestava o que estava apto a mensurar: os conflitos experimentados pelos presidentes de uma associação de *bairro* e pelo presidente da associação de moradores

10 Mello (2003); Simões (2010).

11 No livro *Les Sens du Public*, M. Leclerc-Olive (2003) faz a distinção entre o "bem comum", que seria uma propriedade partilhada por grupos determinados e exclusivos, e o "bem público", que seriam bens inapropriáveis, inalienáveis e imprescritíveis. Sem a definição desses conceitos para ancorar seu raciocínio, percebi que, de qualquer modo, o presidente da associação de moradores do conjunto comparou, para si, os conflitos decorrentes do tipo de apropriação relativa ao "bem comum" e os conflitos de negociação do bem público que aquela arena propriamente caracterizava, ao congregar grupos de moradores da cidade da forma menos excludente possível. É claro que devemos considerar que o espaço em jogo, em um caso, engloba relações primárias e formas de controle mais informais se compararmos com o espaço sobre o qual os militantes de uma federação de associações de moradores tomam como referência para suas aguerridas lutas políticas, espaços esses onde os citadinos podem desenvolver suas vidas apoiados em laços impessoais. Ou seja, a distância das formas de controle e conflitos implicadas nessas percepções territoriais distintas não podem ser, terminantemente, ignoradas nas análises.

do *conjunto habitacional* eram bastante distintos. Nesta, ressaltavam-se os traços de um pertencimento social comum, fortemente marcado por relações de vizinhança caracterizadas também por relações de parentesco, traduzidas em inúmeras práticas de gestão local e, também, por uma trajetória coletiva bastante significativa: a mudança residencial dos barracos da favela para os apartamentos do conjunto.

Opiniões contrárias à dele foram unânimes e não demoraram a ser externadas na arena. Entre os que se manifestaram contrários ao seu entendimento estava a outra moradora da Cruzada que, em seu discurso, chegou a apresentar críticas indiretas à forma como o presidente da associação de moradores do conjunto habitacional compreendia a gestão no âmbito de uma associação de moradores. Naquela noite, desde a apresentação do temário, ficara evidente que todos os representantes das associações de moradores da zona sul[12] ali presentes iam de encontro ao chamado "corporativismo de bairro" (VIDAL, 1998) e aos projetos percebidos como "assistencialistas" e "clientelistas", fazendo disso um objeto de discussão constante nas reuniões do grupo e nas instâncias públicas de mediação entre governo e sociedade civil. O problema fora tratado, na ocasião, como um dos mais urgentes pois figurava como um obstáculo para os objetivos almejados pela diretoria da FAM-RIO, cujos membros eram, em grande parte, moradores e representantes das associações de bairros da zona sul da cidade.

***

Esse episódio permitiu realçar, retrospectivamente, o modo como se davam os engajamentos associativos de grande parte dos moradores do conjunto. O pressuposto de que suas motivações mantinham vínculos profundos com uma experiência de descrença na preservação da integridade física e moral em interações cotidianas no âmbito da vizinhança, no bairro e com agentes do Estado, não poderia ser negligenciado[13]. A questão que se colocava, tanto nas

12 Os bairros da zona sul do Rio de Janeiro são os mais valorizados da cidade. E foi nessa região sul da cidade que ocorreu a maior parte das chamadas «remoções» de favelas nos anos 1960 e 1970, extinguindo sobretudo aquelas localizadas no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas.

13 Em pouco tempo de trabalho de campo, duas pessoas nos narraram como perderam

arenas locais (reuniões de condomínio e da associação de moradores do conjunto) quanto nas arenas públicas das quais os representantes da associação de moradores do conjunto participavam, era: como alcançar um nível de generalidade exigido pelos princípios que regem as arenas públicas a partir de casos particularíssimos?

As expectativas que recaiam sobre a Associação de Moradores da Cruzada São Sebastião referiam-se, entre outras, à capacidade de seus diretores em elaborar projetos e obter financiamentos, de modo que "jovens e idosos da comunidade" pudessem "ocupar o tempo" com certas atividades. Havia um consenso sobre uma suposta ociosidade de parte dos jovens moradores do lugar, e que esse ócio seria a oportunidade para que eles se engajassem em atividades ilícitas. Por conta disso, a capacidade de mobilizar recursos era cobrada. Os recursos, por sua vez, eram oferecidos por inúmeras instituições diante do argumento de *carência*, e era através dele que se expressava o próprio *ethos* do que vinha a ser "comunidade" no glossário da vida local[14].

O argumento da carência era, assim, utilizado por todos: moradores e agentes públicos e privados que então conferiam à categoria "comunidade" um caráter unívoco. Não obstante, nem sempre a categoria "carente" despertava a simpatia daqueles mesmos atores que, por vezes, lançavam mão de sua operacionalidade. Para os síndicos dos dez prédios do conjunto, o recurso ao argumento de carência só se justificava nas relações com agentes externos[15]. Internamente, as redes de parentesco nos permitiam não só acompanhar e remontar ponto a ponto os laços de reciprocidade que

---

um filho e um irmão por causa de objetos atirados por outros moradores pelas janelas dos prédios. Também nesse período, assistimos às incursões da Polícia Civil no conjunto, disparando tiros em meio aos vários adultos e crianças que se concentravam na rua no início da noite, e subindo as escadas dos prédios com armas em punho e dedo no gatilho.

14 A transformação da pobreza em sinônimo de carência se dá, segundo Valladares (1991: 100), com a importação da terminologia "população de baixa renda" pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais que, principalmente a partir da década de 1960, passam a investir em políticas sociais, dessa vez com a introdução da variável ''renda'' na definição de pobreza.

15 Como em uma reunião com engenheiros da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) para a negociação das dívidas de água dos condomínios. Graças à inserção dos prédios da Cruzada na chamada Tarifa Social, foi possível reduzir em até 70% o valor das contas e ainda obter um parcelamento de até 48 meses.

envolvem todo o circuito das trocas no local, mas também considerar com mais vagar e refletir sobre as comodidades viabilizadas pelos bens (materiais e simbólicos) que circulavam entre seus componentes. Elas permitiam também verificar como e até que ponto uma face dos conflitos derivados da gestão da vida coletiva se articulava com uma transposição da moralidade privada para o gerenciamento do público. Para se pertencer à comunidade e nela ter voz importava muito pertencer às famílias locais, que compartilhavam trajetórias comuns, ou, enquanto morador adventício, ser afiançado por elas. Mas não só: além de "ser nascido", contava ainda o fato de ali "ter sido criado"[16].

Associação de Moradores e Conselho de Síndicos: instâncias mediadoras de problemas públicos e privados

Entre os residentes da Cruzada São Sebastião, podemos caracterizar a relação entre síndicos e moradores à luz de uma tensão, fruto não só do difícil exercício de gestão (controle e cobrança), de um lado, mas também da complexa arte de apresentar argumentos, de outro. Na relação entre o síndico e os demais moradores há, contudo, uma proximidade social que se evidencia quando ambos se encontram, por exemplo, diante de agentes externos. Nesse caso, síndicos e moradores são residentes e a simetria dessa relação reduz drasticamente, em suas discussões, o emprego do argumento pautado pela carência. O capital social nivelado pela mesma posição que ocupam nesse sistema condominial torna-se assimétrico somente no processo de negociação, que os obriga, impreterivelmente, a entrarem em uma dimensão da intimidade.

Nas relações entre síndico e morador, o argumento da pobreza e da carência ganha densidade, por exemplo, diante da necessidade de comprovação das condições financeiras de um inadimplente – ou seja, diante de um conflito. Para isso, ambos se beneficiam dos mais diversos recursos para justificar as escolhas que fazem e os procedimentos que utilizam para pagar ou deixar de pagar o condomínio, negociar

16 V. Simões (2010); Mello & Vogel (2004).

uma dívida ou recorrer a atitudes mais drásticas, como a publicização dos nomes dos inadimplentes, o apelo à justiça ou mesmo o prosaico pronunciamento de um desejo de que a prefeitura coloque em leilão o imóvel do devedor, por exemplo.

É exatamente nesse momento crítico de comprovação que a dimensão íntima se descortina, do ponto de vista do condômino, ora voluntariamente, como engajamento num regime de justificação, ora involuntariamente, pelo conhecimento que o síndico acumula através da observação da vida privada dos demais. É ainda nesse momento que a correlação existente entre o *habitar* e o *ser moral* se apresenta no espaço público e passa a ser objeto de inúmeras modulações na retórica do bem comum.

Em relação ao síndico e aos membros da diretoria da associação de moradores, sobretudo o presidente, o controle igualmente resvalava para o âmbito do privado. Em um episódio envolvendo um morador e um policial, em frente a portaria de um dos prédios do conjunto, o presidente da associação foi agredido verbal e fisicamente pelos amigos do morador por não ter intercedido em defesa do acusado. O presidente, por sua vez, considerou sua conduta uma decisão política, visto que problemas qualificados como pessoais – no caso, o conflito do morador com o policial – não eram "problemas da comunidade".

Poucos dias após o incidente, o presidente assumiu o posto de síndico do bloco onde morava, pois a síndica estava sofrendo de depressão e atribuía seu estado de saúde às críticas e ameaças que passou a receber após ter contratado um advogado para resolver a questão dos inadimplentes. Tão logo assumiu o posto, o novo síndico marcou uma reunião para tratar do assunto. No dia, os ânimos se acirraram, todos falavam ao mesmo tempo. O silêncio só se dava quando alguém, mais exaltado, encenava o seu discurso apresentando para a plateia suas razões para a destemperança. Destemperança essa que encontrava lugar para exibir-se em um rito marcado pela obrigação de expressar tal sentimento – no caso, a contrariedade diante da proposta de se administrar institucionalmente um conflito interno[17].

17 Em *A Expressão Obrigatória dos Sentimentos*, Marcel Mauss notou que não são "apenas os tempos e as condições da expressão coletiva dos sentimentos que são fixos, os agentes desta expressão também o são" (1999: 328). Mauss observou que todas essas expressões coletivas e "de força obrigatória dos sentimentos do indivíduo e do grupo

Essa reunião de condomínio, entre outras, constituiu-se majoritariamente de mulheres. Elas se revezavam na arena para expressarem, cada uma a seu turno, o desagrado perante a possível contratação de um advogado para se ocupar das dívidas dos inadimplentes. Uma senhora argumentou na arena que a dívida de sua filha resultava de razões bastante objetivas. Além dos argumentos apresentados, o fato de destaque foi que, através desses argumentos, surgiram os responsáveis pelos imóveis e os querelantes: todos eram mulheres. Houve quem afirmasse também que a medida de contratação do advogado era a causa do aumento do número de não pagadores no prédio: "Agora é *dívida de quem deve* e *de quem não deve*", queixou-se uma outra mulher. Seu desabafo não era sem sentido, pois ele mostrava a existência de duas qualidades de condôminos na mesma situação de devedores. Abria-se mais uma vez a suspeita de que a conduta moral se constituía em um dado legítimo a ser utilizado na negociação. Restava, enfim, tentar entender como esse álibi, caracterizado por uma determinada conduta, era construído e identificado.

Em seguida, outra moradora levantou-se e caminhou até o síndico para lhe dizer, dedo em riste, que não gostava do advogado porque "ele não fez nada, ele não construiu nada, ele é lá de fora". Suas razões para o descumprimento da norma foram, assim, apresentadas: como alguém "de fora" e indiferente ao processo de construção das regras estabelecidas entre síndico e morador era convocado agora para solucionar problemas, aplicando, não importa a que tipo de devedor e a que quadro de razões, as regras impessoais da lei?

Em síntese, a queixa geral recaía sobre a anulação de um acordo tácito cujo mérito era a manutenção de uma ampla margem de negociação na qual o *falar de si* não apenas encontrava lugar como atualizava, todo mês, a chance de se comprovar, para si mesmo e para o outro, um traço pessoal de existência no mundo. Como lembrou um morador, "todo mundo tem uma história para contar"[18]. Esse mesmo

são mais do que simples manifestações, são sinais, expressões compreendidas, em suma, uma linguagem" (Idem: 332). Os gestos, gritos, interjeições e lágrimas "são como frases e palavras. É preciso dizê-las, mas se é preciso dizê-las é porque todo o grupo as compreende". Todo o repertório pantomímico e os recursos fisiológicos não são unicamente expressão de sentimentos, "são também, ao mesmo tempo, rigorosamente ao mesmo tempo, signos e símbolos coletivos" (Idem: 334).

18 Algo semelhante foi dito pelo jurista Wilhelm Schapp, ao propor compreender as narrativas como modo de fundamentar direitos.

homem exerceu, durante a reunião, um papel contemporizador, se esforçando em mostrar, através de indagações, como as queixas e as razões apresentadas ali não resolviam o problema das melhorias necessárias àquele prédio. Ao contrário, afirmavam ainda mais a precariedade de um bem comum a todos, usurpado de melhorias pela postura individualista, por vezes egoísta e descrente dos demais[19].

Os participantes dessa reunião tinham experiências muito distintas no que concerne à vida política e administrativa mais próxima – a do próprio prédio – até as mais abrangentes –vidas cívica e citadina. Além do mais, a faixa etária dos presentes era igualmente muito diversificada. Essa arena, em especial, foi exemplar no que diz respeito à conformação de um *mundo comum*, no qual determinados argumentos ganham coerência e plausibilidade. Algo só possível através do trabalho de contextualização e de qualificação das "coisas" presentes e pertinentes (pessoas, problemas, objeto do litígio, razões etc.), que era o próprio objeto da reunião.

Ali, mais uma vez, a pesquisa empírica mostrava que o arranjo de um mundo que pudesse ser comum a todos os participantes estava sendo definido na *situação* – e não exclusivamente em uma esfera outra de princípios onde a filosofia política liberal costuma permanecer – abnegando, com isso, as condições empíricas de realização do acordo e, com elas, outros princípios e concepções de justiça[20].

***

A análise até aqui empreendida de duas arenas distintas – uma no âmbito de uma federação de associações de moradores reunidas numa Região Administrativa da cidade e outra no de um condomínio

19 No relatório que a Fundação Leão XIII publicou em 1955, nos seus primeiros sete anos de existência, o "ceticismo dos pobres" foi apontado como empecilho ao trabalho educativo das assistentes sociais nas favelas. Em suas expectativas reformadoras, diziam que os pobres não sabiam e nem podiam esperar, um dia, melhorar de vida, pois lhes ''faltava confiança'': primeiramente em si e, em seguida, na palavra dos agentes do poder público. Quando muito, lhes faltava até mesmo, segundo o relatório, qualquer cogitação de mudança. Por oposição à dogmática visão de mundo das assistentes sociais, o mencionado ceticismo do favelado parecia resultar, como a própria acepção do termo sugere, de um profundo questionamento acerca de um problema julgado, pelos agentes externos, como patente: o seu modo de vida – e não as condições que se lhes impunham para poderem ''levar as suas vidas''.

20 Cf. Boltanski & Thevenot (1991: 162).

que integra um conjunto habitacional – nos oferece alguns elementos para compreendermos o dilema do *público* segundo a perspectiva do pragmatismo. A abordagem coloca em questão o estatuto da *verdade* e restitui, com isso, a sua plasticidade, pois é nas mãos de pessoas concretas, em ações concretas e em contextos específicos que elas são forjadas.

A oficina do bem comum

Em toda situação de disputa, as grandezas em torno das quais os participantes se alinham tornam-se particularmente salientes. Durante nossa pesquisa, pudemos ouvir os argumentos justificativos formulados pelos moradores do conjunto e dos bairros da cidade para se posicionarem contra ou a favor dos projetos de intervenção em seus espaços de habitação. E momentos como esse se caracterizam especialmente por uma inquietação acerca do modo como pessoas e coisas serão reconhecidas, valoradas[21].

Na Cruzada, as reuniões formais acontecem a todo momento. É grande o número de vezes em que agentes públicos e privados se encontram com os moradores para solucionarem os mais diversos problemas – água, luz, obras, impostos etc. Internamente, o número de convocações é ainda maior e pode surgir de uma demanda particular de um morador interessado, por exemplo, em fazer certo uso de uma área do prédio; ou do síndico, preocupado com as adversidades inerentes à administração de um conjunto de moradias. Há também convocatórias da Associação de Moradores e do Conselho de Síndicos, seja para organizarem festas laicas, religiosas, feiras e bazares, seja para resolverem questões administrativas ou apoios políticos; e ainda de membros de ONGs, missionários, artistas e muitos outros agentes interessados na implantação de projetos sociais.

A diversidade dos modos de se especificar o bem comum e a própria noção de "bem comum" merece, pois, a nossa atenção, pois trata de uma definição capaz de determinar e coordenar a ação coletiva. Uns falam a partir da condição de morador, o que por si só implica um universo de direitos e deveres não raro dessemelhantes.

21 Idem: 26.

Enquanto membro dessa categoria – morador –, o sujeito que reivindica pode basear seus argumentos em um mundo abrangente das normas que contemplam uma "comunidade" – universo este de caráter mais restrito e diferenciado – ao passo que outros, falando enquanto "cidadãos", fundamentam suas alegações em um mundo impessoal e pautado pelo princípio de igualdade que inclui, entre outros, o "morador".

Dependendo, pois, da grandeza, representada pela própria categoria evocada pelo sujeito, um mesmo princípio pode fundamentar razões muito distintas. O princípio, portanto, não é o suficiente para se chegar a um consenso, ou, como chamam Boltanski e Thevenot, a um *acordo justificado*. Segundo a teoria da justificação elaborada por esses autores, o bem comum e a capacidade de agir em seu favor dependem não apenas de um mesmo princípio – à luz do qual o objeto da disputa se define e as ações dos envolvidos se tornam plausíveis e justificáveis. Mais do que o conhecimento desse princípio que rege ações e que julga o objeto em torno do qual se reúnem sujeitos interessados, é imprescindível saber qual o *bem* que cada participante deverá e poderá "oferecer em sacrifício" para ascender a um estado comum em relação aos demais empenhados para produzirem um acordo. Se o sacrifício de algo é uma condição exigida pelo processo de um acordo, ele – o sacrifício – é, em si, uma *prova* de que os vários *sentidos do justo* estão sendo ajustados para se chegar a um princípio superior comum e, assim, ao acordo[22].

Dito de outro modo, o bem a ser sacrificado para que todos possam ascender a um estado de igualdade – minorando a tensão para entrar em um acordo – pode ser, ele mesmo, objeto de grandes divergências. A título de exemplificar o que seria um bem submetido ao sacrifício, podemos considerá-lo como sendo, até mesmo, uma

22 Para um detalhamento escrupuloso da teoria da justificação, recomendo ao leitor o livro de Boltanski e Thevenot, no qual os autores apresentam esquematicamente os axiomas que vão estruturando, passo a passo, o bem comum e a capacidade de agir em seu favor. Como ressaltam os autores, ainda que o modelo de *cité* faça referência a um só princípio de justificação por vez, ele é uma resposta à multiplicidade de princípios sem os quais o mundo seria um éden, um lugar sem disputas (1991: 101). Por não vivermos em um paraíso, os autores consideram, assim, que todo modelo de *cité* implica em uma *grandeza*, um *sacrifício* e em uma *noção de dignidade* próprios à *cité* que revelam (Idem: 106).

das identidades a partir da qual os sujeitos em concorrência se percebem[23].

Como já supomos, dependendo da situação, a categoria "morador" implica um universo de normas desiguais entre os próprios moradores. Entre estes e os agentes externos se interpõem, ainda, outras tantas categorias – como, por exemplo, "cidadão" e "político" – evocativas de outros universos normativos capazes de suplantar a ordem local – esta, a *polis de proximidade*, representativa do mais vasto mundo de sentido jurídico para um número considerável de moradores da cidade.

O processo de criação de uma convenção de condomínio na Cruzada, que analisaremos a seguir, é o primeiro caso ilustrativo do que acabamos de expor. A pedido dos síndicos, uma série de reuniões foram programadas e convocadas por agentes externos, nesse caso, por funcionários da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB), com a finalidade de se tentar instituir, finalmente, o regulamento. Os custos para registrar uma convenção são altos, e a presença da companhia junto aos moradores, por ocasião do trabalho de regularização dos imóveis da Cruzada, foi a oportunidade identificada pelos síndicos e pela Amorabase para esse auxílio. Primeiramente, discutindo a própria convenção para, em seguida, darem início aos procedimentos burocráticos. Entretanto, o alerta dado por alguns moradores sobre suas próprias dificuldades para compreender ou se interessar por aquele instrumento – a convenção –, foi em parte ignorado por aqueles responsáveis pela condução das reuniões. O saber local, nesse episódio, acabou revelando sua potência ao desbancar os princípios ideológicos e as boas intenções dos agentes públicos, representados por um administrador e um advogado da CEHAB, conforme veremos mais à frente.

O segundo caso que iremos analisar ocorreu durante a reunião entre barraqueiros[24] e demais moradores da Cruzada interessados em montarem estandes na rua durante uma festa junina. Aqui, acompanharemos uma disputa interna. Todos os participantes

23 Em *O saber local*, Clifford Geertz narra um caso perfeitamente ilustrativo do sentido do sacrifício, segundo a conotação que possui na teoria da justificação, através do drama do balinês Regreg. Cf. Geertz (2003).

24 Moradores que vendem comidas e bebidas nas áreas de uso comum do conjunto.

residem no conjunto, condição que os coloca, inicialmente, em pé de igualdade. O que, no entanto, permitirá dar relevo às distinções e base aos argumentos com os quais pleiteiam o direito em questão – venderem comidas e bebidas durante a festa – será, justamente, o uso da categoria comunidade. Em momentos de disputa, a comunidade se define. Nesse sentido, podemos e devemos considerar *comunidade*, tal como aparece nas arenas políticas da capital: não como um ideal, mas como uma *premissa*.

Essa hipótese é também explicitada na última reunião que trazemos para esta análise. Trata-se de uma reunião virtual e, graças a isso, um público mais amplo e geograficamente distante da zona sul do Rio de Janeiro pôde acompanhar, não sem espanto, as agressões deliberadas resultantes de um antagonismo cultivado através da oposição Leblon x Cruzada, "bairro" x "favela". O que se viu ao longo desses dias de afrontamentos virtuais revela que a própria ideia de bairro pode ser representada como uma "arena" na qual os interessados vêm se manifestar[25].

A partir de agora, vamos, então, incursionar por essas reuniões que, entre muitas outras coisas, nos dão acesso ao mundo de referências através do qual moradores da cidade adquirem competências políticas e citadinas e passam a exercitá-las.

As reuniões sobre a convenção de condomínio

Em 2000, a pesquisa que a CEHAB realizou na Cruzada São Sebastião revelou que 76,13% dos moradores achavam necessária a organização administrativa por blocos, ao invés de uma possível centralização caracterizada na figura de um síndico geral.

A preferência acordava com a grande diferenciação interna no conjunto, mas também com os problemas que os moradores consideravam "crônicos" e característicos de um ou outro prédio, como, por exemplo, a alta taxa de inadimplência entre os moradores de um bloco com maior número de apartamentos em contraste com o

25 Em uma entrevista concedida ao *site* UOL, em 2012, o prefeito do Rio, Eduardo Paes, disse "não entender" o que "o pessoal de Niterói [professores da Escola de Arquitetura da Universidade Federal Fluminense] vinha fazer no Rio", auxiliando os moradores da Vila Autódromo na elaboração de um plano de urbanização que pudesse fazer face à tentativa de remoção daquele bairro empreendida pela Prefeitura do Rio.

bem organizado bloco com apartamentos maiores e menos unidades residenciais. Concorriam também alguns outros sistemas de crenças que identificavam, por exemplo, "potestades"[26] apegadas a este ou aquele bloco, além de histórias macabras e boatos que colaboravam com a estigmatização. Além desse universo de atribuições, havia um outro que se coadunava exclusivamente com o perfil e a popularidade de cada síndico junto aos condôminos e demais habitantes dos prédios vizinhos.

Não vamos nos estender nas minúcias dessa relação, mas apenas salientar que os blocos do conjunto, para seus habitantes, eram considerados "viáveis" ou "inviáveis" administrativamente em função de um caráter extraído não apenas da prática de seus moradores, individualmente, mas também da apropriação dos espaços de uso comum e do repertório de histórias neles transcorridas. No entanto, a primeira reunião das muitas que tratariam dos aspectos legais para a elaboração e o registro da Convenção de Condomínio fora iniciada com uma explanação feita pelo administrador da CEHAB, ressaltando a necessidade de se desfazer, no documento, e por meio de algumas medidas, essa tão cara diferenciação. Naquela noite, ele parecia não ter levado suficientemente em conta a força das expressões locais que infundiam as inúmeras distinções entre os blocos e seus moradores.

Delegado pela CEHAB para acompanhar todo o processo de regularização dos apartamentos que ainda estivessem, por razões diversas, em situação irregular, desde a fundação do bairro São Sebastião, ou em litígio, o administrador há meses vinha se inteirando do cotidiano e das disputas internas dos moradores da Cruzada. O seu escritório – situado em uma sala contígua à delegacia, na rua Humberto de Campos, em frente à igreja que integra o conjunto – era voltado para a calçada e no nível do passeio, podendo ser observado pelo passante através de uma grande porta de vidro. Ao longo de quase um ano, o escritório foi frequentado por muitos moradores da Cruzada interessados em esclarecer suas situações, realizar o recadastramento junto à CEHAB, tirar o registro do imóvel, resolver outros problemas jurídicos ou simplesmente em conversar com o

26 Termo empregado por um líder evangélico morador do conjunto para atribuir as causas dos problemas ditos "crônicos" de certos "blocos" (inadimplência, atividades ilícitas em áreas de uso coletivo etc.).

administrador entre uma ida ou vinda do mercado. Os jovens também frequentavam o local atraídos pelos cursos de "reforço escolar", "embelezamento da mulher" e aulas de preparação para atuarem como guias durante os Jogos Pan-Americanos, todos oferecidos na sede da Administração de Desenvolvimento Local (ADL) em parceria com o Rotary Clube do Leblon – cujo emblema fora instalado na fachada de vidro.

Portanto, na noite da primeira reunião, o administrador estava certo de que todos aqueles meses de trabalho conjunto, reunindo sobretudo os síndicos e diretores da Amorabase no estudo da melhor forma para se adequar uma convenção de condomínio à realidade da Cruzada, começariam, agora, a se efetivar. E começou sua explanação dizendo aos presentes, no salão do Bloco 10, que "o condomínio é composto pelos dez prédios", e, por isso, haveria um só síndico geral, mesmo que cada prédio tivesse o seu representante. "Essa é a lei. E a gente tem que fazer as coisas exatamente dentro do critério da lei."

Todos os que ali estavam ouviam com o semblante de acordo. Pareciam esperançosos de que a lei resolveria muitas questões na direção das melhorias esperadas. Mas as fisionomias denotando harmonia entre os presentes merecem algumas explicações. O lugar escolhido para a primeira reunião era, em si, cheio de significados. O décimo bloco era considerado o mais bem organizado da Cruzada. Nele residem os moradores com maior poder aquisitivo, as famílias menos numerosas, os mais discretos habitantes do lugar. Os corredores do décimo bloco são inteiramente desimpedidos. Não havia objetos, grades, portões nos corredores. Não havia comércio. Não havia qualquer obstáculo obstruindo a passagem. Nem plantas, nem varais, nem bicicletas. No máximo, capachos diante das respectivas portas. Era um prédio que, por essas razões, se destaca sensivelmente no conjunto. Embora a reunião pudesse ser integrada por qualquer morador, entre os presentes só havia os "bons pagadores" e, entre esses, apenas os dos Blocos 9 e 10. Nenhum inadimplente. Ali, somente os interessados em instituir um regulamento para o convívio, de modo a valorizar a totalidade do conjunto no qual eram vistos como uma "elite".

O administrador prosseguiu apresentando as vantagens que teriam com a aprovação da Convenção, dizendo que os inadimplentes

teriam, agora, "responsabilidade legal, ou seja, agora não tem jeito, aquelas desculpas [pessoais] deixam de existir".

A substituição do termo *conjunto* por *condomínio* anunciava uma primeira grande transformação, inteiramente de acordo com o desejo dos que eram favoráveis à Convenção. Na segunda reunião, realizada no Bloco 5, a plenária mais numerosa (cerca de 60 pessoas) estimulou o advogado da CEHAB a lançar a seguinte pergunta: "Vocês preferem o que, gente: conjunto ou condomínio?", à qual responderam alguns, aqui e ali, timidamente: – Condomínio... O advogado insistiu e, na vez seguinte, todos, a uma só voz, disseram bem alto: – Condomínio!

Outra nova palavra começou a aparecer nas reuniões, substituindo o genérico uso do termo *apartamento*. Este, inflacionado pelo uso e significado local, ganharia nuance com a utilização do denominativo *patrimônio*. Até aquele momento, não se ouvia ali qualquer referência aos imóveis em termos de "patrimônio". Era, contudo, bastante reconhecido o valor de um "apartamento no Leblon". Aliás, essa era das sentenças que mais diziam quando o tema da conversa referia-se a algo que pudesse macular a imagem do lugar. Assim, patrimônio pouco a pouco foi sendo inserido no léxico referente ao agora Condomínio Cruzada São Sebastião. Aliás, Condomínio São Sebastião, como sugeriu um morador: "Acho que a gente deveria retirar esse nome: Cruzada"[27].

O processo seguia estimulado pelo desejo de um dia se alcançar esse nível de integração no bairro do Leblon. Mas, enquanto para alguns isso parecia um sonho, para outros representava uma espécie de ameaça, tão intimamente se percebiam associados ao nome do lugar e aos seus significados, em contraste com o entorno *chic* do bairro do Leblon.

Não podemos de modo algum ignorar que a questão da identidade estava sendo tocada em seu âmago. Na "Cruzada", ou no "conjunto", esses moradores viviam em uma espécie de autarquia, portanto ameaçada pela possibilidade de integração ao esquema

27 Embora fruto de comparações distintas, sua aposta foi de par com uma reflexão tardia empreendida por Dom Hélder Câmara acerca da escolha do nome: "Rien que ce nom dit combien nous étions encore dans une mentalité de chrétienté, au Moyen Age. Nous avions choisi saint Sébastien parce que c'est lê patron de Rio de Janeiro. Mais ce mot de Croisade...". Entrevista concedida por Dom Hélder a José de Broucker (1977: 141).

dos *outros* pelo uso das normas "de qualquer outro condomínio do Brasil", como dizia o administrador da CEHAB.

Os fiéis da "fezinha"[28], que todos os dias faziam suas apostas em frente ao Bloco 1, e os *habitués* da cerveja e do carteado, da sinuca e da feira, das barracas próximas ao muro e junto aos pilotis, em toda a extensão da rua, davam vida pública ao modo de ser que, aos olhos da nova proposta, desvalorizava o "patrimônio" e representava o "conjunto".

Sobretudo pelas razões acima mencionadas, a formidável boataria começou a fazer concorrência com as expectativas iniciais de mudança. No "boca a boca" circulavam suposições sempre ameaçadoras a lançarem na obscuridade as intenções da CEHAB. Por trás de tudo estaria um possível aumento de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e das taxas de água, luz e condomínio e, nos bastidores de supostas manobras insidiosas, a certeza: "Querem tirar a gente daqui".

Enfim, a resistência. A desconfiança não é somente o oposto da confiança, este sentimento que reduz a complexidade do mundo, simplifica a vida e nos leva a aceitar riscos[29]. Se falta essa disposição para a confiança é porque uma crença negativa instaurou-se. Mais nociva do que a falta de confiança, a desconfiança, portanto, restitui para o indivíduo toda a complexidade da vida e, o mais importante, sublinha, nos riscos, apenas as virtualidades negativas.

Para evitar que suas propostas fossem definidas de modo negativo, o administrador havia se precavido e informara, durante a primeira reunião, ter conhecimento das dificuldades que enfrentariam e do tipo de prática que deveria acabar uma vez efetuado o registro da Convenção:

> Até hoje ainda existe gente que tem a capacidade de dizer que nós estamos fazendo isso para tirar a Cruzada daqui[30]. A menina que trabalha comigo disse que estava tomando banho e ouviu o vizinho dizer na porta esse boato. Até isso, com certeza, com a convenção de condomínio vai acabar. Por que? Porque a pessoa não vai ter mais como jogar essa conversa. Tá escrito, ela vai ser

28 Apostas feitas no popular "jogo do bicho".

29 Cf. Luhmann (1996).

30 Menção às políticas de "remoção" que marcaram a vida de grande parte dos moradores do conjunto.

> obrigada a ler, vai ser obrigada a conviver como um todo dentro da comunidade. Não dá para ela achar que ela é um ser à parte que não precisa se importar. Não vai dar mais para ninguém dizer que isso aqui é uma favela. Acabou essa história. Acabou essa atitude, essa postura do morador que acha que isso aqui é favela. É um condomínio na Zona Sul, no Leblon.

Alguns moradores da Cruzada, manifestamente favoráveis à Convenção, foram contratados pelo administrador para ajudá-lo no trabalho de esclarecimento sobre o registro de imóveis e a Convenção de Condomínio junto a seus vizinhos. O trabalho se fazia tanto em horário comercial, na sede da ADL, quanto nas horas livres, por iniciativa dos contratados, junto a seus vizinhos, sempre que a oportunidade surgia.

Em uma tarde, na porta da Administração, uma moradora se aproximou para tirar dúvidas a respeito da procuração que deveria assinar. Inquietava-lhe o item sobre a concessão de "direitos especiais" ao síndico. Os chamados direitos especiais eram uma procuração para que cada síndico pudesse assinar a Convenção em nome dos condôminos, bastando, com isso, dez assinaturas no documento, ao invés de, no mínimo, 612, ou seja, dois terços do total de domicílios. Mas a questão que gerava dúvidas era o qualificativo dos direitos a serem concedidos por procuração. O termo "especiais" passou a conotar "plenos poderes", ou ainda "superpoderes", quando, em realidade, referia-se à condição especial e temporária destinada a resolver o objetivo explicitado.

De todo modo, assinar um documento gerava muitas desconfianças entre alguns moradores. Um dos contratados pelo administrador, sabedor desse porém, optou por ser extremamente didático e explicou, inicialmente, para que servia uma Convenção de Condomínio. Ela iria "regulamentar o convívio". A moradora acompanhava a explicação lembrando, vez por outra, o que a perturbava (o som alto durante a noite, os objetos lançados pelas janelas). O morador contratado pela ADL confirmava a adequação de seus casos e prosseguia dizendo que a Convenção seria um instrumento contra essas inconveniências e outras mais, como "roupas penduradas na janela". Dessa vez a mulher não se manifestou. Permaneceu, contudo, atenta ao que mais ele teria a

dizer. Eu mesma me manifestei na reunião, lembrando da Convenção de Condomínio na chamada "Selva de Pedra"[31], onde havia a proibição de manter "fábrica de chapéu" nos apartamentos[32]. Intrigada, ela toma conhecimento ainda de que todo e qualquer condomínio no Brasil possui uma convenção, e, na grande maioria dos casos, o morador sequer discute sobre o seu conteúdo, procedimento inverso ao que estava sendo proposto na Cruzada, onde, 50 anos depois de habitada, discutir-se-iam os regulamentos. Ela, enfim, manifesta sua decisão: "Prefiro com convenção".

O interesse de todos em obter informações mais precisas era, de fato, bastante pronunciado, pois muitos sequer conheciam o documento regulador da vida nos condomínios e não entendiam, consequentemente, o porquê de assinarem uma procuração para o síndico.

Nas reuniões subsequentes, o advogado da CEHAB deu provas de sua competente oratória explicando o que era uma procuração. Engajado no movimento de regularização fundiária em favelas e conjuntos habitacionais, ele, mais do que qualquer um, estava verdadeiramente entusiasmado com o início das conversações coletivas e disponível a todos para mais esclarecimentos, antes e depois das reuniões, e também em dias marcados, na sede da ADL.

Até aquele momento o administrador e o advogado estiveram preservados dos rumores que já começavam a circular sobre o impacto das reuniões. Acabaram descobrindo estarem sendo qualificados de "politiqueiros". Indignados, fizeram dessa informação matéria da reunião seguinte, a mais concorrida de todas, realizada em uma noite na quadra da escola[33]. Assim, levando a público a indignação, acreditavam estar tecendo ainda mais firmemente a confiança que, por sua vez, depositavam nos moradores enquanto interlocutores competentes.

31 «Selva de Pedra» é como ficou conhecido o conjunto de 40 torres construídas nos anos 1970 sobre o terreno da antiga favela da Praia do Pinto, com recursos provenientes das cooperativas profissionais financiadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). A esse respeito, v. Vogel, Mello & Mollica (2017).

32 Convenção do Edifício Maestro Villa-Lobos, transcrita parcialmente por Mello (2001) em um artigo no qual volta a discutir, 20 anos depois da pesquisa realizada na "Selva de Pedra", as apropriações dos espaços de uso coletivo nesse conjunto.

33 A Escola Municipal Santos Anjos é parte, junto com a Igreja Santos Anjos, do projeto original do bairro São Sebastião do Leblon.

Nas arenas, como o próprio nome já indica, há uma instância crucial de valorização do *dito* que é a plenária. A princípio, não se sabe quem são as pessoas que a compõem, ou ainda, quais são os seus anseios. O advogado e o administrador, tão compenetrados em seus próprios números diante do público – pois certos de suas boas intenções – encontravam-se de tal modo convencidos a respeito da realidade que encenavam que talvez, por um descuido ou simples desconhecimento dos fatos, acreditaram excessivamente na própria realidade que estavam encenando. Sobre a crença inquestionável do ator no próprio papel que desempenha, Goffman escreveu: "Quando seu público está também convencido deste modo a respeito do espetáculo que o ator [social] encena – e esta parece ser a regra geral – então, pelo menos no momento, somente o sociólogo ou uma pessoa *socialmente descontente* terão dúvidas sobre a 'realidade' do que é apresentado" (GOFFMAN, 1999).

Mesmo aqueles que faziam parte da equipe, para dizer nos termos de Goffman, pouco a pouco foram manifestando publicamente, nas reuniões, seus desacordos em relação às estratégias escolhidas pelo administrador. Sobre elas, um morador fez uma importante observação. Ele percebeu que se devia instituir uma agenda positiva, em vez de "bater na tecla negativa, na parte da dureza da Convenção, que é a cobrança de condomínio". Tinha consciência de que essa propaganda agradaria aos ouvidos dos interessados na Convenção, que eram, em sua grande maioria, os fiéis pagadores das taxas. Mas afastaria de vez os demais moradores que até poderiam ver, na instituição do regulamento, mais aspectos positivos do que negativos. Porém, por medo, poderiam tornar-se desfavoráveis.

> Eu preferia bater menos nisso aí, porque cobrança de condomínio, pela lei, pelo o que eu conheço, ela pode ser feita independente da convenção, então não vamos bater muito nisso porque muitos podem estar devendo condomínio. Agora, se a gente começar a bater que 'é pra despejar, pra fazer não sei o que...'. *Nós temos uma experiência de morador que a primeira coisa é o negativo*, é o que marca. 'Olha, não faz isso não que ela vai te pegar!'".

A "experiência de morador" que menciona é uma experiência vivida em interações cotidianas variadas que podem lhes submeter à

discriminação de várias ordens e infundir a descrença na preservação da integridade física e moral.

Se existia algo que pudesse criar um mal-estar entre o total do grupo de moradores, esse algo se manifestava através da acusação de inadimplência, de devedor. Quando indagada sobre quantos moradores pagavam condomínio em seu bloco, uma síndica respondeu oferecendo o número total de inadimplentes. A categoria estava sempre em evidência e houve épocas em que os nomes dos devedores eram afixados em cartazes no primeiro vão da escada de alguns prédios.

O morador que se manifestou tinha, portanto, fundamentadas razões para explicar o processo dessa forma, uma vez que a estratégia estava marcada pelos critérios da exclusão e tendo em vista a proverbial inadimplência de grande parte dos residentes. Empenhando-se, desse modo, em destacar as relações deletérias entre a Convenção e tudo o que ela importava em termos de controle e exclusão dos inadimplentes, tentava mostrar que as palavras do administrador cumpriam o papel de um espantalho, pois expressavam afinal um argumento excludente.

Também o tema da procuração voltaria ainda à baila. Dessa vez, a sucessora do presidente da Amorabase discordara, logo na segunda reunião, da escolha de uma jovem moradora contratada pelo administrador para recolher as procurações a serem entregues pelos moradores. Segundo ela, aos olhos das muitas senhoras moradoras do conjunto, a jovem era "apenas uma menina". Não à toa mencionou a pouca idade e a consideração que os administradores deviam dar ao significado que essa classificação etária teria. As mulheres idosas eram proprietárias de grande parte dos apartamentos. E muitas dessas não sabiam ler, não gostavam ou não queriam ler – "mas confiam no que você vai dizer", ressaltava a presidente. Daí a importância de se escolher um morador "mais conhecido e fiável", pois havia critérios, tal como esse, a serem considerados.

Portanto, não foi a falta de aviso sobre os equívocos estratégicos o motivo de ter-se instalado a controvérsia. O esvaziamento das reuniões foi paulatinamente ganhando espaço. A proximidade com a data das eleições estaduais também concorreu para se atribuir um caráter "eleitoreiro" ao que se estava propondo.

Quase um ano depois, uma moradora fez sua análise do que poderia ter se passado para que novamente se frustrasse a instituição de uma Convenção de Condomínio. Para ela, tudo se deveu a uma falta de vontade de explicar ao morador para o que serviria o instrumento. E que restaria, igualmente, esclarecer sobre a importância e o papel de uma Associação de Moradores. Para ela, a solução seria uma leitura do documento que fosse feita conjuntamente, pois reconhecia que o calhamaço não seria lido pela grande maioria dos moradores – e por inúmeras razões, dentre as quais a falta de hábito de leitura ou o analfabetismo.

Isso não foi, contudo, impeditivo para a vontade de saber. Pelo contrário. Muitos alertaram para essa dificuldade justamente com o intuito de convocar ajuda para a leitura do documento. A negligência quanto a essa dificuldade acabou transfigurando-a em uma suposta "falta de vontade do morador", e foi isso o que acabou estimulando um cerrar fileiras, na opinião dos que acompanharam o caso.

Em contrapartida, o administrador e o advogado deixaram cópias do documento com os síndicos e informaram que cada morador interessado em lê-lo gastaria no máximo R$ 3,00 para fazer uma fotocópia. Os moradores alegaram que a construtora do *shopping* que estava sendo erguido em terreno vizinho, através de sua política de responsabilidade social, poderia arcar com esse custo e fornecer uma cópia para cada apartamento. Nisso também houve discórdia. Dessa vez, os agentes do Estado é que se mostraram resistentes, pois supuseram restrições a essa possibilidade e, além disso, esperavam que o interesse do próprio morador o mobilizasse para dispensar a módica quantia, segundo seus critérios, na obtenção do documento.

Uma detração contra o administrador apareceu, dessa vez, na voz de uma eminente personalidade do conjunto. Ela considerava que tudo o que era falado "via o administrador" transformava-se em uma "questão política". Outras vozes proeminentes lhe fizeram eco: "Ele politiza tudo". O enunciado indicava que isso era algo negativo. "Politizar tudo" significava conduzir um debate local para instâncias extralocais, heterônomas; significava, também, destacar os apelos dos interessados no processo – pela leitura do documento, pela ajuda de custo para a cópia do documento etc. – como um problema a ser erradicado. Afinal, "condomínio não é conjunto"... Por conseguinte,

entendia-se que, por essa via, corria-se o risco de esvaziar o debate das suas razões locais. O esforço do administrador para veicular a informação fora do circuito do que lhe parecia "um rumor" lhe trazia problemas. Sua atitude desconsiderava os domínios da comunidade e rivalizava com ela.

Enquanto as assembleias iam sendo desfeitas pela imaginação e pelos ressentimentos, o tempo passava. Já não se falava mais em Convenção de Condomínio. O tema cedera lugar às maledicências. O horizonte do bem comum, com o passar desse tempo, se tornou crepuscular. Vieram as eleições estaduais e a CEHAB partiu da ADL, mantendo apenas o serviço de regularização dos imóveis oferecido, em outra sede, aos interessados.

A reunião com os "barraqueiros"

Às 19h40min, na sede da Amorabase, três pessoas aguardavam pela chegada dos demais participantes da reunião prevista para começar às 20 horas. Eram o presidente e uma barraqueira que apresentavam à etnógrafa algumas de suas apostas quanto ao que se passaria dentro de instantes. "Você vai poder ver: vem muita gente essa noite só para tumultuar", eis o palpite da moradora. Os que viriam desempenhar o papel de agitadores ganhavam, na interpretação do presidente, um outro matiz. Para ele, "esses nunca participam das reuniões convocadas pela associação", mas naquela noite se fariam presentes, pois uma das características desse tipo de participante que lhes causava aborrecimentos era a tendência a se manifestar, única e exclusivamente, nas oportunidades em que pudesse reverter algo em benefício particular.

Quatro rapazes chegaram juntos na sede da associação. Acomodaram-se discretamente nas cadeiras disponíveis ao redor da grande mesa e ali permaneceram, calados. A maior parte das pessoas que se acercavam do local da reunião punha o rosto na porta para se certificar de quem já estava presente. Não encontrando nenhum conhecido, aguardavam do lado de fora, entrando somente após se fazerem acompanhar por alguém. Esse fluxo prosseguiu até as 20h30min, quando pouco mais de 30 pessoas ocuparam, então, todas as cadeiras e cantos do salão.

À mesa de dez lugares sentaram-se o presidente, na cabeceira, e, a seu lado, dois membros da diretoria: a síndica do Bloco 7 e o tesoureiro da Amorabase. Junto deles estavam os primeiros que chegaram: os quatro rapazes, uma mulher e dois homens, sendo que estes três últimos vieram sozinhos para participar da reunião. Próximo à parede em frente à porta havia um banco onde se sentaram algumas jovens, o primeiro secretário da associação, a etnógrafa e a barraqueira. Um morador foi buscar uma cadeira para uma inquilina do Bloco 1, e a proprietária de uma kombi (adaptada com um balcão onde se vendia bebidas em frente ao Bloco 9) permaneceu em pé, junto à mesa. Essas eram as pessoas que se apresentaram individualmente, de um jeito ou de outro, durante a reunião. Já no fundo da sala aglomeravam-se aqueles cujas participações se restringiram, entretanto, a um não menos importante elemento da linguagem cênica: o coro. Optamos por assim chamá-los por causa da estratégia participativa de que lançavam mão. Dali, onde, todos de pé, se tornavam indistintos, advinham somente manifestações em uníssono dando o tom da discussão mantida na cena principal, que era aquela que se passava ao redor da mesa.

O presidente dá início à reunião relatando quatro de suas incursões pelas festas juninas de diferentes localidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Da Rocinha a Tinguá, em Nova Iguaçu, observara como as Associações de Moradores vinham organizando desde a quantidade de barracas até o tipo de produtos oferecidos ao público frequentador dessas festas. Dizia achar importante que uma ou duas das vagas colocadas à disposição dos barraqueiros fossem destinadas para as chamadas animações infantis, como jogos e brincadeiras, enquanto as restantes venderiam bebidas, salgados e doces. Mostrava-se diligente quanto ao acolhimento das quadrilhas que viriam se apresentar na festa. Era preciso alugar banheiros químicos e contratar alguém para cuidar da sonorização. Alertou, ao final, sobre a necessidade de todos contribuírem para que a ocasião pudesse ser memorável. "Terão pessoas de outras comunidades nos *observando* também". Ao considerar o olhar que um terceiro pudesse lançar sobre a comunidade, o presidente procurou conclamar o espírito de coletividade dos presentes. Todos ali estavam na mesma condição: eram moradores. Caberia a eles, portanto,

a responsabilidade pelo sucesso da festa, enquanto ao visitante caberia a observação – ou o testemunho. Com isso, ao seu modo, ele pedia aos presentes que se considerassem uns aos outros como moradores de um mesmo lugar; portanto, portadores das mesmas responsabilidades, direitos e deveres.

O cuidado investido nessas suas últimas palavras iniciais tinha endereço certo na audiência. A barraqueira o ouvia atentamente e refez o semblante de modo a mostrar satisfação com a nota por ele proferida. Antes de começar a reunião, ela havia desabafado com o presidente e a etnógrafa sua ansiedade quanto aos critérios que seriam definidos naquela noite para os dois dias de festa junina. Alegara, por exemplo, que sua barraca era a fonte de sua renda e não estava disposta a atrelar sua rotina de trabalho a um critério estipulado *ad hoc*. Esperava que o presidente compreendesse e encaminhasse sua demanda de maneira corajosa, fazendo com que os demais interessados em ocupar temporariamente o posto de barraqueiro compartilhassem seus propósitos e não julgassem os interesses dela como contrários ao direito pelo qual pleiteavam.

A rua e a calçada do conjunto exibem diariamente um comércio de comidas, bebidas e pequenos serviços. Entretanto, nos dois dias da festa, esse quadro mudaria. Os barraqueiros habituais seriam diluídos em uma espécie de arraial, ou, nas palavras de Lévi-Strauss, na animação extraordinária proporcionada por essa "cidade viajante" (1996: 110), que se monta e desmonta em meio ao ritmo cotidiano de um lugar.

Um dos moradores sentados à mesa fez, então, a primeira sugestão da noite pedindo, exatamente, que os barraqueiros de todos os dias fossem excluídos do sorteio e, assim, do direito de montar barraca durante o período de festa. Pretendia, com isso, que eles "cedessem a vez para a comunidade". A barraqueira se colocou de pé e, olhando para o presidente, manifestou toda sua tristeza por estar sendo privada de um direito para ela inelutável: o de manter sua barraca funcionando todos os dias, como fazia já há anos. E disse mais: estava "triste com a comunidade", que não reconhecia, naquele momento, a sua condição, o seu pertencimento, a sua lida diária no comércio local. Dito isso, saiu da sala, abalada.

Todos falavam ao mesmo tempo. A situação propiciou a formação de grupos que isoladamente discutiam critérios e digrediam sobre direitos. O presidente se esforçou para chamar novamente a atenção de todos e dar prosseguimento à reunião. As pessoas sentadas à mesa ou ao seu redor tinham dúvidas a serem esclarecidas: "Se o som e a luz forem de graça a taxa a ser paga pelos barraqueiros diminui?"; "Os preços das bebidas serão tabelados?"; "'Menor' pode assumir barraca?"; "Podemos vender bebida para menores?". Cada esclarecimento oferecido pelo presidente era replicado por algum contrafeito. Uma mulher reclamou contra a interdição de menores servindo nas barracas, uma vez que seria permitido que eles comprassem bebidas: "Eu quero é direitos iguais!". O tesoureiro explicou que o critério respondia à norma da prefeitura e avisava que ia haver fiscalização. A mulher insistiu em discutir o que considerava injusto e foi aplaudida pelo coro. O tesoureiro acolheu a provocação e retribuiu: "Os pais é que devem tomar conta dos seus filhos. O meu não bebe cachaça!". Mais uma vez o presidente interveio e, com gentileza, pediu a todos que se contivessem.

De todas as sugestões e dúvidas apresentadas, somente uma obteve o consentimento geral. Sequer foi necessário discutir qualquer critério. Afinal, tratava-se de disponibilizar a barraca que ficaria a cargo da paróquia para ser sorteada entre os moradores. Embora os presentes não houvessem reclamado justificativas, o presidente explicou que o padre queria fazer a festa junina da paróquia na praça do "Favelão", ou seja, na "Selva de Pedra"[34]. No entanto, tudo acabou sendo feito no átrio da própria igreja e "a comunidade não foi convidada para montar uma barraca".

A barraqueira retorna. Passa a acompanhar tudo com o cenho franzido e em silêncio. Antes de sentar-se, porém, deu dois informes. Em primeiro lugar, voltara para evitar o *tititi*. Em segundo lugar, garantiu fechar a porta do Bloco 2 para continuar trabalhando durante a festa, caso não mudassem as regras. Nesse momento, ela havia lançado mão de uma ameaça. O sorteio contemplando os nomes de todos os presentes foi a solução encontrada pelo presidente

34 «Favelão» era o nome dado pelos moradores da Cruzada ao conjunto de prédios da «Selva de Pedra», como modo de devolver o estigma que lhes era dirigido pelos moradores do entorno.

para que saíssem do impasse. E caso o nome dos barraqueiros de todos os dias não fosse tirado, eles teriam que abrir mão dos dois dias de trabalho no comércio local. Ainda que contrafeita, a barraqueira permaneceu ali, segurando com a mão direita o seu escapulário. Faz-se o silêncio. O sorteio não dava mais margens às provocações do coro. A síndica do sétimo bloco tirou o primeiro nome agraciado pelo direito de montar barraca. Esse nome era o da barraqueira.

Ao final do sorteio, ela extravasou. Com um discurso inflamado e olhando para todos os que ainda se encontravam na sala, dizia estar se sentindo muito triste e magoada por ter sido obrigada a agir do modo como agiu, publicamente, para fazer valer o seu direito. A dona da kombi – também ela agraciada pelo sorteio – faz eco ao seu desabafo, dizendo que continuaria a trabalhar durante a festa caso não tivesse sido contemplada.

A reunião cumpriu um papel, entre outros, didático. Nela revelou-se uma sensibilidade jurídica valorosa para a compreensão de um sentimento que, hoje, se expressa no espaço público por intermédio da categoria comunidade. A ideia de comunidade, conforme aparece no imaginário urbano das grandes cidades brasileiras, exprime um sujeito coletivo localizado na própria paisagem da cidade. Há outra declinação do termo, que sugere a carência. Invocada, configura um sujeito coletivo *desprovido de algo* com o qual um outro sujeito é configurado e definido, não sendo, por isso, *a comunidade*[35]. No que pudemos observar nas reuniões, o uso da categoria se faz como uma autoatribuição. Invocar a categoria comunidade é invocar um direito segundo o critério de pertencimento a um coletivo *especial* porque *destituído* de algo que precisa ser reconhecido, reparado, percebido. Como uma reivindicação, evocar comunidade é dizer algo que se quer. Algo que se quer reconhecido como um direito.

35 Essa concepção pode ser apreciada de modo mais pleno nas considerações em torno do tema da *communitas*, tal como o tratamento que lhe confere Roberto Esposito. Para esse autor, o que os membros de uma comunidade têm em comum não é simplesmente um bem, uma propriedade, nem mesmo um pertencimento. O que têm em comum, não sendo uma essência ou substância, é um **dever**, uma **tarefa**, uma **dívida**. Em seu livro a propósito da questão, o autor considera que o que mantém unidas as pessoas é uma *falta*. Mais do que isso: algo que as obriga. Esposito contrasta a categoria *communitas* opondo-a à categoria *immunitas* para fazer realçar nesta última o que é próprio daquele que não tem dívida, ou seja, obrigação em relação aos demais. V. Esposito (2000).

Em princípio, durante a festa, os barraqueiros seriam sacrificados, enquanto membros da comunidade, pois ocupavam um lugar por ora disputado pelos demais. Vários argumentos poderiam ser utilizados para excluí-los. Mas o escolhido se justificava – "dar chance para a comunidade". A situação gerou discursos inflamados daquela que se sentiu ludibriada e excluída tanto da comunidade, seu *locus* moral, quanto do processo seletivo que fomentou o seu sentimento de injustiça e não reconhecimento daquilo que exercia diariamente: essa espécie de *personalidade pública vocacional*, como chamaria Jane Jacobs – um ícone da própria comunidade, apontada e defendida por todos no cotidiano da Cruzada. O conflito colocava em lugares antagônicos um símbolo (da comunidade) e um desejo (da comunidade), devendo ser resolvido pelo sacrifício de um ou de outro.

Victor Turner se dedicou a evidenciar a alta reflexividade denotativa dos momentos de crise. O termo *crise* refere-se a um momento de decisão, a uma mudança súbita, até mesmo à faculdade de distinguir para decidir. Significa, portanto, separar, julgar, escolher, sendo ocasião em que regras tácitas são explicitadas. Nesse sentido, discutir normas específicas para o momento extraordinário de uma festa implicou, para os barraqueiros, em uma crise no modo cotidiano de condução de seus trabalhos junto àqueles ali presentes. O drama se agudizou com o argumento dos demais interessados. Para se obter mais chances na disputa por um direito, lançou-se mão de argumentos excludentes fundamentando-os em terreno moral.

Lembramo-nos há pouco que essa comunidade da qual se fala é categoria que vem acompanhada de um qualificativo não menos problemático, que é a noção de carente. Portanto, tudo o que vimos até agora nos permite dizer que o uso do termo comunidade, quando enunciado à luz dessa condição, evoca, em primeiro lugar, *necessidades* identificadas como um problema ou carência de uma certa coletividade, tais como elencadas em inúmeras reuniões: necessidade de capacitar mão de obra, necessidade de ocupar e educar crianças e jovens, necessidade de conscientizar os moradores em relação ao cuidado com o espaço e seus equipamentos, necessidade de conter a delinquência, os comportamentos antissociais etc.; tudo isso que era sentido como algo a ser banido, algo que revelasse "o outro lado" da comunidade. Em segundo lugar, a categoria sugere haver características

exclusivas, positivas ou não, e, por fim, encaminha demandas na voz de um sujeito coletivo definido por critérios de inclusão/exclusão em face a um outro, detentor de algo que a comunidade percebe lhe faltar e que, portanto, reclama ao percebê-lo como um *direito*.

A reunião virtual

Essa última reunião é inteiramente diferente das anteriores. Em vez de encontros face a face, aqui os participantes se defrontaram utilizando como meio a Internet. Através de uma rede social então bastante difundida no Brasil, o Orkut, cada integrante fundava uma "comunidade" à qual integravam todos aqueles demais participantes interessados em discutir os temas afins. Naquela rede, havia desde comunidades formadas por um núcleo de parentes, amigos ou vizinhos até aquelas internacionais, cujos membros apresentavam-se empenhados em discutir questões políticas de interesse global, mobilizar ações pela promoção de novas pautas, projetos de lei etc. Cada integrante inscrito em uma comunidade podia, sempre que desejasse, abrir um novo tópico de discussão ou simplesmente deixar sua opinião em algum já existente.

Nesse imenso e diversificado universo, foi criada uma comunidade chamada "Leblon". Dela participavam quase 15 mil pessoas. Não demorou muito, portanto, para que a Cruzada surgisse como um dos temas de discussão. Certo dia de junho de 2007, logo pela manhã, recebi um *e-mail* angustiado seguido de um telefonema da então presidente da Amorabase. Vinha me pedir para que eu me inscrevesse urgentemente na comunidade "Leblon" para, então, opinar no tópico intitulado "O que você mais odeia no Leblon?". Parecia transtornada em função do que lia. O proponente da questão sugeria aos interessados que escrevessem o que eles "tirariam do bairro". Eram muitas as respostas optando pela Cruzada ou citando lugares situados no seu entorno. A primeira resposta, dada por um rapaz de 27 anos, dizia: "O que eu mais odeio no Leblon: o Jardim de Alah dava tudo para ser um ótimo lugar, mas é um lixo". A segunda, escrita por outro jovem, foi explícita e escrita em letras maiúsculas[36]:

36 O que denota ênfase ou, segundo a etiqueta criada para a comunicação pela Internet, representa *falar alto*.

"CRUZADA SÃO SEBASTIÃO... So (*sic*) napalm resolve galera". As mensagens seguintes deram continuidade ao tom agressivo, algumas chegando a ataques claramente racistas, e foram escritas por pessoas entre 16 e 32 anos de idade, embora no tópico houvesse também mensagens deixadas por pessoas com mais de 50 anos.

A lista de respostas era, pois, uma notável vitrine onde se podia *ler* a respeito da reputação de um lugar e os desdobramentos disso na forma de ofensas e ameaças destinadas a seus habitantes. A presidente sentia muito e por isso convocou a etnógrafa para engrossar o coro. Nesse momento, salientou-se um atributo, mais do que possível, verossímil: o de "aliada da comunidade". Quem se sentia diretamente atingido clamava pela tomada de posição de todos aqueles que, de um modo ou de outro, já haviam tido a oportunidade de mostrar "de que lado estavam"[37] nesses momentos de disputa, ou melhor, momentos em que se revelava essa *ofensiva* de moradores do "bairro" contra os moradores da "comunidade". Frequentar a Cruzada por ter amigos ali era, por si só, um dado elucidativo sobre quem poderia ser convocado para "engrossar o coro".

Na acirrada querela que se formou em torno dos estereótipos, chamou a atenção a velocidade com que as informações circularam. E a velocidade da comunicação contribuiu para manter os ânimos despertados. Além dos que se encontravam entretidos com as ofensivas ou ocupados em respondê-las, surgiram aqueles decididos a romper com o silêncio. Dispostos a "ajudar a Cruzada", esses membros da comunidade virtual se mobilizaram para oferecer aulas de artes ou ceder roupas e material escolar para crianças e jovens da Cruzada.

Nesse episódio, em meio a tantos ataques, duas atitudes se salientaram, sobretudo aos olhos dos habitantes da Cruzada São Sebastião. A primeira foi a *provoca*ção, forma através da qual moradores do bairro permitiram ao público notar como cultivam a rivalidade com a Cruzada. *Provocare, fazer falar*. Mas, fazer falar por meio desse recurso é o mesmo que incitar a relação através da *jocosidade* ou, até, da ofensa. Provocar pode alimentar a rivalidade, o antagonismo ou, de outro modo, manter um tipo de relação pela qual se define a identidade dos envolvidos. Provocar é também, portanto,

37 Becker (1977).

um modo de fazer aparecer o lugar dos envolvidos em uma relação, através das reações suscitadas. A relação em pauta tinha como elo o bairro, esse lugar ao qual nos sentimos pertencer e que, segundo Georges Perec, representa "la partie de la ville dans laquelle on n'a pas besoin de se rendre, puisque précisément on y est"[38]. O escritor francês resume bem a distinção existente entre *ser* de um lugar ou simplesmente *estar* de passagem por ele. Foi precisamente esse significado contido na ideia do bairro onde se mora, e ao qual se associam as identidades dos citadinos, o que motivou o engajamento na querela.

Interpretá-lo, pois, como categoria de percepção e de ação colabora para entendermos a segunda atitude – a de *defesa* dos moradores da Cruzada – manifestada no debate sobre o que deveria ser banido do bairro. Tal atitude denotava, porém, o quanto esses participantes defensores tinham naturalizado o conteúdo negativo através do qual interpretavam o significado da presença da Cruzada – e de seus moradores – no Leblon. "Apenas os jogaram lá", conforme escreveu alguém tencionando lembrar a precedência dos moradores do conjunto no local. A sua representação parecia se fundamentar na ideia de tutela e, por conseguinte, transformava os moradores da Cruzada em uma espécie de *handicapés sociaux* (PÉTONNET, 1979).

Por sua vez, uma jovem moradora do conjunto, chamou a atenção para o fato de que "morador da Cruzada também sofre com a falta de segurança". A moça se esforçou em esclarecer os que têm o lugar na conta de um *bode expiatório* para o problema mais em voga na agenda citadina carioca: o da segurança. Ou, como se disse, o da "violência". Ao cumprir a função de um bode expiatório, todo e qualquer habitante do lugar é excluído do direito de também sofrer com o que aflige os demais ao redor, habitantes do *bairro*. Colocado fora de um universo de direitos, pois que imputado pelos infortúnios, esse morador do bairro acompanha a tentativa de legitimarem o seu sacrifício. Somente assim, segundo esta lógica, o Leblon pode ficar "limpo".

38 «A parte da cidade na qual não precisamos ir, precisamente porque nela já estamos». Perec (1974).

Considerações finais: de volta a algumas considerações primordiais

Desde a distinção entre Estado e sociedade, feita por Hegel – na qual a sociedade seria uma realidade dita orgânica e o Estado um artifício para se criar convenções – e a dicotomia comunidade e sociedade analisada por Ferdinand Tönnies, vários foram os autores que, durante todo o século XX, se dedicaram à oposição *Gemeinschaft* (comunidade) e *Gesellschaft* (sociedade) renovando a discussão sob diversas formas[39].

39 Sir Henry Maine distinguiu esses aspectos da "vida dos homens em grupo" a partir do *status*, à luz do qual um indivíduo estaria referenciado como *pessoa* no âmbito de uma comunidade, e do "contrato", com o qual o indivíduo se situaria no seio de uma sociedade, liberado, portanto, dos constrangimentos e influências que caracterizam os chamados grupos primários. Durkheim falava em duas espécies de dependência mútua, a solidariedade orgânica e a solidariedade mecânica, enquanto Max Weber, inspirado naqueles dois conceitos antinômicos, pensou em *Vergemeinschaftung* (processo de comunhão) e *Vergesellschaftung* (processo de associação). Na antropologia, considera-se o *continuum* folk-urbano, de Robert Redfield, assim como a distinção *communitas* e estrutura, de Victor Turner, como inspirados também dos conceitos duais definidos por Tönnies.
A acepção apresentada por este em sua tese de doutorado, em 1912, considerava a distinção sobre uma base psicológica, representada por dois tipos de *vontade*. A vontade natural, ou orgânica, determinaria o pensamento, enquanto a vontade reflexiva seria por ele determinada (cf. RIOS, 1986). Enquanto a primeira exprime, segundo a tese de Tönnies, a espontaneidade e "manifesta-se no prazer, no hábito e na memória", a segunda, ao contrário, expressa a capacidade do homem "produzir o mundo artificial, seguindo diretrizes abstratas de pensamento" sendo, por isto, uma "vontade calculista e especuladora, que busca prever e se volta para o futuro". Esses dois tipos de vontade motivariam, então, a *Gemeinschaft* (resultado da vontade orgânica) e a *Gesellschaft* (fruto da vontade reflexiva), que são, por sua vez, duas formas essenciais de "agrupamentos humanos que se influenciam mutuamente" (Idem).
Merton privilegiou abordar a questão em termos de "padrões de influências". Para ele, a dicotomia se encerra em *tipos*. Em uma mesma localidade, por exemplo, haveria tipos de pessoas consideradas «influentes locais» e outras, «influentes cosmopolitas». "Se o tipo local é paroquial, o cosmopolita é ecumênico" (MERTON, 1970: 486). Essa tendência poderia se manifestar ainda coletivamente, e o tipo de sociedade *Gemeinschaft* teria, por exemplo, "um fundo tradicionalmente definido de conhecimento que se transmite como concludente; não lhes interessa descobrir ou ampliar os conhecimentos. O mero intento de submeter à prova o conhecimento tradicional, na medida em que implica dúvida, é afastado como blasfematório". Assim, os métodos da comunidade, segundo Merton, se mostram "prevalentemente ontológicos e dogmáticos, mas não epistemológicos ou críticos", como os métodos atribuídos ao tipo de sociedade *Gesellschaft*.
Essa dicotomia, como vemos, absorveu grande parte da sociologia, especialmente na Alemanha, na França e nos Estados Unidos. Porém, o pragmatismo americano, representado pelas figuras de William James e John Dewey, concorreu para o desenvolvimento de um novo quadro de análise capaz de contemplar a *ação* e que levasse em conta a noção de *situação*, contrariamente a toda e qualquer tendência a construções tipológicas.

A cidade política e a cidade como um sistema construído – a *polis* e a *urbs* – impõem, por si sós, a necessidade de aquisição de certas competências e etiquetas ao sujeito citadino. É a cidade, ela mesma, a unidade que motiva seus habitantes a aprenderem certos usos e tecnologias e a se confrontarem nas variadas arenas, pois é a condição de serem habitantes de um *lugar* o que define, em muito, os problemas com os quais se veem às voltas para resolver.

Podemos olhar a cidade segundo suas áreas ecológicas. Há uma miríade de atividades, ocupações, zonas de comércio, negócios, residências, e, nessas áreas, prédios, marquises, sinais de trânsito, pontos de ônibus, áreas de penumbra, becos, parques, jardins, caminhos, calçadas, ruas, mercados e mercadorias, enfim, tudo o que comprova, a todo o momento, a existência do urbano. O trânsito de pessoas e de veículos e o uso do espaço público declinado em suas inúmeras conjugações – deambulação, caminhada, *flanerie*, errância, deriva, marcha, peregrinação, vadiagem etc. – define suas regiões morais, define aonde se vai ou onde se evita de ir; quem vai e a que horas; quem pode ou deve ir ou vir de certos lugares.

Planejar uma cidade é, por tudo isso, "instaurar uma nova visão de mundo" (MELLO & VOGEL, 1989). É propor novos arranjos nos espaços e novas formas de empregar o tempo. E todas essas transformações atingem os ritmos citadinos, provocam diásporas, novos usos urbanos, modificando radicalmente "a morfologia dos grupos sociais, que passam a cultivar novos formatos institucionais e novas regras de afiliação" (Idem: 6).

Assim, as transformações decorrentes das intervenções do planejamento, conformadas com o auxílio de todo um aparato tecnológico, institucional e de gestão, se deixam entrever também através de um léxico, de um conjunto de nomes que dão vida a um determinado universo urbano. "Favela", *quartier*, *cité*, "quadra", "zona", *arrondissement*, *souq*, *hutong*, "acampamento". Dentro de cada extensão ou forma urbana, um modo de habitar, um estilo de vida. Nesses modos, distintas sensibilidades jurídicas se desenvolvem e se atualizam cotidianamente, pois cada lugar no mundo é ao mesmo tempo o resultado de uma história e do quadro a partir do qual seus habitantes se percebem enquanto membros de uma *ville* ou de uma *cité* (HALBWACHS, 1950). E cada uma dessas histórias se faz

presente nas narrativas, essa forma de testemunho de uma *realidade*, ou, de outro modo, de construção da *verdade*[40].

O termo comunidade, segundo vem sendo empregado hoje no Rio de Janeiro e em outras cidades brasileiras, surge nas arenas públicas como uma espécie de fato, de *verdade*, portanto. Há consenso, por isso, de que seu uso procede e é adequado para as reivindicações demandadas. Nas metrópoles, como é o caso do Rio, o termo comunidade durante muitos anos apareceu nas arenas públicas associado ao adjetivo "carente". E a população assim definida é, historicamente, objeto de campanhas filantrópicas, da assistência social e mais recentemente, de políticas de responsabilidade social. Não raro, são alvo de "remoção".

Neste artigo, consideramos o termo comunidade como manifestação de uma *sensibilidade jurídica* (GEERTZ, 2003) cujo conteúdo local veio se constituindo no processo histórico de formação da cidade, de programas de urbanização de favelas e de políticas urbanas[41]. Como nome atribuído a um sujeito coletivo, comunidade parece também sugerir uma forma de vida relacional produtora de valores, anseios e engajamentos que parecem obstruir certos projetos de cidade. Por que não uma re-existência, em face de um processo de despossessão exaustivamente narrado e situado na esteira de produção de cidades como mercadorias?

No Rio de Janeiro, determinadas formas de se habitar a cidade foram compreendidas como um problema público. Apenas no final do século XX "favela" tornou-se objeto de programas onde suas formas pudessem ser finalmente contempladas como base para a urbanização, e não, ao contrário, como objeto de interdição e erradicação. Nesse sentido, consideramos também a categoria comunidade não só como expressão de um mundo moral, mas, como dissemos, de uma sensibilidade jurídica na medida em que evoca e/ou reivindica um sentido do *justo*. A intenção que acompanha o seu uso é a de reconhecimento (mais precisamente do reconhecimento

40 A verdade, segundo a concepção definida no pragmatismo de William James, é uma "propriedade de certas idéias nossas. Significa o seu 'acordo', como a falsidade significa o seu 'desacordo', com a 'realidade'". E «realidade», para James, é "alguma coisa com a qual nossas idéias devem concordar". Cf. James (1979: 71).

41 «Comunidades urbanizadas» tornou-se o termo privilegiado pelos programas de urbanização de favelas.

de uma condição desfavorável, sobretudo na cidade neoliberal) e, por conseguinte, a de distinguir um coletivo do resto da sociedade que o cerca e que com ele, de tempos em tempos, antagoniza.

Referências

BECKER, Howard S. "De que lado estamos". *In*: *Uma teoria da ação coletiva*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

BOLTANSKI, Luc; THEVENOT, Laurent. *De la justification.* Paris: Gallimard, 1991.

BROUCKER, José de. *Les Conversions d'um évêque:* entretiens avec José de Broucker. Paris: Seuil, 1977.

ESPOSITO, Roberto. *Communitas.* Origine et destin de la communauté. Paris: Éditions PUF, 2000.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII. *Morros e favelas – Como trabalha a Fundação Leão XIII:* notas e relatório de 1947 a 1954. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1955, 137p.

GEERTZ, Clifford. *O saber local:* novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

GOFFMAN, Erving. *A Representação do Eu na vida cotidiana.* Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Les favelas de Rio de Janeiro:* histoire et droit 19e et 20e siècles. Paris: Éditions Harmattan, 2010.

HALBWACHS, Maurice. *La mémoire collective*. Paris: PUF, 1950.

HELLEBOID, Marc; POLLIART, Ivan; VÉDIS, Sebastien; CACHEUX, Denise; MELO, Ana Maria; SIMÕES, Soraya Silveira (comps.). *Lille-Sud: entre[vues].* Roubaix: Bureau d'Art et de Recherche, 2010.

JAMES, William. "Concepção da verdade no pragmatismo". *In*: *Pragmatismo* – Coleção "Os Pensadores". São Paulo: Abril Cultural, 1979.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociologia, Pontifícia Universidad Católica de Chile, 1996.

LECLERC-OLIVE, Michele. "Arènes sahéliennes: communautaires, civiles ou publiques?". *In:* CEFAI, Daniel; PASQUIER, Dominique (comps.). *Les sens du public* – Publics politiques, publics médiatiques. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

MAUSS, Marcel. "A Expressão Obrigatória dos Sentimentos (Rituais Orais Funerários Australianos) (1921)". *In*: *Ensaios de Sociologia*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

MELLO, Marco Antonio da Silva. "Selva de Pedra: apropriações e reapropriações

de uso coletivo no Rio de Janeiro". *In*: ESTERCI, Neide; FRY, Peter; GOLDENBERG, Mirian (comps.). *Fazendo Antropologia no Brasil.* Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

MELLO, Marco Antonio da Silva; VOGEL, Arno. "O experimento de Tobiki: algumas reflexões sobre a didática magna da prosperidade". *In*: *Revista Fórum Educacional,* Rio de Janeiro, FGV, 1º/2º trim., fev./maio, 1989, p. 3-25.

MELLO, Marco Antonio da Silva. *Gente das areias:* história, meio ambiente e sociedade no litoral brasileiro. Maricá-RJ – 1975 a 1995. Niterói: EdUFF, 2004.

MERTON, Robert King. *Sociologia:* teoria e estrutura. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

PEREC, Georges. *Espéces d'espaces.* Paris: Galilée, 1974.

PÉTONNET, Colette. *On est tous dans le brouillard.* Paris: Galilée, 1979.

RIOS, José Arthur. "Gemeinshaft e Gesellschaft". *In*: *Dicionário de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SCHAPP, Wilhelm. *Empêtrés dans des histoires.* L'être de l'homme et de la chose. Paris: Cerf, 1992.

SIMÕES, Soraya Silveira. *Histoire et ethnographie d'une cité de Rio:* la Cruzada São Sebastião. Paris: Karthala, 2010.

SIMÕES, Soraya Silveira; MELLO, Marco Antonio da Silva; FREIRE, Leticia de Luna. "Um endereço na cidade: a experiência urbana carioca na conformação de sentimentos sociais e de sensibilidades jurídicas". *In*: KANT DE LIMA, Roberto; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lenin (comps.). *Sistemas de Justiça Criminal e Segurança Pública em uma perspectiva comparada.* Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

SIMÕES, Soraya Silveira; MELO, Ana Maria. "Considerações acerca de um drama: a renovação urbana em Lille-Sud". *In: Biblio 3w,* Barcelona, v. XVI, p. 1-20, 2011.

VALLADARES, Lícia. *Passa-se uma casa:* análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

VALLADARES, Lícia. "Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil". In: BOSCHI, Renato R. (comp.). *Corporativismo e desigualdade* – A construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, Rio Fundo, 1991.

VIDAL, Dominique. *La Politique au Quartier.* Rapports Sociaux et Citoyenneté à Recife. Paris: Éditions de la Maison de la Science de l'Homme, 1998.

VOGEL, Arno; MELLO, Marco Antonio da Silva; MOLLICA, Orlando. *Quando a rua vira casa.* 4. ed. Niterói: EDUFF, 2017 [1981].

A arte, a luta e suas irradiações

Cecília Campello do Amaral Mello

A Galdino Jesus dos Santos e Emyra Wajãpi, *in memoriam.*

Não é verdade que há morte do político pela implosão do social. Existe a morte de um certo político e de um certo social, isso é incontestável. Mas creio que há também uma pesquisa coletiva, confusa, com altos e baixos, de uma outra política.
Felix Guattari (1985).

Introdução

Ao começar a escrever este artigo, imagino um(a) leitor(a) futuro(a) pesquisando o que aconteceu no Brasil no fatídico ano de 2018 e se deparando com um seminário de Antropologia Política realizado no mês de setembro na Universidade Federal de Goiás, 18 dias após o incêndio do Museu Nacional, com o significativo título "Insurgências: lutas políticas e práticas emancipatórias"[1]. Para aqueles que entendem a vida acadêmica como indissociável de um modo afirmativo da produção das condições de existência; para aqueles que entendem sua prática intelectual e política como atravessada por vetores de *afectos* e *perceptos* que ora a impulsionam, ora a refreiam, mas que a todo tempo é por eles ressignificada; para aqueles que assumem

1 Este artigo foi originalmente publicado na coletânea "Insurgências, Ecologias Dissidentes e Antropologia Modal", organizado por Suzane Alencar Vieira e Jorge Mattar Villela, publicada em 2020 pela Editora da Imprensa Universitária (UFG), Goiânia. Agradeço à Suzane e Jorge pelo convite à participação no referido seminário e na coletânea, bem como pelos comentários valiosos à primeira versão deste artigo.

que o "processo de subjetivação do(a) pesquisador(a)" está em posição terminal em relação a todos esses fluxos, escrever um texto acadêmico em 2018 nos impõe um duplo desafio.

O primeiro é ser capaz de se relacionar com os efeitos provocados pelos eventos que marcaram indelevelmente o ano de 2018[2] sem deixar-se paralisar pela dureza e hostilidade do meio em que estamos vivendo. Tal como Hannah Arendt (2010 [1955], p. 269) destacou, analisando o período de ascensão do nazismo na Europa:

> O moderno crescimento da ausência-de-mundo, a destruição de tudo que há entre nós, pode também ser descrito como a expansão do deserto. (...) o perigo está em nos tornarmos verdadeiros habitantes do deserto e nele passarmos a nos sentir em casa. Em outras palavras, os oásis não são lugares de 'relaxamento', mas fontes vitais que nos permitem viver no deserto sem nos reconciliarmos com ele.

Hannah Arendt chama a atenção para os perigos associados aos processos de produção de subjetividade atravessados por potências micro e macrofascistas, conhecidos de perto por ela em sua forma mais brutal[3]. Pode-se dizer que esse processo ainda está atualmente em curso, porque, como se sabe, o fascismo nunca morreu e, em sua forma atual, funciona no sentido da produção de corpos bem adaptados às condições do deserto. Corpos que, por esse motivo, nunca questionarão o deserto, ou pior, que amarão o deserto, por serem talhados à sua imagem e semelhança. O perigo enunciado pela autora é o de nos sujeitarmos a ele, "nos tornarmos verdadeiros habitantes do deserto e nele passarmos a nos sentir em casa" (p. 269).

Daí a importância do fazer antropológico e, mais do que isso, da etnografia, neste mundo em processo de desertificação. O trabalho das antropólogas e antropólogos poderia ser resumido como o do(a) adivinhador(a) de água no deserto, identificadores(as) de fontes vitais, de territórios existenciais, em suma, para usar o

2 Para apontar apenas três: o assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes no dia 14 de março de 2018, o incêndio e destruição do Museu Nacional no dia 2 de setembro de 2018 e o resultado da eleição presidencial de 28 de outubro de 2018.

3 Agradeço a Maricia Ciscato (2017), quem primeiro analisou esse texto de Hannah Arendt, e a Gustavo Bezerra pela sugestão de leitura.

termo empregado por Arendt, de oásis. Oásis que estão longe de serem lugares paradisíacos, posto que permanecem incrustrados em plena aridez do mundo. Eis o desafio: estudar as fontes vitais sem deixar de reconhecer a existência dos modos de vida e os mais mortíferos em relação aos quais nenhuma reconciliação é possível. E não se reconciliar significa, sobretudo, combater os *afectos* tristes – dentre os quais a indignação estéril, a impotência paralisadora e a apatia debilitante – que os acompanham. Felix Guattari, filósofo, esquizoanalista e ativista francês já dizia, num texto de 1983, a respeito do lugar dos intelectuais da sua espécie:

> Nosso ideal continua a ser o de nos situar ali onde as fissuras acontecem. Nem antes, nem depois! No exato ponto limite onde novas línguas se elaboram, novos coeficientes de liberdade se buscam, onde maneiras diferentes de ver, de sentir, de pensar, de criar, se experimentam (...) (GUATTARI, 1983 [2009], p. 58).

O segundo desafio é estar próximo dos processos de luta e resistência e fazer-se meio ou caminho para a reverberação das forças capazes de resistir, sem, no entanto, entender esse movimento como algo necessariamente heroico, romântico ou positivo em si mesmo: novas línguas, novas formas de pensar e de criar podem muito bem funcionar molecularmente enquanto novas técnicas de docilização de corpos, meios para a capilarização da dominação, fissuras por onde se infiltrarão os microfascismos. O exercício do presente artigo será o de, através da etnografia, descrever alguns casos em que novos coeficientes de liberdade e criatividade foram criados, a despeito da atual franca expansão do processo de "sobrecodificação dos agenciamentos de desejo por uma programação política fechada em si mesma" (GUATTARI, 1983 [2009], p. 58).

Morrer: *Queima de Arquivo*

No dia 20 de abril de 1997, o cacique pataxó hã hã hãe Galdino Jesus dos Santos, então com 45 anos, foi brutalmente assassinado enquanto dormia num ponto de ônibus de Brasília, onde fora participar das comemorações do Dia do Índio. Galdino foi queimado

vivo por cinco jovens de classe média alta da cidade, que cumpriram penas leves e hoje são incorporados pelo Estado brasileiro em seu corpo de funcionários[4].

Após tomarem conhecimento dessa morte brutal, um grupo de moradores da cidade de Caravelas, extremo sul da Bahia, organizados em torno de um movimento cultural nascido há mais de 25 anos denominado "Movimento Cultural Arte Manha", decidiu criar uma peça de teatro-*performance* tematizando esse evento. O Movimento Cultural, como é chamado, nasceu de encontros entre moradores negros e de ascendência indígena, filhos de trabalhadores rurais que migraram e se instalaram num bairro localizado na região periférica da cidade, com pessoas e movimentos que percorreram o mundo nas décadas de 1970 e 1980, tal como os movimentos contraculturais, o movimento negro, o movimento indígena, o Teatro do Oprimido, o movimento ecologista, encarnados por pessoas que lá passaram e trocaram técnicas, conhecimentos e práticas políticas (Cf. MELLO, 2003).

O movimento cultural poderia ser entendido como um caso privilegiado para se estudar o que Foucault (1976) denominou "saberes sujeitados". Para ele, haveria dois tipos de "saberes sujeitados". Um desses seriam os "conteúdos históricos" que foram sepultados por sistematizações formais que mascararam as clivagens, tensões e enfrentamentos que permeiam a constituição de uma série de instituições (escola, prisão, manicômio etc.) e foi a eles que Foucault dedicou grande parte de sua obra. O outro tipo de "saber sujeitado" seria "toda uma série de saberes que estavam desqualificados como saberes não-conceituais, como saberes insuficientemente elaborados: saberes ingênuos, saberes hierarquicamente inferiores, saberes abaixo do nível de conhecimento ou cientificidade requeridos" (FOUCAULT, 1976, p. 12). Este saber "sem senso comum", este saber "diferencial", este saber "deixado em repouso quando não efetivamente mantido sob tutela", Foucault denomina simplesmente de "o saber das pessoas". Esse é, a meu ver, o objeto de estudo por excelência da Antropologia.

4 Vale lembrar que apenas nos primeiros 100 dias do atual governo eleito em 2018, oito moradores de rua foram queimados vivos no Brasil. Cf. Brum, Eliane, 2019.

Queima de Arquivo é a peça de teatro-*performance* considerada por seus criadores como uma das mais "fortes" do movimento cultural[5], por encenar de forma bastante explícita a violência do extermínio do povo negro, dos grupos indígenas e da sua memória. O sobrenome da família que fundou o movimento cultural é, significativamente, Galdino, e ela está ligada aos Pataxó de Barra Velha por laços de amizade e parentesco[6]. Como é recorrente nos espetáculos do movimento cultural, elementos das religiões de matriz africana se misturam – mas não se confundem – com referenciais indígenas, dando origem ao que denominam *arte afro-indígena*. Trata-se, nesse caso, de uma composição – entre elementos entendidos como de matriz africana com outros entendidos como indígenas – que não dissolve, anula ou desfaz, mas, ao contrário, preserva e até mesmo ativa as singularidades daquilo que se combina. Já os referimos a esse processo, para usar uma imagem matemática, como uma "soma sem adição" (MELLO, 2017). Essa imagem exprime uma forma de ser mais fiel ao pensar nativo sobre seu modo próprio de composição. A noção de *afro-indígena* carrega consigo uma alternativa ou uma potência de desestabilização em relação a uma ideia amiga dos poderes estabelecidos – a mestiçagem – tributária de uma lógica da "mistura das raças" cujos efeitos são culturalmente homogeneizadores e politicamente apaziguadores, justamente por ser sobrecodificada pelo polo branco dominante e por um projeto de assimilação das diferenças.

Em outro momento (MELLO, 2014), usei a expressão *devir-afro-indígena* para dar conta da ideia de que afro-indígena não é um conceito da ordem da identidade, nem do pertencimento, mas sim do devir. Trata-se de um bloco de devir minoritário, que traduz uma aliança entre negros e indígenas. Rastreando as linhas de composição dessa ideia, através do trabalho de campo, descobrimos que ela se constitui como um efeito de encontros singulares com acontecimentos históricos, pessoas e técnicas que compuseram a trajetória dos

5 Acompanho o grupo desde 2002, quando fui para Caravelas realizar minha pesquisa de campo do mestrado em Antropologia Social (MELLO, 2003), que se desdobrou em uma pesquisa de doutorado (MELLO, 2010), ambas defendidas no PPGAS-Museu Nacional-UFRJ.

6 Recentemente, alguns integrantes do movimento cultural retomaram o contato com parentes da aldeia Pataxó de Barra Velha, Cumuruxatiba, e foram reconhecidos pela FUNAI como indígenas da etnia Pataxó.

integrantes do movimento cultural, que não podem ser reduzidos à noção de "influência".

A *performance Queima de Arquivo* traduz, em muitos sentidos, a forma própria de criação artística do grupo: esculturas e *performances* nascem do modo particular como seus integrantes são afetados pelo encontro com acontecimentos históricos, pessoas e novas técnicas artísticas. A seguir, apresento uma breve descrição do *Queima de Arquivo*, espetáculo concebido há mais de 20 anos, exemplo do que seria a arte afro-indígena em ato.

Oxóssi, orixá guerreiro e protetor das matas, das florestas e da caça entra em cena com seu arco e flecha. A ele seguem-se os chamados "filhos das matas", os indígenas nativos, os donos da terra, que se põem em círculo, iniciando um ritual com trombetas indígenas. O ritual é interrompido pela entrada em cena de um jagunço, com um chapéu característico e uma grande arma de fogo, que é apontada e disparada sobre o cacique. O corpo do cacique é carregado pelos indígenas e erguido numa cruz. Nesse momento, entra em cena um parlamentar ou um presidente, com uma faixa verde e amarela, uma presença ao mesmo tempo sinistra e ridícula, que provoca risos em parte da plateia. O presidente espalha jornais em círculo em torno dos indígenas, acende um fósforo e sai de cena. Um círculo de fogo começa a subir em torno dos indígenas, homens, mulheres e crianças. Ouve-se a melodia da ópera *Carmina Burana*, de Carl Orff. Duas crianças indígenas transformadas em anjos entram em cena e recobrem os corpos incinerados com um grande lençol branco. Fim do espetáculo.

Durante o desenrolar da apresentação da peça de teatro-*performance* em 2004, na chamada Festa da Baleia[7], uma mulher negra da plateia pôs-se ao lado da cena e seu corpo passou a oscilar, produzindo movimentos intensos, como uma dança bela e frenética. Tudo indicava a presença, em cena, de um *caboclo*, termo

7 Nos séculos XVIII e XIX, Caravelas foi um importante porto baleeiro no Brasil. Lá caçavam-se baleias e produzia-se o óleo de baleia, utilizado como combustível para a iluminação pública e como argamassa na construção de casas. Com a proibição da caça às baleias no início da década de 1980, ONGs ambientalistas passaram a atuar na região com o objetivo de proteção da vida selvagem de baleias e cetáceos e da biodiversidade marinha em geral. A Festa da Baleia é um evento promovido por algumas dessas ONGs e pela prefeitura, durante a temporada em que as baleias jubarte se deslocam da Antártida para o litoral baiano para procriarem-se.

que no sul da Bahia é comumente empregado como sinônimo de índio e pode se referir tanto a um indivíduo indígena quanto a uma entidade espiritual indígena. A presença do *caboclo* não causou grande espanto junto ao público, nem tampouco junto aos integrantes do movimento cultural, que perceberam rapidamente que aquela mulher estava *irradiada* ou *possuída* por um *caboclo*, e continuaram o espetáculo com a presença do *caboclo* em movimento ao lado da cena. No contexto pesquisado, emprega-se a palavra *irradiação* ou a expressão "*estar irradiado*" para designar alterações corporais inesperadas, desejadas ou não, que podem afetar integrantes do movimento cultural ou do público que os assiste em situações como representações teatrais, blocos, *performances* do grupo, em sonhos e conversas nos quais orixás e *caboclos* estejam, de algum modo, presentes. Esse tipo de aparição, chamado localmente de *irradiação*, é saudado pelos integrantes do movimento como um indicador de que a apresentação foi *forte* e por esse motivo atraiu a presença dos *caboclos* para a terra, que não resistiram e *vieram nos visitar* para amplificar a transmissão do *axé* (Cf. MELLO, 2010, 2019).

O espetáculo-*performance* articula, no mesmo plano de consistência, forças do cosmos (o orixá guerreiro das matas, Oxóssi, mas também o *caboclo* que *irradia* na pessoa da plateia); acontecimentos (o assassinato do índio Galdino); história passada e presente (extermínio dos povos indígenas); práticas políticas (as elites no poder central e sua atuação enquanto mandantes da violência política); paisagem sonora estrangeira, provocadora, esta sim, de um estranhamento no público (uma ópera alemã controversa); religião (cruz católica, anjos brancos) como matriz de dominação; e, por fim, o desejo de extermínio dos não brancos , ou sua completa assimilação, expresso no enterro sob um grande chão branco.

Segundo os integrantes do movimento cultural afro-indígena, a expressão *queima de arquivo* pode ser entendida de diferentes formas: matar pessoas ou grupos que *saibam demais*, testemunhas de crimes, por exemplo. Mas também executar ou queimar vivas pessoas que carregam dentro de si um devir-minoritário, pessoas atravessadas pelas marcas da história de opressão e de resistência dos povos negros e indígenas, Galdinos, moradores de rua,

Marielles, mulheres, LGBTs[8]. Queimam-se arquivos que contenham documentos importantes, materiais "perigosos" que apontem para uma memória histórica que subverta as narrativas dominantes, indicando outros saberes e outros poderes possíveis. Nesse sentido, num plano intensivo e não cronológico, é notável a ressonância desse espetáculo com um acontecimento importante do passado da cidade – a queima dos arquivos do Fórum de Caravelas, na década de 1980, exato momento de acirramento da luta pela terra na região.

Nas palavras de um dos integrantes do movimento: "A História que está aí, ao omitir a história dos índios, queima a própria história e age exterminando os índios. Tudo vai se perdendo, as línguas indígenas vão se perdendo, como uma verdadeira queima de arquivo". Temos aqui uma leitura crítica em relação à "história que está aí", que não é apenas a história oficial, mas é a história dos dominantes, dos brancos. Ao ignorar a história dos povos indígenas – questão que incomoda particularmente os integrantes do movimento cultural, pois têm muita vontade de conhecer melhor a história dos grupos dos quais são descendentes –, a História, com maiúscula, queima ou destrói a própria história com minúscula, a história dos povos ou movimentos minoritários. O movimento chama atenção para o fato de que existir a disciplina História no currículo escolar não é, em si mesmo, uma garantia, uma vez que as versões majoritárias, oficiais e estatais da História tendem a se impor sobre a história dos povos minoritários. Nessa medida, o trabalho do grupo se situa no movimento de se recontar essa história, exercício que vai além de seu conteúdo em disputa. O grupo busca, antes, experimentar novas formas para reencenar essa história, reativando seus conteúdos esquecidos através de suas práticas artísticas e do protagonismo de negros e indígenas.

A leitura nativa não separa a morte física de outra morte que pode se chamar, por falta de palavra melhor, *cultural*. Segundo os

8 Importante lembrar que o primeiro espetáculo-*performance* concebido pelo grupo chamava-se *Geni e o Zepellin* (como a música da *Ópera do Malandro,* de Chico Buarque). A personagem da travesti Geni, um personagem secundário da ópera em questão, torna-se, aqui, protagonista (MELLO, 2003). Vale lembrar que apenas no mês de janeiro de 2019, foram registrados mais de 100 casos de feminicídio no país (https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/17) e que a expectativa de vida de uma pessoa transgênero no Brasil é de 35 anos, menos da metade da média nacional (75 anos), segundo dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA).

integrantes do movimento cultural, os povos indígenas resistem constantemente a pelo menos quatro tipos de mortes (ou tentativas de assassinato) simultâneas e inseparáveis entre si: a morte física pelo extermínio de seus corpos, a destruição de seu modo de vida ou cultura pela invasão de suas terras, a morte da história – historicídio[9] –, que não é contada sobre eles e, por fim, uma espécie de morte ontológica[10], presente nos persistentes discursos de questionamento aos processos de afirmação de sua diferença e singularidade, especialmente quando redundam na conquista de direitos.

Ressuscitar: da madeira morta nasce um bailarino russo

Essas diferentes mortes, ao invés de paralisá-los, impulsionaram os integrantes do movimento cultural a criarem formas artísticas que encenam uma contra-história a respeito da experiência passada e presente do genocídio indígena. Apesar do final trágico do espetáculo *Queima de Arquivo*, a morte, do ponto de vista do grupo, não é o fim, ou, mais precisamente, não é um fim absoluto. A morte está associada a um *estado* em que a vida se desintegra, mas esse estado pode ser transitório e reversível. É possível, sobretudo através do trabalho artístico, dar nova vida a uma matéria tida como morta.

Os integrantes do movimento cultural afro-indígena são, entre outras coisas, escultores em madeira. A madeira que utilizam possui uma característica: ela é uma *madeira morta*. A *madeira morta* é aquela que restou abandonada nos campos devastados pelo processo de desmatamento que vem castigando a região desde a segunda metade do século XX, num ciclo que se iniciou com a indústria madeireira, seguiu com a pecuária e hoje é coroado pela expansão sem tréguas da monocultura do eucalipto (cf. nota de rodapé 14). Os integrantes do movimento cultural recuperam essa madeira abandonada em áreas de pastagens e, por meio de uma técnica que, com o uso da motosserra, retira a camada externa queimada ou apodrecida, *ressuscitam a madeira que estava jogada e esquecida*. Seu processo artístico

9 Para uma interessante análise do historicídio a partir do caso haitiano e da construção de uma contra-história sobre a primeira república negra independente da história, ver Louidor (2013).

10 Sigo aqui a pista lançada por Mauro Almeida (2013, p. 24) que denominou esse processo de "faxina ontológica".

de criação dos móveis e esculturas funciona através de uma ausculta do que a madeira está transmitindo e ao efeito que esse encontro com a madeira morta em vias de renascer provoca no artista. Nas palavras de Reginaldo Galdino (Preto), um dos fundadores do movimento cultural:

> É ótimo isso, você ressuscitar quem está morto. Eu penso assim: estou ressuscitando a natureza. Ela está morta. É uma nova vida e todos vão olhar para ela, prestigiar ela, vão elogiar aquela madeira. Imagina se ela estivesse lá no mato? Ninguém ia olhar para ela. A gente traz ela do mato para a cidade e ela está sendo prestigiada. É uma arte e além de uma arte... Eu acho que essa madeira vai rir muito com a gente.

No processo de criação de esculturas ou móveis com *madeira morta* acontece um encontro particular entre o artista e a matéria-prima, que não pode ser reduzido a um encontro entre "o intelecto" do escultor que irá atribuir uma forma a uma "matéria inerte". Apoiando-se no trabalho de Simondon (1967), Deleuze e Guattari (1980) apontam para a insuficiência do modelo hilemórfico, que entende matéria e forma como termos predefinidos que se conectam numa relação de moldagem na qual "não se apreende a modulação contínua perpetuamente variável" (p. 508). Tudo acontece num "entre", numa zona intermediária onde se dá o *encontro* do artista com essa madeira singular, dotada, no caso estudado, de uma ânima de intensidade quase zero que é preciso reativar. A forma-madeira é, portanto, inseparável das forças que possui e que *irradiam* no encontro com o artista. Quando ele coloca em marcha sua imaginação e permite o encontro do seu "mundo de dentro" – memórias, fantasmas, histórias e experiências vividas – com as forças desse material-fluxo, algo de novo acontece. Alguns chamariam isso de "processo criativo"; para o grupo, porém, trata-se de um modo de fazer a vida ressurgir ali onde se pensava que ela não pulsava mais.

O processo de criação artística da escultura *Bailarino Russo* parece-me particularmente exemplar dessa relação material/forças. Dó Galdino havia recolhido, já há algum tempo, um pedaço de árvore morta numa fazenda dos arredores e a forma do pedaço de madeira o levava a enxergar apenas um pé de cama. Até que um dia,

assistiu, num programa dominical noturno da TV aberta brasileira, a uma apresentação de um bailarino russo. Esse bailarino tinha uma característica peculiar: sofrera um acidente que levou à amputação de suas duas pernas. No entanto, contra todas as previsões, conseguiu voltar a dançar, executando belos movimentos somente com a força dos braços. A visão daquela dança bonita e perturbadora catalisou algo em Dó e o levou a imediatamente começar a criar uma escultura denominada, justamente, *Bailarino Russo* (Figura 1).



Figura 1– Escultura *Bailarino Russo*. Dó Galdino, 1997: 2,20m x 1,30m x 1,10m. Fotos de Dó Galdino.

Quando se observa a escultura não se percebe, à primeira vista, que o bailarino tem um só braço e uma só perna, devido ao efeito de movimento da obra. Trata-se de uma escultura de grandes proporções, de um homem nu, à altura do chão, fazendo um movimento de torção do corpo. Segundo Dó, o rosto tem uma influência cubista: nele foram esculpidos vários ângulos, com diferentes expressões faciais. O abdômen e o braço traduzem, segundo ele, uma influência realista, pois foram talhados a partir de modelo vivo: um antigo capoeirista da cidade posou para que Dó pudesse esculpir a curvatura dos músculos. Apresento, a seguir, seu relato sobre essa obra:

> O bailarino russo teve as duas pernas amputadas e continuou fazendo todo o trabalho de performance. Aquilo demonstrou para mim uma força interior imensa. Você ter a tua forma natural e, de repente, se deparar com um acidente e conseguir forças para continuar numa área que depende totalmente das pernas... E você buscar essa força nos outros membros – ele perdeu as pernas e foi buscar a força nos braços. Tem que ter muita força interior. A escultura não tem uma perna e um braço, mas foi inspirada nessa questão. Então, o bailarino, esse ser humano que tem uma dificuldade perante essa situação toda, encontrou na arte a solução. A escultura também é uma homenagem a Oxumaré, orixá do movimento. Os exus [o orixá Oxumaré na Umbanda é por vezes associado a um exu, o Exu Maré] na mitologia africana são elementos que vem dar proteção aos seres discriminados, desprotegidos, como crianças menores, homossexuais, mendigos (...) A capoeira tem toda essa questão também de força interior que os negros buscaram para sair de uma situação de guerrilha (...). Os negros descobriram uma força interna que era uma arma, a capoeira inicial. Transformaram sua capacidade física, misturando com os movimentos do balé rudimentar que eles tinham e começaram a inserir golpes dentro da dança, para transformá-la numa arte marcial para combater os feitores em guerrilha. (...) A capoeira é uma estratégia inteligentíssima para sobreviver na época, quando não se tinha capacidade de adquirir outras ferramentas. A ferramenta que eles encontraram foi o corpo humano, o corpo físico. E batalharam um bom tempo com essa arma.

Pode-se traçar uma analogia entre a madeira morta que ganha nova vida a partir da prática artística de *ressuscitamento*, o bailarino russo com sua forma desfigurada que reafirma sua vontade de dançar, o homem escravizado capoeirista que transforma uma dança numa estratégia de resistência e o próprio trabalho do movimento cultural que, se apropriando de fluxos de ideias e práticas e a todo tempo as reinventando, reafirma a possibilidade de se viver e produzir arte e cultura num país e numa região cada vez mais tomados pelo avanço das monoculturas.

Refiro-me aqui ao monocultivo do eucalipto, que atualmente ocupa 80% das terras agricultáveis de Caravelas e enormes faixas de terra no sul e sudoeste baiano e norte mineiro, sem mencionar o Estado do Espírito Santo, quase completamente ocupado pelo

chamado *deserto verde*, uma vez que nas áreas plantadas não há mais vida (com exceção do eucalipto, que nasce condenado à morte, uma vez que sua seiva será extraída para fins de acumulação de capital): pássaros, animais silvestres e muitos povoados humanos desapareceram nas últimas décadas. O eucalipto é plantado para dele se extrair a pasta de celulose, um dos principais produtos de exportação do Brasil, utilizado principalmente para a produção do papelão. Virtualmente todas as mercadorias existentes no planeta (com a nobre exceção do trabalho) circulam em caixas de papelão. Seu rápido descarte e ciclo de vida efêmero tornam a produção de celulose uma espécie de agenciamento monstruoso, que destrói florestas e seca rios para produzir em quantidades inimagináveis algo que está fadado a terminar na lixeira.

Pescar

No plano da "cultura" enquanto "alma coletiva" (GUATTARI e ROLNIK, 1986, p. 17), isto é, como um conjunto de saberes e práticas a serem preservados e incentivados sob os auspícios do Estado, os governos Lula e Dilma inauguraram uma série de políticas públicas altamente inovadoras de descentralização dos recursos do Ministério da Cultura. Implementadas pelos então ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, os chamados *Pontos de Cultura* foram responsáveis pela renovação e fortalecimento das atividades de uma miríade de grupos culturais minoritários Brasil adentro. No entanto, no período da esquerda no poder, prevaleceu a visão estatal que entende "cultura" e "meio ambiente" como domínios separados da experiência: ao mesmo tempo em que a "cultura" era preservada ou valorizada, o "meio ambiente" sofreu um avanço sem trégua dos monocultivos e das grandes obras de infraestrutura, como se ecossistemas e modos de vida fossem dissociáveis na prática.

Apesar do caráter vil do processo de perseguição e desqualificação política ao qual o ex-presidente Lula foi e ainda é submetido[11], é preciso lembrar, se desejamos uma análise justa sobre o período

11 Este artigo foi escrito durante o período em que o sistema judiciário brasileiro permitiu a prisão – ilegal – do ex-presidente por um ano e sete meses (de abril de 2018 a novembro de 2019).

designado como da "esquerda no poder", que os governos Lula e Dilma não apenas reativaram projetos altamente controversos[12] e combatidos por décadas pela ação de movimentos socioambientais e partidos de esquerda – entre eles o próprio PT –, mas deram um impulso renovado a sua implementação. O licenciamento ambiental tornou-se uma espécie de "linha de produção da aceitação pública de um empreendimento" (MELLO e LISBOA, 2016), incapaz de conter minimamente o ânimo da máquina neodesenvolvimentista em pleno vapor. Tais "megaprojetos" se caracterizaram por efeitos altamente nocivos ao meio ambiente e às populações circunvizinhas (na maior parte dos casos, indígenas e tradicionais), por processos de licenciamento ambiental sistematicamente questionados na Justiça e pela prática de implementação via política do "fato consumado", como é exemplar o caso da Usina de Belo Monte, no Pará[13].

A indústria do papel e celulose foi um dos setores que mais recebeu apoio dos últimos governos brasileiros, através de isenção de impostos e generosas linhas de financiamento do BNDES (HILGEMBER; BACHA, 2000). O sul da Bahia tornou-se área de expansão descontrolada da monocultura do eucalipto, através de plantios diretos ou pelo chamado "fomento florestal"[14] promovido

12 São exemplos especialmente pungentes da política contra-ambiental dos governos Lula e Dilma: a construção de hidrelétricas na Amazônia – Santo Antônio e Jirau em Rondônia e a Usina de Belo Monte no Pará –, a despeito de todos os pareceres, liminares e medidas cautelares contrários; a liberação do plantio de transgênicos no Brasil; a transposição do Rio São Francisco; a retomada do Programa Nuclear brasileiro, através da construção da Usina Nuclear de Angra 3 (analisados por Lisboa, 2011) e da mineração de urânio; além de todo o suporte governamental em termos de linhas de financiamento e desregulação da legislação ambiental para o agronegócio da soja, do boi, da cana-de-açúcar para agrocombustíveis (MAGALHÃES, 2016), da fruticultura em perímetros irrigados no Nordeste (TEIXEIRA, 2016), além do forte investimento no setor da mineração, do petróleo e do eucalipto-celulose, em um movimento definido por economistas como de "reprimarização da economia" (Cf. GONÇALVES, 2012).

13 Sobre como os povos indígenas da Volta Grande do Xingu se posicionam em reuniões públicas a respeito da Usina de Belo Monte, ver o artigo de Thais Mantovanelli, 2020, que também apresenta a questão de como grandes projetos criam áreas de exclusão da pesca, analisada a seguir.

14 Os programas de fomento florestal das grandes empresas de celulose e eucalipto são uma forma de arrendamento da terra de pequenos e médios produtores, que substituem suas lavouras produtivas de alimentos pela monocultura do eucalipto, integrando-se de forma subordinada e dependente ao complexo agroindustrial do eucalipto-celulose e permitindo a expansão dos plantios de eucalipto sem que as empresas tenham que adquirir terras ou assumirem os riscos da produção (Cf. KOOPMANS, 1994).

por empresas como Suzano, Veracel, Votorantim e Aracruz/Fibria.

O plantio ilimitado de eucalipto vem há décadas sendo denunciado por uma série de organizações ambientalistas e de defesa dos direitos humanos[15] como responsável, entre outros, por graves danos socioambientais como: ressecamento e contaminação do solo; desaparecimento de centenas de cursos d'água e nascentes; contaminação dos rios com agrotóxicos empregados nos plantios e produtos químicos usados no clareamento da pasta de celulose; desmatamento da Mata Atlântica; declínio da agricultura familiar e do trabalho tradicional e a expulsão de dezenas de milhares de pessoas para as grandes cidades.

Em Caravelas, a empresa Aracruz/Fibria possuía um porto particular onde atracavam diariamente barcaças transportando o equivalente a 100 "treminhões" de toras de eucalipto (3.400.000 metros cúbicos) para a fábrica de celulose em Aracruz (ES). Para manter o ritmo acelerado dos negócios da produção de celulose, as barcaças operavam 24 horas por dia independentemente do fluxo das marés, façanha possível devido à realização da dragagem da barra do Rio Caravelas, numa região conhecida como Canal do Tomba, tradicionalmente utilizado como pesqueiro e saída para o mar por embarcações de pescadores.

Os efeitos ambientais e sociais da dragagem do Canal do Tomba são indissociáveis, posto que os efeitos nocivos sobre a biodiversidade marinha e estuarina local (como a alteração da qualidade da água, assoreamento, sufocamento de corais e aumento da mortalidade de diversas espécies) afetam diretamente a vida de grande parcela da população de pescadores e também daqueles que acessam o rio, o manguezal e o mar em contextos de queda da renda familiar[16].

A dragagem vem, ainda, intensificando a perda de territórios de pesca, uma vez que tanto a zona de descarte da lama dragada, quanto a área em torno do porto da empresa eram antigos pesqueiros. O assoreamento dos rios causa também a perda de apetrechos de pesca; o tráfego das grandes barcaças impede a passagem das embarcações

15 Tais como Koopmans (1993, 1994, 2005); Gomes e Overbeek (2011); ETTERN/FASE (2011).

16 É nesse sentido que áreas de uso comum como o manguezal são entendidas localmente como um "amortecedor social" natural, chamado por alguns de "Bolsa Família da natureza", capaz de garantir a segurança e soberania alimentar da população em geral em contextos de crise.

dos pescadores artesanais e a falta de sinalização das áreas de descarte também coloca a vida dos pescadores em risco.

Insurgir-se

O modelo de licenciamento ambiental instituído pela legislação brasileira pressupõe que os danos causados por obras de significativo *impacto ambiental* possam ser compensados, reduzidos ou revertidos através de medidas *compensatórias* e *mitigatórias*. No caso estudado, dentre as medidas compensatórias devidas pela empresa em função dos danos causados pela dragagem destacava-se o apoio à cadeia produtiva da pesca. Note-se que a dragagem como causa da diminuição da pesca não é sequer questionada; supõe-se que o investimento na "cadeia produtiva" irá "agregar valor" aos produtos da pesca e assim repor ou dirimir a diminuição dos pesqueiros.

Ao tomar conhecimento do processo de licenciamento, um grupo de pescadores descobriu que teria o direito de acessar a estrutura criada com os recursos de caráter indenizatório pagos pela empresa. No entanto, os presidentes das entidades de pesca contempladas por esse recurso inviabilizaram a universalização do acesso, dificultando a entrada de novos associados. A indignação dos pescadores com o caráter seletivo da distribuição das medidas compensatórias causou uma grande mobilização e culminou com a formação do Movimento Autônomo dos Pescadores Artesanais da RESEX Cassurubá (MAPRC), uma organização informal de pescadores que, em julho de 2017, realizou duas manifestações históricas e inéditas pelo direito de pescar.

No dia 1º de julho de 2017, um áudio gravado a partir de um barco de pesca ecoou nas redes sociais: ouvia-se a voz de um pescador caravelense informando a seus pares do Brasil inteiro que estavam, naquele exato instante, realizando um ato pacífico de ocupação do Canal do Tomba, passagem tradicional dos pescadores de Caravelas rumo ao Oceano Atlântico. Desde 2002, quando da instalação do porto particular da empresa Aracruz Celulose, os pescadores da região passaram a sofrer com o fluxo constante de enormes barcaças de transporte de eucalipto e com a dragagem do referido canal, cujo efeito imediato foi a criação de zonas temporárias ou permanentes de exclusão da pesca. O ato reuniu dezenas de barcos de pesca e

pescadores artesanais, que foram ao Canal do Tomba para exercer seu ofício, isto é, simplesmente, pescar.

No primeiro ato no Canal do Tomba, os pescadores permaneceram pescando com seus barcos por cerca de 12 horas, o que inviabilizou a passagem da barcaça que transporta os eucaliptos da Aracruz/Fibria. Após intensas tentativas de negociação com a empresa, o movimento optou por mais uma manifestação, em que os pescadores atracaram seus barcos ao redor da barcaça e permaneceram pescando durante 39 horas. Interromperam o ato em função de uma liminar judicial que os ameaçou com a pena de prisão.

O ato de pescar nas imediações do Canal do Tomba possui uma ampla gama de sentidos: afirma-se aí a existência da pesca artesanal, sua importância para a subsistência e autonomia de dezenas de milhares de pessoas e a pertinência dessa atividade para a economia local e regional; alerta-se o grande público a respeito da invisibilização dos danos que os pescadores vêm sofrendo desde a instalação do porto particular da Aracruz/Fibria em 2001-2002 e revela-se que o Canal do Tomba não é propriedade privada da Aracruz/Fibria, mas, antes, um território tradicional de pesca, uma área de uso comum cuidada e preservada há séculos pelas populações que organizam seu modo de vida em torno da atividade pesqueira e extrativista.

Conversando com os pescadores envolvidos no ato, percebe-se que, para além da afirmação da importância econômica da pesca artesanal para a região, o que os moveu foi, sobretudo, o valor existencial – e, portanto, político – da atividade pesqueira para si mesmos. Vários dos jovens pescadores participantes tiveram experiências prévias de desterritorialização: viveram e trabalharam no meio urbano, em grandes cidades, e, por razões diversas, optaram por voltar para seu local de nascimento, reaprender o ofício com pais ou veteranos, *ouvir o chamado da pesca*, como me contaram.

Reterritorializaram-se em um local que, no entanto, não era mais o mesmo que deixaram quando meninos. As áreas de pesca estavam sendo degradadas devido à presença da draga e das barcaças e poderiam tornar-se aqueles rios mortos e baías desvitalizadas que conheceram em suas andanças pelas metrópoles do país. Isso era o intolerável, não poderiam deixar que isso acontecesse.

Ao mesmo tempo, alguns deles afirmaram-se muito afetados pelos acontecimentos de 2013, conhecidos como "Jornadas de junho", eventos entendidos como importantes para sua sensibilidade política (e que discutirei adiante). Decidiram, então, atuar de forma direta, isto é, não conceder passagem para as enormes barcaças, que impedem, de forma cotidiana e violenta, seu direito de pescar. A afirmação ético-política de seu modo de vida e a recusa a um modelo imposto que os obrigava, diariamente, a recuar, ceder, deixar passar, resultou, a um só tempo, num ato potente e inédito que reverberou intensamente pelo país e, igualmente, num preocupante processo – até hoje em curso – de criminalização dos pescadores do movimento.

Após o ato, a Aracruz/Fibria abriu um processo judicial contra quatro pescadores artesanais que participaram das manifestações, no qual demanda milhões de reais em indenização, em uma ação que poderia ser entendida como da ordem da "inversão cognitiva" (MILLS, 2007), na medida em que pretende obrigar os grupos mais afetados, inclusive financeiramente, pela degradação ambiental operada pela empresa a pagarem por terem, simplesmente, pescado num canal de uso tradicional. A criminalização dos movimentos sociais sob a ótica política, social e histórica, tem sido uma estratégia cada vez mais empregada por grandes corporações na tentativa de tornar inoperantes práticas de contestação, de reivindicação e luta por direitos (BARROS, 2018; NOBRE, 2014).

Irradiar

> "O modelo hidráulico da ciência nômade e da máquina de guerra consiste em se expandir por turbulência num espaço liso, em produzir um movimento que tome o espaço e afete simultaneamente todos os seus pontos, ao invés de ser tomado por ele como no movimento local, que vai de tal ponto a tal outro" (DELEUZE e GUATTARI, 1980, p. 449).

Em 2015, a Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara (AHOMAR) – associação de pescadores do Rio de Janeiro reconhecida por sua experiência de monitoramento pesqueiro comunitário – foi convidada pela equipe do Instituto Chico Mendes

de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) de gestão da Reserva Extrativista de Cassurubá (RESEX), localizada entre Caravelas e Nova Viçosa, para apresentar aos pescadores locais possíveis alternativas de pesca visando à substituição do balão de arrasto de camarão. Apesar do convite ter sido uma demanda de atuação pontual, o contato entre Alexandre Anderson (vice-presidente da AHOMAR) e os pescadores da RESEX permaneceu através de mensagens constantes pelas redes sociais virtuais.

Criada em 2003 e formalizada em 2007, a AHOMAR é uma associação de referência para pescadores e pescadoras artesanais da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro, com mais de 4.000 associados. Atua em defesa dos direitos da população pesqueira e da preservação dos ecossistemas necessários à sua subsistência, tanto através de meios institucionais, como ações judiciais, quanto através de ousadas ações diretas, dentre as quais se destaca a ocupação por barcos de pesca de dutos do Projeto GLP durante 39 dias consecutivos no ano de 2009 (ROUGEMONT, 2014). A AHOMAR possui um longo histórico de enfrentamentos com a empresa petroleira brasileira Petrobras, em função da expansão das atividades da indústria do petróleo no espelho d'água da Baía de Guanabara e da imposição de áreas de exclusão de pesca. Apesar da perda violenta de integrantes, quatro dos quais assassinados entre 2009 e 2014, sem que esses crimes tenham sido devidamente investigados, a associação permanece atuando na Baía de Guanabara e realizando intercâmbios com pescadores de outras localidades.

Alexandre Anderson – liderança da AHOMAR ameaçada de morte e vivendo com escolta constante no Rio de Janeiro, protegido por um Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) que o levou a ter que viver clandestinamente com sua família e trocar constantemente de endereço por vários anos – passou uma temporada em Caravelas, onde pôde, simplesmente, viver sem tantas apreensões. A colaboração com o monitoramento comunitário da pesca se desdobrou em um trabalho de fortalecimento da cadeia produtiva do camarão, buscando aumentar o valor pago pelo camarão para o pescador, muitas vezes aviltado pela cadeia de atravessadores.

Em uma longa entrevista realizada[17] em 2013 com Alexandre Anderson, uma característica nada óbvia das lutas políticas protagonizadas por pescadores em defesa dos bens comuns ambientais foi por ele analisada: a *irradiação* de seus efeitos para além dos territórios concretos onde se desenrolam, a velocidade incomensurável de sua propagação e a capacidade que os recuos e avanços dos movimentos em diferentes localidades possuem ora de refrear, ora de potencializar as lutas. Em suas palavras:

> Quando os pescadores da Bahia perdem um território de pesca para um porto, nós sentimos que também perdemos na Baía de Guanabara; quando ganhamos uma ação e conseguimos impedir a ampliação da presença da indústria do petróleo na Baía de Guanabara ou na Nova Zelândia [onde a Petrobras teve que suspender a prospecção em função da articulação transoceânica da AHOMAR com o povo Maori], os pescadores de outros lugares também ganham. A luta se espalha como uma epidemia (Alexandre Anderson, comunicação pessoal, 2013).

Ao levar a sério sua perspectiva analítica sobre a ação política, vislumbramos uma instigante concepção das lutas sociais que suspende pressuposições comuns sobre o meio supostamente determinável pelo qual elas se dão: impossível definir onde termina o "local" e começa o "nacional", o "regional" ou "global". Uma ação local gera um efeito imediato do outro lado do globo terrestre, como foi o caso, em 2011, da articulação internacional da AHOMAR com os indígenas Maori, que obrigou a Petrobras a suspender suas atividades de sísmica nos mares do norte da Nova Zelândia. Acontecimentos políticos em ruptura direta com a ordem estabelecida geram uma espécie de ação em cadeia que faz as escalas colidirem à medida que a luta se irradia. Como visto na epígrafe deste item, trata-se de "uma turbulência que produz um movimento que toma o espaço e afeta simultaneamente todos os seus pontos", desestabilizando aquilo que até então se acreditava ser um estado de coisas inalterável.

17 Em parceria com Laura Rougemont (2014), autora de uma instigante dissertação sobre a resistência da AHOMAR à indústria do petróleo na Baía de Guanabara.

A passagem ao ato, a obstrução do Canal do Tomba, é descrita por seus protagonistas como uma decisão nascida da percepção de que a situação em que se encontravam – tendo sua vida e seu meio de vida constantemente ameaçados pelo trânsito das barcaças – atingira um grau intolerável. De fato, como pesquisadora que acompanha as populações tradicionais de Caravelas há 20 anos, ouvi com frequência dos pescadores a hipótese de que "se a empresa continuar a nos desrespeitar, iremos bloquear o Canal do Tomba" de modo que, quando tal fato ocorreu, pareceu-me algo paradoxalmente imprevisível e há muito esperado.

A escolha propriamente política foi além de um simples bloqueio; decidiu-se que iriam fazer o que sempre fizeram e pretendem continuar fazendo: pescar. E assim, o simples ato de pescar tornou-se um ato revolucionário. Evidentemente, não me refiro aqui a uma revolução molar em que um grupo "toma o poder" e "transforma as estruturas". Nem tampouco aquele tipo de revolução à la Lampedusa, em que se muda para permanecer tudo como sempre foi, mas revolução no sentido de um devir-revolucionário, um ato que desestabilizou as relações de poder até então tidas como dadas, um processo engendrado por encontros e nexos singulares e moleculares, capaz de abrir um novo horizonte de possíveis (ZOURABICHVILI, 2000) numa situação que parecia condenada a não mudar.

A prática atualmente difundida pelos setores que controlam o chamado "risco social" das grandes empresas de processar e criminalizar individualmente integrantes de movimentos que atuam politicamente em defesa de seu meio de vida continua a se impor sobre quatro dos jovens pescadores que ousaram simplesmente *pescar* num canal cujo domínio uma grande empresa deseja exclusivamente para si. Fosse a empresa de fato comprometida com as premissas da "sustentabilidade", deveria ter sido capaz de, no mínimo, operar compatibilizando sua atividade com os usos locais e tradicionais daquele território de uso comum. Mas nem esse mínimo foi respeitado.

O modo de atuação dessa e de tantas outras grandes empresas aponta para uma tendência irrefreável a uma ação confiscatória[18]

18 Para uma discussão sobre a noção de confiscação, cf. o texto de Villela, 2020.

de espaços e bens comuns, que não apenas não suporta a convivência com meios de vida não alinhados ao imperativo da produção mercantil, mas, sobretudo, deseja que modos de vida minoritários sejam eliminados de seu horizonte. Entende-se, assim, o casamento perfeito do fascismo com o ultraliberalismo mais brutal, seja no Chile de Pinochet, laboratório pioneiro das teses neoclássicas, seja no Brasil atual. A morte (ou a confiscação) dos possíveis é um sonho (ou mais propriamente, o pesadelo) compartilhado pelo neoliberalismo e pelos regimes neofascistas passados e presentes. A pergunta que se coloca ontem e hoje é a mesma colocada por Foucault a respeito da Revolução iraniana de 1979: o fato de que as insurgências possam terminar mal (por exemplo, com a criminalização dos envolvidos ou com sua captura por setores reacionários), significa que não se deve insurgir-se ou que é "inútil sublevar-se"?[19].

Considerações finais: junho de 2013 e suas reverberações

O ano de 2013 foi apontado como um momento decisivo pelos pescadores que ousaram pela primeira vez pescar no canal onde as barcaças da Aracruz/Fibria impunham um uso único e exclusivo do território comum: o rio, o mar, a barra, a praia, o manguezal não poderiam ser compartilhados, segundo a ótica empresarial. É interessante pensar como um movimento que ficou conhecido como "movimento social urbano", de "luta pelo direito à cidade", cujo núcleo aglutinador foram as demandas relativas ao transporte público e à mobilidade nas grandes metrópoles, pôde *irradiar* para regiões tão distantes dos núcleos urbanos metropolitanos.

Com o lema "se a tarifa não baixar, a cidade vai parar", o Movimento pelo Passe Livre – marcado pela organização horizontal, autônomo em relação à agenda dos partidos políticos e com lideranças revezando-se no papel de porta-vozes – desencadeou um levante em junho de 2013 contra o aumento das passagens de ônibus

19 Em seu texto magistral a respeito da Revolução Iraniana de 1979, Foucault afirma: "Porque o homem que se ergue é finalmente sem explicação; é preciso um arrebatamento que interrompa o fio da história e suas longas cadeias de razões, para que um homem possa, 'realmente', preferir o risco da morte à certeza de ter que obedecer" (FOUCAULT, 1979).

em São Paulo[20]. À pauta do aumento das tarifas somaram-se uma multiplicidade de questões e demandas, de diferentes movimentos, e seus efeitos repercutiram em escala nacional de forma potente, imprevisível e, em muitos sentidos, incontrolável.

Embora não seja meu propósito discutir as "Jornadas de junho" no presente artigo, é importante demarcar os efeitos da experiência de 2013 não apenas sobre aqueles que aí participaram diretamente, mas, sobretudo, naquelas pessoas – moradoras de cidades afastadas dos grandes centros – que acompanharam os eventos de outro modo – ao vivo pela Internet através de canais de notícias alternativos. Esses novos meios digitais permitiram que os jovens de Caravelas conhecessem as grandes mobilizações (como a de 20 de junho, quando mais de 3 milhões de pessoas foram às ruas), as práticas de democracia direta encarnadas nas assembleias populares horizontais realizadas em diferentes estados, bem como a brutalidade da reação dos poderes instituídos, que lançaram sobre os manifestantes um aparato policial repressivo extremamente violento[21].

Uma nova forma de ação e concepção políticas – incompatível com o modelo da democracia representativa – eclodiu com força, tornando formuláveis para quem quisesse ver uma série de questões até então não enunciadas, ao menos não daquela maneira. A dimensão insuportável de elementos do cotidiano das classes trabalhadoras se tornou brutalmente visível: o preço aviltante e a qualidade inaceitável dos meios de transportes públicos (porém privados) que lhes roubam o tempo da vida; a perversidade das desigualdades sociais, raciais e de gênero; a promessa não cumprida da esquerda no poder de melhorar a qualidade da saúde e da educação; a violência policial em geral, mas, sobretudo, contra a juventude negra; a desconexão da classe política da realidade do país, suas negociatas com empreiteiras e seu inebriamento com a injeção de dinheiro via megaeventos; as remoções forçadas associadas à Copa e Olimpíadas e abertura das cidades brasileiras para o grande capital especulativo internacional; o desprezo às

20 Embora tenha começado em São Paulo, seus articuladores apontam a Revolta do Buzú, em Salvador em 2003, e a Revolta da Catraca, em Florianópolis em 2004, como eventos seminais que irradiaram em seu modo de organização e ação.

21 Nas palavras de David Harvey (2015), "a violência da resposta policial se tornou parte do problema".

questões ambientais (como evidenciado pela construção da Usina de Belo Monte, à revelia de todos os alertas contrários) e aos direitos indígenas (tentativa de remoção da Aldeia Maracanã, não cumprimento das Oitivas Indígenas previstas pela Constituição no caso de Belo Monte), dentre tantas outras problemáticas então formuladas juntas e a um só tempo.

Estão atualmente em voga algumas narrativas de que 2013 foi um movimento de direita (CHAUÍ, 2013), ou capturado pela direita (ORTELLADO e SOLANO, 2015; SECCO, 2013), que desqualificam (primeiro caso) ou criticam o movimento e/ou seus integrantes, pressupondo que a ausência de "orientação" e "liderança" de grupos progressistas para canalizar a indignação despertada teria aberto caminho para que grupos conservadores explorassem politicamente a insatisfação. Esse tipo de análise não leva em conta o fato de que a primeira onda dos movimentos de 2013 se opunha, justamente, a esse tipo de concepção política em que vanguardas "esclarecidas" orientam e lideram as massas despolitizadas.

Sem pretensão alguma de fazer "a boa leitura" da situação em 2013, não apenas porque essa não existe em si mesma, mas porque não pretendo me colocar numa posição transcendente em relação aos termos do debate, ou que pressuponha algo como "um acesso privilegiado à verdade", entendo os movimentos conservadores que se seguiram a 2013 enquanto *reações*, vindas de todos os espectros do campo da representação política[22]. O bloco no poder e a esquerda partidária fizeram algumas concessões[23], mas rechaçaram de forma virulenta o movimento de esquerda autônomo e defensor de práticas de democracia direta: são evidências disso a brutalidade da repressão policial, a punição desmedida aos protestos e a criminalização dos seus participantes, processo coroado pela promulgação da Lei Antiterrorismo por Dilma Roussef, em 2016, que abre brechas para a tipificação

22 Essa leitura é compartilhada por colegas pesquisadores e ativistas reunidos no Laboratório de Existências: < https://exist.noblogs.org/post/2019/02/12/bolsonaro-ascension-et-elements-pour-y-resister/>

23 Houve, de fato, a redução no preço das passagens, passe livre para estudantes em várias capitais e o transporte passou a se tornar um direito social na Constituição. Além disso, o governo federal aprovou que percentuais dos royalties do Pré-Sal fossem destinados à saúde e educação, mas a tentativa de reforma política foi bloqueada.

de protestos e de ações de movimentos sociais como atos de terrorismo.

No campo da direita conservadora tradicional, observou-se a mídia corporativa, o grande capital e os partidos de direita da oposição ao bloco do poder articularem-se para destruir o legado das "Jornadas de junho", apropriando-se das reivindicações dos vários movimentos e traduzindo-as e reduzindo-as à "saúde e educação padrão FIFA" e "fora PT e todos os corruptos". Grupos neoconservadores organizados em torno de redes sociais patrocinadas amplificaram a desqualificação do PT – algo que a mídia corporativa já vinha fazendo há 12 anos – e somaram a isso um ataque direto ao campo de reivindicações da esquerda, incluindo aquelas baseadas nas lutas de afirmação da igualdade e pelo respeito à diferença (de raça, gênero, orientação sexual, etnia, classe etc.).

Apesar da forte reação, ecos das Jornadas de 2013 ressoaram em determinados movimentos políticos, tais como: a bem-sucedida greve dos garis de 2014, cujas conquistas se fizeram à revelia da representação sindical afinada com o patronato; o grande movimento de ocupação das escolas em todo o Brasil pelos estudantes secundaristas em 2015; e a inédita ação de bloqueio das barcaças da Aracruz/Fibria protagonizada pelo movimento de pescadores de Caravelas em 2017, com apoio de movimentos de pescadores de todo o país, analisada no presente artigo[24].

Como já foi dito, neste momento político de devastação de muitos mundos, um exercício talvez necessário seja o de aprender a

24 Nota da autora, adicionada em março de 2022 ao texto original, de setembro de 2018: culpabilizar as Jornadas de junho pela chegada da extrema direita ao poder é ser incapaz de discernir, dentre a grande diversidade de movimentos reivindicatórios daquele período, aqueles cujas demandas centrais foram no sentido do aprofundamento da democracia e da redução das desigualdades e aqueles, conservadores ou abertamente reacionários, cujas pautas se organizavam em torno da desqualificação da política e dos avanços inegáveis em termos de justiça social que o PT logrou promover durante seus 13 anos no poder: políticas de redução da pobreza, de apoio à agricultura familiar e de segurança alimentar, políticas de reconhecimento de territórios tradicionais e de criação de áreas ambientais protegidas, políticas de expansão das universidades públicas e de acesso de jovens negros e indígenas ao ensino superior, política de regulamentação do trabalho doméstico, políticas de responsabilização do Estado e seus agentes frente aos crimes cometidos durante o período da ditadura cívico-militar, dentre outras. Essas conquistas foram brutalmente interrompidas pelo golpe parlamentar de 2016 contra a ex-presidente Dilma Roussef. Foram – e ainda são – avanços insuportáveis para as elites brasileiras, incapazes de ceder um mínimo de seus ganhos para um projeto de nação compromissado com uma maior equidade social. A eleição da extrema direita em 2018 pode ser lida como o efeito – esperado ou contingente – de uma verdadeira *reação* política organizada pelos setores tradicionais de direita para bloquear os avanços acima citados.

resistir com aqueles que há muito lutam e resistem. Os integrantes do movimento cultural nos revelam que é possível, a partir de um corpo disforme e de uma madeira morta jogada na mata, fazer pulsar uma nova vida. Os pescadores de Caravelas nos lembram que, de dentro do silêncio funesto do deserto verde, um grito pela liberdade ainda é capaz de ecoar. Alexandre Anderson nos afirma que, por mais que os poderes estabelecidos tentem conter as lutas, elas são forças altamente contagiosas, transmissíveis e incontroláveis. Acima de tudo, *irradiam* segundo uma lógica não linear, transversal e intensiva, capaz de fazer brotar, onde menos se espera, novos oásis no deserto.

Referências

ALMEIDA, M. W. B. Caipora e outros conflitos ontológicos. *R@u - Revista de Antropologia da UFSCar*, São Carlos, vol. 5, n. 1, jan.-jun., pp. 7-28, 2013.
ARENDT, Hannah. *A promessa da política*. Organização e introdução: Jerome Kohn. Rio de Janeiro: Difel, [1955] 2010.

BARROS, Juliana N. *A mirada invertida de Carajás: a Vale e a mão de ferro na política de terras*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

BRUM, Eliane. Cem dias sob o domínio dos perversos. *El País*, 13 de abril de 2019. Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/10/opinion/1554907780_837463.html>. Acesso em: 30 abr. 2019.

CHAUÍ, M. As manifestações de junho de 2013 na Cidade de São Paulo. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 113, junho de 2013. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2013/06/27/%EF%BB%BFas-manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo>. Acesso em: 1º maio 2019.

CISCATO, Maricia. *Os oásis nossos de cada dia.* Disponível em: https://loucuraseamores2017.wordpress.com/2017/10/31/os-oasis-nossos-de-cada-dia/. Acesso em : 1º maio 2019.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *Mille Plateaux*. Paris: Minuit, 1980.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade:* curso no Collège de France (1975/1976). São Paulo: Martins Fontes, [1976] 1999.

FOUCAULT, M. *Inutile de se soulever?* Dits et Ecrits Tome II. Paris: Gallimard, 2001.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.

GUATTARI, F.; ROLNIK, Suely. *Micropolítica.* Cartografias do desejo. Petrópolis: Vozes, 1986.

GUATTARI, F. *Les Années d'hiver: 1980-1985*. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2009 [1985].

GUATTARI, F. *Qu'est-ce que l'Écosophie*. Paris: Éditions Lignes, 2018.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2011.

HARVEY, D. Entrevista: "O que aconteceu em junho de 2013 no Brasil ainda não acabou". *El País*, 13 de junho de 2015. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/13/politica/1434152520_547352.html>. Acesso em 1º maio 2019.

HILGEMBERG, E. M.; BACHA, C. J. C. A evolução da indústria brasileira de celulose e sua atuação no mercado mundial. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 18, rf. 33, Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, março 2000.

KOOPMANS, J. *Fomento florestal:* o que é? A quem interessa? Quanto ganha o produtor? Teixeira de Freitas (BA): Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1994.

LABORATÓRIO DE EXISTÊNCIAS. Bolsonaro, ascensão e elementos para resistir. 2018. Disponível em https://exist.noblogs.org/post/2019/02/12/bolsonaro-ascension-et-elements-pour-y-resister/. Acesso em: 30 junho 2019.

LISBOA, Marijane. Balanço da Política Ambiental do Governo Lula: grandes e duradouros impactos. *In:* PAULA, M. (org). *Nunca antes na história desse país...?* Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fund. Heinrich Boell, 2011, p. 17-31.

LOUIDOR, W. E. Uma história paradoxal. *In:* SANTIAGO, Adriana (org.). *Haiti por si:* a reconquista da independência roubada. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013, p. 13-31.

MAGALHÃES, M. *Novos territórios dos agrocombustíveis em Minas Gerais:* desregulação ambiental e expansão da fronteira canavieira na região noroeste do estado. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

MANTOVANELLI, Thais. "Quanto vale a vida?" Os Mẽbengôkre-Xikrin do Bacajá e os Juruna da Volta Grande do Xingu em reuniões contra setores empresariais da hidrelétrica de Belo Monte. *In:* VIEIRA, Suzane; VILLELA, J. *Insurgências, ecologias dissidentes e antropologia modal* [Ebook]. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, 2020.

MELLO, Cecília C. A. *Obras de arte e conceitos: cultura e antropologia do ponto de vista de um grupo afro-indígena do sul da Bahia*. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – PPGAS-Museu Nacional, UFRJ. Rio de Janeiro, 2003.

MELLO, Cecília C. A. *Política, meio ambiente e arte:* percursos de um movimento cultural do extremo sul da Bahia. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – PPGAS-Museu Nacional, UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

MELLO, Cecília C. A. Devir-afroindígena: "Então vamos fazer o que a gente é". *Cadernos de Campo*, São Paulo, ano 23: p. 223-239, 2014.

MELLO, Cecília C. A. Notas para uma teoria afroindígena da ação. ST 01 – Antropologias Afroindígenas: contradiscursos e contramestiçagens. Caxambu, *Anais* do 40º Encontro Anual da ANPOCS, 2016.

MELLO, Cecília C. A. Quatro ecologias afroindígenas. *R@U (Revista de Antropologia da UFSCar*, São Carlos, v. 9 (2), jul./dez. 2017, p. 29-41.

MELLO, Cecília C. A. Aquém do transe e da possessão: a noção de irradiação nos estudos das religiões de matriz africana. *Anuário Antropológico*, Brasília, 2019. No prelo.

MELLO, Cecília Campello do A.; LISBOA, Marijane. Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma DHESCA: um novo campo de possíveis. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 18, n. 35, p. 367-384, jul.-dez. 2013.

MILLS, C. W. White Ignorance. *In:* SULLIVAN, Shanon; TUANA, Nancy. *Race and Epistemologies of ignorance*. New York: State University of New York Press, 2007, p. 13-38.

MOLINA, Luísa. Política selvagem, pensamento intempestivo: a que nos convocam o tempo e os ameríndios. *In:* VIEIRA, Suzane; VILLELA, J. *Insurgências, ecologias dissidentes e antropologia modal* [Ebook]. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, 2020.

NOBRE, C. E. Da criminalização dos movimentos sociais aos conflitos territoriais: em torno das experiências de dois movimentos de sem-teto em Maceió-AL. *Observatorium* (Revista Eletrônica de Geografia), v. 6, n. 16, p. 131-155, 2014.

ROUGEMONT, Laura. *Venta forte na baía de Guanabara*: a resistência dos(as) pescadores(as) da Associação Homens e Mulheres do Mar (Ahomar) frente à instalação do Comperj (Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro). Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

ORTELLADO, P.; SOLANO, Esther. *Nova direita nas ruas?* Uma análise do descompasso entre manifestantes e os convocantes dos protestos antigoverno de 2015. São Paulo: Perseu Abramo, 2015.

SECCO, L. As Jornadas de junho. *In*: HARVEY, D.; MARICATO, E. *et al. Cidades rebeldes:* passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 71-78.

TEIXEIRA, Maiana M. *A volta do cativeiro e a (r)existência como permanência.* Desconfiança e recusa dos agricultores e agricultoras do Apodi (RN) diante do perímetro irrigado de Santa Cruz. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

VILLELA, Jorge Luiz Mattar. Confiscações, lutas anticonfiscatórias, antropologia modal. *In: Insurgências, ecologias dissidentes e antropologia modal* [Ebook]. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária, 2020.

ZOURABICHVILI, F. Deleuze e o possível (sobre o involuntarismo na política). *In:* ALLIEZ E. *Gilles Deleuze:* uma vida filosófica. Rio de Janeiro: Editora 34, 2000.

Pequena burguesia, empresariamento precário e exploração em rede: dois casos[1]

Gustavo Neves Bezerra

Introdução

Um dos principais desafios à regulação social do mercado (cf. POLANYI, 2000), na contemporaneidade é a proliferação do formato *em rede* da mobilização de força de trabalho para as grandes firmas. Como se sabe, concomitante ao processo de redução de empregados diretos em firmas multinacionais, propagam-se subcontratações diversas: pequenas e médias firmas prestadoras de serviço, consultores e profissionais *free-lancers*. Assim, "patrões" se convertem em "clientes" dos vendedores de força de trabalho, movimento que avança *pari passu* com a transformação crescente dos antigos "companheiros" de ofício em "concorrentes" no mercado de trabalho, seja na forma das pequenas firmas competidoras ou na forma do assalariado que disputa o posto de trabalho considerado escasso. Do ponto de vista da regulação do mercado, trata-se de um desafio às antigas

1 Esta é uma versão modificada do artigo publicado na *Revista da ABET*, em 2014, intitulado "Trajetórias pós-salariais: sentidos da versatilidade laboral e exploração em rede a partir de duas experiências biográficas".

modalidades de distribuição das competências, dos benefícios e da proteção ao trabalhador no processo de trabalho. Afinal, a "regulação salarial" (cf. CASTEL, 1998) do capitalismo pós Segunda Guerra Mundial esteve assentada no assalariamento estável, no reconhecimento da assimetria estrutural entre Capital e Trabalho[2], na proteção do trabalhador pelo grupo profissional homogêneo e pelo Estado Social regulador. A grande firma, nesse esquema de encaminhamento da questão social a partir do trabalho organizado, tinha um lugar privilegiado como foco do que deveria ser regulado.

Por tudo isso, a estruturação em rede dos agenciamentos ao trabalho não só permite que as firmas se esquivem da regulação habitual das relações de trabalho, como cria a impressão de que as relações de trabalho são *horizontais*, repercutindo nas alianças sociais: erode-se a categoria "classe trabalhadora" e assiste-se ao enfraquecimento da ideia de que seria justo regular a ação de agentes capitalistas em favor dos que precisam vender a sua força de trabalho[3].

Por outro lado, é legítimo perceber a proliferação de pequenas empresas como um modo de resistência atomizada aos aspectos mais perversos do fordismo como norma das relações de trabalho: a perda de autonomia no processo de trabalho e a desqualificação de competências pela imobilidade numa mesma tarefa (ou posto laboral) são alguns exemplos. O desafio seria pensar a ambiguidade da proliferação das firmas pequenas, destacando suas potencialidades na realização subjetiva do profissional, mas apontando seus limites em termos de produzir justiça, equidade e mesmo na promoção efetiva da "autonomia". Pretende-se aqui contribuir para a formação de massa crítica voltada a converter a proliferação de pequenas firmas num fenômeno não apenas de resistência atomizada à "alie-

2 Para Castel, o assalariamento protegido era o grande vetor da distribuição da renda, da segurança socioeconômica e da integração a uma sociedade nacional. A grande novidade que viria acompanhar a edificação da regulação salarial estava justamente na admissão de que era a prosperidade dos "grandes" que promovia a penúria dos inúmeros "pequenos". Tal exploração poderia ser sumarizada como um regime de consumo do trabalho humano, lastreado na concorrência aberta entre trabalhadores sem alternativas para subsistir (BEZERRA, 2012, p. 18).

3 Para o Direito Internacional do Trabalho, o trabalhador individual estaria em clara desvantagem (na condição de "hipossuficiência", segundo o jargão jurídico) nos contratos laborais, por conta da maior necessidade que o possui de firmar o contrato, se comparado à situação do empregador, detentor potencial de patrimônio socioeconômico mais elástico.

nação" nas grandes empresas, mas num projeto que ande de par com a democratização dos meios de produção, com a promoção da proteção social, com a realização subjetiva no trabalho e com a evitação de que as relações profissionais colonizem a integralidade da vivência pessoal.

O artigo defende dois argumentos: por um lado, de que a proliferação das pequenas firmas significa para muitos a possibilidade de construção de uma vida mais "autogovernável"; por outro, que ainda assim é possível identificar explorações nas redes "horizontais" de trabalho e atestar que é a própria ocorrência de explorações em cascata que, em larga medida, "naturaliza" esse tipo de prática mesmo para os agentes fracos das redes.

Seguir-se-á o esquema teórico desenvolvido por Boltanski e Chiapello (2009), segundo o qual o mundo vive uma era de *capitalismo conexionista*, caracterizado pela profusão de "microdeslocamentos" organizacionais e geográficos (rumo a lugares onde a crítica social é mais frágil). Os autores argumentam que, com os deslocamentos, grandes empresas buscam renovar as formas de realização dos lucros, esquivando-se de pressões sociais (leis, normas, protestos, greves etc.) voltadas à repartição da renda e do poder decisório. Essa profusão de acontecimentos localizados e fragmentários[4], possível devido ao contexto de desregulamentação, teria como efeito a desmontagem do controle social baseado na voz de agentes. Os deslocamentos potenciais instaurariam um tipo específico de exploração, referente a um capitalismo estruturado em redes reconfiguráveis. Isso porque "cada um vive a angústia permanente de ser desconectado, ficar entregue à própria sorte, abandonado no local por aqueles que se deslocam" (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 2009, p. 373). Assim, tratar-se-ia da exploração do mais móvel sobre o menos móvel, facultada pelo medo do mais fraco de ser desconectado da rede.

Metodologicamente, a pesquisa lançou mão de entrevistas em profundidade com um casal de profissionais *white colar*, buscando

4 "É preciso evitar ver nos deslocamentos o resultado de uma estratégia de conjunto, elaborada em instâncias secretas e aplicadas de cima para baixo. Eles não são interpretáveis em termos de plano preconcebido, planificado, organizado por um ator onisciente e onipotente – patronato ou capitalismo – nem em termos de processo inconsciente, sem sujeito e sem reflexão" (BOLTANSKI, CHIAPELLO, 2009, p. 499).

destacar sentidos da trajetória laboral de ambos, bem como explicitar eventos relacionados a ocorrências de *explorações em rede*.

"Mandei a Coca-cola embora": o patrão como cliente, injustiças subjetivadas e a saída como solução

"Eu já tava de saco cheio da Coca, que me dava muitos problemas. Daí, mandei ela embora". Foi dessa maneira que DAL, 30 anos[5], profissional de Relações Públicas, residente desde sempre em Curitiba, comunicou-me o fim de sua relação de trabalho com a multinacional de refrigerantes. Ela fazia assessoria de imprensa para a empresa, divulgando aos meios de comunicação notícias que a firma julgava pertinentes. Embora sentisse que boa parte de seu tempo era dedicado a pensar na Coca-Cola, DAL não era empregada da mesma. Nem era prestadora de serviço, diretamente: prestava serviço para uma agência de publicidade que a subcontratava. DAL era, como já se convencionou chamar, uma *quarteirizada* da multinacional de bebidas. Por um ano e meio, recebeu pagamentos mensais a partir da intermediação da firma de publicidade, com a contrapartida de emitir notas fiscais em nome da empresa que *teve que abrir*. Havia aberto a empresa (em "sociedade"[6] com a mãe) justo para tal finalidade: emitir notas de serviço, que garantiriam aos contratantes a "prova" da inexistência do vínculo empregatício, além de idoneidade fiscal.

Ao focalizar a trajetória de DAL, o que fazemos simultaneamente é tomar pé de estratégias de grandes firmas em relação ao agenciamento de trabalho. O caso ilustra como a estratégia da subcontratação, um dos expedientes de deslocamento[7] mais vastamente

5 Em janeiro de 2008, DAL me concedeu a primeira entrevista. Voltei a entrevistá-la, junto ao seu namorado, no início de 2009.

6 "Sou eu que cuido de tudo, minha mãe está apenas no contrato social".

7 A subcontratação representa, sem dúvida, um deslocamento em relação às provas habituais do antigo modelo de produção e de condução da questão social, enfraquecendo dinâmicas habituais de controle social sobre as firmas, especialmente no rateio salários-lucros. Por outro lado, a subcontratação foi objeto de forte convencionalização, ao longo do tempo, tanto por gestores e consultores (que passaram a recomendá-la como prática), quanto por acadêmicos críticos e agentes sindicais. Por isso mesmo, as subcontratações passaram a ser objeto de críticas e da formalização de provas de legitimidade, que, aparentemente, podem estar diminuindo o interesse por tais práticas. No Brasil, a atuação do Ministério Público do Trabalho parece estar engendrando esse tipo de recuo.

documentados da era pós-fordista, pode abranger setores tidos como "inteligentes" da economia, como é o caso do ramo da Comunicação: o que se tem em tela é uma empresa que delega a gestão direta desse tipo de serviço, tanto quanto fica desobrigada de oferecer proteção social a quem lhe presta o mesmo.

Voltando à trajetória de DAL, cabe informar que ela foi *pejotizada* por imposição de seu primeiro demandante habitual de trabalho. Havia cerca de um ano que estava formada (em Comunicação Social na Universidade Federal do Paraná) e desempregada, quando em 1999 uma colega de faculdade chamou-lhe para ser sua substituta, como *outside publicist* de uma empresa americana do ramo audiovisual. Apesar do nome pomposo (que parece um cargo), tratava-se de uma relação regida por fora de um contrato formal de trabalho. Sua missão seria promover, com a habitualidade que configura relações empregatícias, o "lançamento" de filmes vinculados à famosa distribuidora. De início, não precisaria abrir uma empresa própria, pois sua amiga lhe "emprestaria" as notas fiscais, mas um problema burocrático impediu que esse expediente fosse usado. Uma tia, que já tinha uma empresa na área de comunicação, passou a emprestar as notas a DAL por alguns meses. Essa, ao descobrir que a tia estava "usando o dinheiro" (descontando para si uma fração superior aos impostos informados na nota), achou melhor abrir a firma própria.

Como a remuneração na distribuidora era irrisória, teve que arranjar outros clientes. Foi quando apareceu também a Coca-Cola em sua vida profissional. Mais uma vez, o acesso foi possibilitado por sua rede de relações, dessa vez um pouco mais distante: o pai de uma colega de escotismo descobriu a sua formação e perguntou se DAL gostaria de assumir a assessoria de imprensa da Coca-cola, intermediada pela firma dele. Já mencionei que a relação terminou mal. Cabe agora entender que a ideia de que DAL mandou a "Coca embora" é mais uma ironia controlada do que um lapso: a profissional tem plena noção de que a grande da relação não era ela, mas a multinacional. Ainda que seja pelo nome de "clientes" (e não "patrões") que DAL evoque as diversas firmas que contratam seu trabalho, ela não tem dúvida da desvantagem que leva ante as grandes firmas para quem, usualmente, presta serviço. Assim, o que parece mais expressivo na ideia de mandar a empresa "embora" é efetivamente a conotação

de descarte quase completo, na medida em que DAL não brigou, por exemplo, por direitos trabalhistas. Não buscou reconstituir aquele vínculo sequer na forma da dívida que ela considera que a empresa teria com ela ("trabalhei 18 meses com salário de período de experiência"). Nem mesmo procurou restabelecer seus direitos em relação à firma de publicidade que havia materializado o "logro". O que houve foi "saída" pura e simples, um desengajamento salutar ("aliviante") em sua perspectiva.

Cabe explicitar por que a profissional se sentiu lesada: a firma intermediadora guardava as notas fiscais emitidas por DAL no departamento de contabilidade e emitia, para a Coca-Cola, uma nota de valor bem mais alto, apropriando-se, portanto, de boa parte da remuneração que a multinacional maior destinava a DAL (em prática análoga à de sua tia, que fizera isso por um período mais breve e em montante menor). A profissional descobriu o fato por acaso (através de uma funcionária da firma intermediadora) e sentiu vergonha por ter "bancado a bobinha". Ficou ressentida por algum tempo, mas continuava presa àquela relação de trabalho da qual não podia prescindir financeiramente. A situação só se resolveu quando conseguiu ter mobilidade suficiente para não mais se sentir refém da relação, diversificando suas atividades e clientes. A "libertação", econômica e subjetiva, em relação à prestação indesejável de trabalho, deu-se, portanto, no movimento de fuga para a frente, em nada relacionada com qualquer dispositivo da regulação salarial.

Hoje, DAL recusa os projetos que o dono da firma de publicidade ocasionalmente lhe oferece, mas sem explicitar a antiga mágoa, muito menos cobra dele os "direitos" da situação passada. O fato é que, mesmo se sentindo um dos elos mais fracos dessa cadeia de relações profissionais (veremos que existem elos ainda mais fracos), ela aceitou a representação dessas relações como uma "rede", na qual a insatisfação é solucionada principalmente pela via do desengajamento no projeto. Não quis recodificar aquelas relações, judicialmente, na antiga chave da subordinação salarial (na qual DAL seria provavelmente reconhecida como sujeito de direitos, lesada pela esquiva patronal às provas de legitimidade[8] das relações hierárquicas

8 Para Boltanski e Chiapello (2009), o capitalismo busca se legitimar, de modo contínuo e contraditório, a partir da incorporação DALetiva de críticas que são direcionadas ao

de trabalho). Por oportunidade ou por necessidade, algo havia conquistado a profissional em relação à representação do trabalho como uma atividade "em rede". Veremos que ela passará essa representação adiante e se alimentará dela. Hoje ela pondera que a própria situação com a Coca-Cola não fora "tão injusta assim", pois bastava que tivessem "deixado claro qual era o esquema", procedimento que DAL busca ajustar nas práticas análogas que vem conduzindo.

Antes de passar ao próximo tópico, esclareçamos um ponto em relação à biografia de DAL: esse tipo de inserção profissional destoa da trajetória de seus avós (paternos e maternos) e pais, marcados pelas experiências do assalariamento protegido (as mulheres no magistério e os homens na engenharia, no judiciário e na economia). A família nuclear, não obstante, passara pela mais radical experiência de insegurança social possível: a perda do provedor principal, num acidente de carro ao voltar do trabalho. A perda subjetiva irreparável foi, no plano econômico, minimizada por um dos principais dispositivos da regulação salarial: a solidariedade do corpo profissional. DAL, sua mãe e seus dois irmãos conseguiram a reprodução sociocultural da família (todos os filhos conseguiram completar a faculdade[9]) graças ao fundo de pensão dos empregados da firma estadual em que o pai, engenheiro, trabalhava. Tomou-se o acidente paterno como "de trabalho" e a viúva passou a receber uma pensão pelo sinistro.

DAL e sua família estão distantes de contar com esse tipo de retaguarda caso fique impossibilitada de trabalhar ou lhe aconteça algo pior. Sua segurança socioeconômica depende inteiramente de seu trabalho e da poupança privada que consiga constituir. Por isso mesmo, DAL precisa trabalhar muito, fazer de sua vida quase um fluxo contínuo de labor e, mais ainda, um fluxo de procura cons-

processo de acumulação. Os autores recuperam a questão weberiana do "Espírito do Capitalismo" de forma original. Segundo eles, a acumulação capitalista necessita de estímulos morais externos para perdurar, ou seja, de um "espírito", caracterizado por um conjunto de crenças associados à ordem capitalista que justificam socialmente o engajamento das pessoas em seus modos de operação. Cabe ressaltar que, segundo tal perspectiva sobre o capitalismo, não se poderia entender as crenças associadas à acumulação enquanto modalidades de "falsa consciência", mas como enunciados normativos que seriam o tempo inteiro submetidos a "provas de realidade" (Ibidem, p. 69), pela via do Direito ou de outra convenção regulamentada.

9 O risco de declínio social era tão presente na mente da mãe, que ela induziu a que todos os filhos fizessem segundo grau profissionalizante. Dois filhos estudaram no CEFET e DAL fez o magistério.

tante por mais trabalho (mais clientes). Suas férias e fins de semana "desapareceram" num nível que jamais havia imaginado nos tempos de graduação. Num determinado ponto, considerou ser necessário dar limite ao trabalho em sua vida, o que parcialmente conseguiu, como veremos.

Os profissionais autônomos de hoje precisam de dublês: a necessidade de ser móvel e a exploração em cascata dos menos móveis

Antes mesmo de largar a Coca-Cola, DAL costumava ter um problema de natureza diversa daquele que afetou seu senso de justiça: tinha dois clientes e, fossem eles desagradáveis ou não, ela estava com dificuldades de executar, simultaneamente, seu trabalho junto a ambos. Se não recebia de seus contratantes a exigência da exclusividade, a habitualidade era parte integrante daquelas relações de trabalho. Assim, a demanda pela extensão/intensificação do trabalho dela, por parte do contratante, era tão indeterminada quanto a de qualquer emprego[10] (se é que não era pior, pois as atribuições de um "cargo" são ainda menos convencionalizadas no universo dos *pejotizados*[11]). Resultado: o trabalho para um cliente se chocava contra o trabalho para outro.

Em dada semana, teve que ir a São Paulo, promover o lançamento do filme de um super-herói, num luxuoso hotel, seguido de uma festa. Ocorre que, cedo no dia seguinte, DAL teria que coordenar uma coletiva de imprensa em Curitiba para o seu outro cliente, por ocasião do lançamento de um novo refrigerante *light*. Largou a festa paulistana no meio, mas seu avião atrasou, sem teto para pousar. Acabaria chegando no meio da coletiva em Curitiba, levando uma bronca do cliente.

10 Sobre a questão da indeterminação do volume de trabalho nas relações de subordinação laboral, Silva e Horn (2008, p. 5) argumentam que o objeto do contrato profissional seria o tempo do trabalhador à disposição do patrão. Assim, a quantidade de trabalho contratada é previamente indeterminável, implicando um quadro de negociação (ou, mais especificamente, de conflito) perpétuo dentro de cada relação de trabalho assalariada. O "princípio da proteção", um dos mais importantes do Direito do Trabalho, buscaria justamente contrabalançar a desvantagem do trabalhador (tido como hipossuficiente) nessa barganha permanente.

11 Pessoas obrigadas a abrir a própria empresa para entrar numa relação de trabalho.

Impossibilitada de ser tão móvel que pudesse estar em dois lugares em curto período, percebeu que não poderia somente se desdobrar em duas jornadas: precisava contar com mais alguém para dar conta dos trabalhos que tinha. Considerava que, mesmo para um dos clientes, já vinha sendo obrigada a "fazer o trabalho de duas pessoas". Então, havia chegado a hora de se duplicar de outra maneira, pois estava longe de ter força suficiente para dar conta das demandas recebidas: precisava do que o nosso esquema chama de *dublês*, conceito que explicitaremos mais adiante.

DAL procurou não um sócio, mas alguém que obedecesse aos seus comandos e absorvesse parte da demanda da empresa[12]. Ela afirma que teve "sorte de encontrar uma pessoa que topou trabalhar na própria residência (...) o escritório da empresa era na minha da sala de jantar e não ficava profissional". Alçada a empregadora, DAL passava a ter o perfil mais próprio de uma empresária, colocando uma funcionária para cobrir parte de seu trabalho. Passados oito anos da primeira "contratação", a empresa já contava com três funcionárias (cinco ao todo, contando duas ex-funcionárias), sendo que apenas uma tinha carteira assinada: a estagiária. Mesmo no caso dessa, uma esquiva a mais às normas salariais foi necessária, considerando que a estagiária na verdade era uma jornalista graduada que estava "sem fazer nada". Em 2009, DAL estava com planos de "efetivar" a estagiária, mas no modelo em curso: pagando a remuneração costumeira com a contrapartida da apresentação de uma nota de Registro de Pagamento a Autônomo (RPA) pela funcionária, no qual se desconta INSS e Imposto de Renda sobre o valor[13]. Em sua expressão: "no fim, não tenho funcionárias; **tenho autônomas trabalhado para mim**". Há

12 Observe-se que, enquanto as grandes empresas evitam contratar, esse modelo de organização em rede força DAL a "contratar" em lugar da empresa maior. Assim, um elo mais fraco, impossibilitado de recusar trabalho em função da baixa remuneração por "cliente", é obrigado a fazer a gestão de quantas pessoas são adequadas para tal e qual tarefa, internalizando uma competência que era típica das grandes firmas. Essa função de gestora da quantidade de capital variável (nos termos marxistas) que seria adequado, somente pode ser exercida por um elo tão precário ao custo de tornar ainda mais vulneráveis os "contratados", como indicará o desenrolar do caso em tela.

13 Esses acontecimentos ocorreram antes da instituição, pelo governo federal, da figura tributária do Microempreendedor Individual (MEI). Mais adiante, neste texto, veremos como o começo da introdução do MEI começou a ser visto como oportunidade para substituir as "contratações por RPA" de modo mais vantajoso e "seguro", mesmo que de modo igualmente burlesco em se tratando de relações de trabalho que são claramente não eventuais.

tempos, trabalham em seu escritório, que deixou de ser um *homeoffice* (desde que sua mãe conseguiu lhe passar integralmente um apartamento que era herança da família, comprando quotas dos parentes).

Apesar de DAL contratar e chefiar colegas de ofício, não se trata aí do antigo mestre de ofício descrito por Marx em *O Capital*, que tinha a sua autoridade basicamente dada pelo seu saber. Na verdade, o que conta mesmo, para a sua posição diretora, é seu cabedal de relações sociais, isto é, o nome de sua empresa já consolidado. Ela tem os contatos de onde afluem as oportunidades, que são repassadas as suas lideradas. O custo de formação desses recursos simbólicos foi ter se submetido, durante um bom tempo, a trabalhar apenas para consolidá-los, quando quase não recebia remuneração para prestar trabalho aos contratantes. Ela conhecia o valor de um currículo, pois já havia procurado trabalho sem sucesso: os malogros haviam sido obra de sua parca experiência profissional e do fato de que novas normas associadas ao mundo do magistério haviam espoliado a formação profissional que ela havia adquirido no segundo grau profissionalizante[14]. Por isso, dispôs-se a passar pelo que passou.

O capital social de que dispunha, e do qual não poderia abrir mão na maior parte das vezes, fazia com que tivesse que se mobilizar em diferentes frentes, o que não seria possível sem colocar alguém em seu lugar em cada movimento temporário de saída. Temos aí uma dinâmica que corresponde ao observado por Boltanski e Chiapello (2009, p. 372), de que os pequenos, num mundo conexionista (em rede), são dublês dos grandes: "Permanecendo no lugar, os pequenos garantem a presença do grande nesse lugar, pois eles não podem estar em toda parte ao mesmo tempo, e mantêm para eles os laços que eles teceram (...) O dublê precisa ficar no lugar onde foi posto. Sua permanência nesse nó da rede permite que o grande se desloque". DAL não é uma grande nas redes da acumulação capitalista, evidentemente. Entretanto, a maneira que encontra para compensar a sua condição diminuta é passar a imobilidade adiante, libertando-se em parte do lugar em que foi colocada. Passa a gerenciar, com alguma mobilidade, a imobilidade de outros (que não conseguem, pelo menos ainda, ter

14 Como era órfã de pai, com dificuldades financeiras sensíveis, tentou trabalhar concomitantemente à graduação. Entretanto, recebeu sucessivas recusas em postos de trabalho no magistério, mesmo tendo feito estágios na área, por conta das novas exigências do MEC.

uma ocupação melhor do que a de trabalhar habitualmente, sem contrato, para uma pequena prestadora de serviço).

Voltando ao problema da injustiça vivenciada por DAL no início de sua carreira, constata-se que a profissional promove práticas que a aproximam de seus antigos exploradores, considerando que ela "coloca um percentual" para si em cima dos serviços executados por suas funcionárias ou pelos diversos *freelancers* que fazem serviços eventuais para sua empresa. O namorado de DAL, o engenheiro civil MIN, observa isso durante a entrevista, minimizando a alegação de injustiça: "Mas isso é normal, DAL!", disse ele, depois de escutar a alegação de injustiça que a profissional de relações públicas me confidenciava. Prosseguiu com a reflexão, contando sua vivência como sócio de uma pequena construtora da cidade:

> Todo prestador de serviço faz isso. Se o contratante me pede para fazer serviços elétricos, e eu não faço, eu orço com alguém para fazer para mim e digo ao contratante que vai custar mais do que o cara cobrou (...) Se vai custar mil, vou orçar, sei lá, em mil e quinhentos (MIN, 2008, informação oral).

MIN considera que a prática não é injusta, pois isso seria uma maneira de o prestador de serviço ser remunerado por esse agenciamento de trabalho, principalmente por ter que se encarregar do trabalho de supervisão do profissional quarteirizado. No universo do negócio próprio, o namorado de DAL começou como dublê: nos meses finais de sua gradação em engenharia, reencontrou casualmente o ex-chefe de um dos diversos estágios que havia feito[15], que, assoberbado de trabalho, chamou-o para formarem uma empresa de engenharia civil em sociedade. Mas por que o ex-chefe lhe havia feito tal convite? O engenheiro mais experiente precisava manter o seu emprego na prefeitura (onde conhecera o estagiário), sem abandonar as oportunidades que surgiam "por fora". Como funcionário da Secretaria de Urbanismo, o engenheiro tinha acesso privilegiado às oportunidades relacionadas, por exemplo, a imóveis que necessitavam de obras de retificação. A despeito de seus atributos como técnico, seu

15 Trata-se de um caso que reforça o argumento de Granoveter (1974) sobre a importância dos laços profissionais pregressos para o acesso a novas oportunidades.

diferencial em relação a outros tantos engenheiros (como o próprio sócio) estava vinculado, portanto, à circulação de informações. Com a retaguarda de MIN, poderia estar em dois lugares simultâneos do mundo do trabalho.

Distintamente do caso de DAL, o namorado era da primeira geração de graduados da extensa família. Sem diploma, a experiência assalariada do pai se deu sempre em concomitância a atividades comerciais próprias: tanto nos "negócios" (tocados dentro da residência, sempre com o auxílio da mãe de MIN) quanto nos empregos, a tônica havia sido a rotatividade[16], embora tenha predominado o emprego numa grande corretora de seguros, para a qual recuperava carros roubados por todo o país e mesmo em países vizinhos ("andava até armado... chegava toda semana com um caminhão cheio de carros"). Se a vivência de MIN no mundo da *viração* econômica começou dentro de casa, também na engenharia teria experiência precoce como *outsider* das convenções da regulação salarial: numa das experiências de estágio, foi demitido para virar *freelancer* do mesmo estabelecimento, numa manobra explícita dos chefes para minimizar custos.

Questionada pelo namorado em relação à equivalência de suas práticas com a do ex-intermediador ingrato, DAL ponderou que MIN tinha relativa razão, mas que haveria uma diferença tão tênue quanto fundamental entre ambos: a transparência da situação. O que lhe teria deixado indignada, seria o fato de ter sido enganada, o que teria tido impactos efetivos sobre a sua margem de negociação com a própria intermediadora: DAL pedia recorrentemente para que reajustassem seu ínfimo pagamento mensal e ouvia sempre, por parte da firma de publicidade, que a multinacional de refrigerantes garantia não ser possível pagar mais.

A jovem vem mobilizando, há algum tempo, além de suas funcionárias habituais, uma rede de prestadores de serviço eventuais: "O fotógrafo é *freelance*r, o *motoboy* também, o *designer*, a faxineira", assim como outros profissionais da área de comunicação também podem lhe prestar serviços por projeto. Ela sustentou para mim, entretanto,

16 "Meu pai já vendeu ovo, teve negócio de estopa, roupa, moía café em casa." Mesmo a firma de engenharia, assumida por MIN e seu sócio, precisou apenas aproveitar o contrato social de uma construtora que seu pai havia aberto, mas que jamais havia efetivamente "usado".

que não reproduzia uma relação tão objetivadora assim com os citados, explicando do seguinte modo:

> Se eu não posso atender o cliente, pego alguém para trabalhar no meu lugar e pego uma nota bem maior do que o valor. Mas eu negocio com a pessoa qual é o valor que ela acha adequado para o trabalho dela. Ponho a minha parte em cima disso. Afinal, se a pessoa vai fazer o trabalho com o nome da minha empresa, tenho que colocar uma remuneração, porque vou controlar, vou estar em cima, tem um custo aí. Agora, o que me irritou foi que ele não foi honesto (DAL, 2008 informação oral).

Insiste-se aqui na trajetória de DAL porque, independentemente do senso de justiça que a profissional reelabora, as relações sociais especificadas em tela ilustram bem a posição de poder em que se encontra o contratante mais móvel em relação aos dublês, o que fica ainda mais evidenciado no caso das firmas maiores. A multinacional, a agência de publicidade e a jovem nanoempresária possuem, em cascata, e em sequência decrescente de poder, a capacidade de transferir a outros os ônus da sobrevivência num universo muito competitivo[17].

Interessante é que a empresa mais móvel[18] consegue transferir, inclusive, prejuízos morais a agentes menores. Aparentemente, a quarteirização era de conhecimento da multinacional, o que poderia ser visto, em si, como uma falha moral, considerando que se tratava de serviço habitual prestado por profissional desprotegido, segundo a legislação. De fato, DAL era tão desprotegida que a firma intermediadora se aproveitava da posição marginal que a profissional ocupava na rede para definir, com liberdade, o valor que a jovem lhe "devia" na forma de *quase-imposto*. Mas,

17 Ainda que a Coca-Cola faça parte de um oligopólio mundial, ela trava batalhas concorrenciais em seus diferentes mercados. Caberia à crítica social não o questionamento desse fato, mas ter como alvo o modo como o agenciamento competitivo é usado para encobrir a possibilidade de se criar dispositivos de socialização da riqueza socialmente construída.

18 Não se deve tomar, no caso específico, a mobilidade da multinacional em termos espaciais, mas em termos de mobilidade em relação a projetos e agentes sociais distintos que podem ser acionados e descartados: "A mobilidade tem uma dimensão geográfica, mas ela se manifesta na maioria das vezes como afastamento de tudo que é excessivamente específico" (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009, p. 378).

para a grande, o arranjo todo teve sucesso. A multinacional não era beneficiária do que a agência fazia com DAL, mas era beneficiária da desresponsabilização com a gerência de sua assessoria de imprensa e com o ônus de proteger socialmente esse tipo de trabalhador[19]. No fim, a indignação da profissional nem se voltou contra a grande firma. O laço antigo com esta, DAL guarda como um ativo[20].

Enfim, após décadas sendo alvo da crítica social, as grandes empresas conseguem fazer da contratação ou desligamento de pessoas assunto sumamente privado (intransparente) e altamente arriscado para os candidatos a prestar o trabalho. Na ponta baixa da cadeia, estava DAL (a quem posteriormente se somaram suas funcionárias) permitindo o tipo de exploração característica desses arranjos móveis: os menos móveis não têm adequadamente a sua participação na formação do produto agregado reconhecida em sua parcela de ganhos auferidos, por terem medo de serem descartados da rede comandada pelos mais móveis[21].

---

19 Aos poucos, tem-se buscado codificar juridicamente esses tipos de ocorrência, separando o justo do injusto (criando-se provas de legitimidade correspondentes ao problema) no mundo da subcontratação, que já não ocorre com tanto poder de paralisar a crítica social como no período em que DAL viveu a situação específica. Mais uma vez, vale apontar o testemunho disso na atuação do Ministério Público do Trabalho. De qualquer forma, fica o registro exemplar do modo como ocorreu a "educação", no mundo laboral, de multidões de profissionais que hoje permanecem inseridos no ramo da prestação de serviços sem proteção salarial.

20 Segundo Boltanski e Chiapello, "o valor dos pequenos que ficam parados vem do elo que eles têm com um grande a quem esse valor retorna. Os dublês tiram proveito do elo que mantêm com o grande" (*Op. Cit*., p. 371). Os autores enfatizam que os pequenos não "tiram proveito do capital de elos que o grande acumulou" em seus deslocamentos, o que significa, para eles, que o elo com o grande só tem efeitos benéficos enquanto o pequeno não é descartado do projeto. Mas é preciso enfatizar que o juízo negligencia que o elo com o grande possui algum poder durável, na medida em que constitui um currículo e dá acesso a alguns contatos que podem ser retomados mais adiante. Por isso, a entrada ou manutenção num projeto mal remunerado constitui para muitos uma espécie de poupança, o que contribui ainda mais para que a representação do mundo em rede se fortaleça em detrimento da representação do mundo "classista" da regulação salarial, a despeito das novas situações de exploração que proliferam.

21 "...os que são imóveis são explorados em relação aos que são móveis, no sentido de que o papel por eles desempenhado como fator de produção não é reconhecido como mereceria, e sua contribuição para a formação do valor agregado não é remunerada no nível que deveria ser para que a divisão fosse considerada equitativa" (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009, p. 378).

Virações suplementares e contradesdobramentos: tentativas de regular tempo e remuneração

Dada a precariedade inicial, DAL considerava, nove anos mais tarde[22], estar em posição bem melhor. Continuava numa grande luta para ter mais receitas do que despesas (como pagamentos às funcionárias e prestadores eventuais, impostos e outras taxas). Porém, já havia conseguido tirar dois períodos de férias e havia financiado um carro e um apartamento. A empresa continuava muito instável, pois a possibilidade de ser abandonada, repentinamente, por clientes importantes não havia sido afastada. Porém, ela não precisava mais se desdobrar como no começo. O sinal de que as coisas estavam melhores era que DAL escolhia os clientes convenientes:

> Eles me escolhem, mas eu também escolho. Já sei que não trabalho para pessoa física, com política, com esportes (...) porque isso me gera uma **especialização em várias coisas que me impõem um custo muito alto** (...) meu foco é cultura. Também tem alguma assessoria de imprensa em negócios e turismo, pois também atendo um hotel e um shopping. Também sou filial de uma outra distribuidora, embora sem contrato nenhum...isso é engraçado, né? (DAL, 2009, informação oral)

Considerando que o dublê perde força quanto mais se imobiliza pela especialização que o mais móvel lhe impõe, o juízo de suficiência transcrito acima por DAL faz todo sentido: ainda que sua posição precária lhe tente a buscar novas chances de trabalho, cada frente lhe obriga a uma especialização (uma imobilização parcial) enfraquecedora, por impedir o fluxo mais veloz de outros projetos, que devem ocorrer em simultaneidade. Adquirindo alguns dublês próprios e incorporando em si certo repertório de *expertises* flexíveis, DAL vem ganhando uma dose de mobilidade ao transitar entre diferentes projetos circunscritos a temas que já sabe controlar. Sua circunscrição é sintoma de sua posição subalterna nos fluxos da acumulação capitalista móvel, porém, expressa também a conquista de alguma estabilidade ante exigências de se metamorfosear perenemente para se tornar autossuficiente. Pela

22 Voltei a entrevistá-la e a MIN no início de 2009.

especialização num repertório consolidado, ela troca a imobilidade flexível por uma mobilidade estabilizante[23].

Em suma, a melhora em sua vida havia sido mais em qualidade do que no campo da renda. Havia conseguido minimizar não só a exploração das firmas em relação à quantidade de trabalho gratuito que precisava ofertar a elas, mas também a "exploração no sentido forte" à qual Boltanski e Chiapello aludem como sendo inerente ao capitalismo conexionista sub-regulado: a exploração referida à diminuição de "uma pessoa humana de tal modo que ela deixa de ter condições de manifestar sua grandeza em qualquer outro campo (...) pelo aparecimento progressivo da incapacidade não só de criar novos elos, mas até de manter os elos existentes (afastamento dos amigos, rompimento de laços familiares, divórcio, alienação política)..." (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 374). Sintoma de que sua grande conquista vinha sendo essa é que o cliente que mais lhe aborrecia era justo aquele que vinha questionando a legitimidade de seus dublês, exigindo que ela comparecesse a reuniões ordinárias em lugar de suas funcionárias. O cliente indesejável para ela era, por excelência, o redutor de mobilidade, mesmo que pagasse bem.

Na entrevista de 2009, MIN era o mais assoberbado do casal. Seu trânsito entre diversos projetos na área de engenharia tinham trazido uma grande oportunidade para ele: abrir uma empresa de fornecimento de marmita para operários da construção civil. Foi tudo muito rápido. Um empreiteiro apresentou tal demanda e MIN contactou o irmão, que tinha trabalhado numa firma de entregas de alimentos em grande escala, que costumava ter um presídio como cliente. O irmão era administrador de profissão e gostou do desafio. Em um mês, compraram equipamentos e engajaram a mãe (experiente na cozinha e nos negócios caseiros), passando efetivamente a fornecer as refeições diárias ao demandante. Pelos cálculos, teriam que vender 70 marmitas por dia para ter lucro. Para o cliente inicial já estavam vendendo metade disso. Ficaram entusiasmados, pois tinham apenas começado e já vinham sendo procurados por mais gente.

23 Esse jogo de palavras segue a ideia de que "a mobilidade de quem explora tem como contrapartida a flexibilidade de quem é explorado" (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 379). No caso, a mobilidade adquirida por DAL lhe permite ser menos flexível.

Dois problemas apareceram. Primeiro, tiveram dificuldades para administrar os custos com a compra de comida. Perceberam que, para a firma ser rentável, teriam que acompanhar o comportamento móvel das promoções dos grandes mercados da cidade. O que parecia ser a solução, acabaria se tornando o segundo e decisivo problema: a mobilidade espacial isomórfica ao mapa dinâmico das liquidações estava deixando a família exaurida. Os fins de semana eram dedicados a disparar para diferentes locais da cidade assim que viam promoções na TV, interrompendo qualquer outra atividade.

Na época, MIN estava ainda engajado em sua pequena firma de engenharia, fazia mestrado e estava dando aulas em universidades privadas. Seu irmão, que prometera ficar à frente do negócio, viu-se sem disponibilidade, pois seu empregador (ele trabalhava numa instituição do *Sistema S*) acabaria dando para trás, em relação a um acordo sobre sua demissão. Sem as verbas da rescisão, o irmão decidiu ficar no emprego. A mãe teve problemas de relacionamento com a cozinheira, que lhe "desacatava" e com quem tinha aferradas discussões sobre o cardápio adequado. Subjetivamente, mais massacrante teria sido o cansaço e a percepção de que não conseguia mais cuidar da casa.

Em 60 dias, a família havia aberto e fechado uma cozinha industrial. Venderam todos os equipamentos imediatamente: "Se você fecha o negócio no início, daí você não perde nada", considerou MIN. A família avaliou, no geral, que se tivessem tido mais paciência poderiam ter chegado num patamar lucrativo. Havia a possibilidade de mais dois clientes, porém, um deles estava exigindo um preço final (para a entrega de três refeições diárias) que obrigaria a família a manter a rotina da mobilidade permanente atrás de promoções.

Não quiseram esperar. Pesou o medo de que o próprio cliente já atendido se retirasse do projeto. Afora a insegurança no negócio, claro estava que a mãe se via impossibilitada de mostrar seu valor na vida doméstica que tanto prezava, enquanto MIN estava ameaçado de não mostrar suas capacidades no próprio mundo laboral, por causa da inviabilização de outros projetos. Para que a simultaneidade de inserções desse certo, pensou em acelerar a passagem de uma à outra, aproximando espacialmente os projetos: traria o escritório de engenharia para dentro do imóvel onde estava a cozinha. Depois, pareceu-lhe loucura.

Com a experiência, MIN estava acumulando quatro tarefas profissionais. Uma delas, já mencionamos, era na docência, como assalariado. Os desdobramentos profissionais eram tão heterogêneos, portanto, que abarcavam também mais de um mundo, do ponto de vista da regulação das relações de trabalho. Ele não era o único do casal: DAL também dava aulas nas mesmas condições. Por coincidência, a universidade em que MIN trabalhava comprara a de DAL, ficando, para essa, a esperança de que os salários não mais atrasassem. O atrativo da docência para DAL era, paradoxalmente, a inserção contratual dentro da lógica da regulação salarial, que a profissional via como um fundo de reserva para minimizar suas incertezas quanto à dinâmica da firma: "**Quando der um problema na empresa, o primeiro lugar que eu vou contar é com o meu salário**".

Começou também um mestrado para tentar alargar a possibilidade de encontrar novos empregos na docência em regime parcial, mas, principalmente, para incrementar seu diferencial de mercado: "As firmas do meu segmento são muito parecidas". Se, no âmbito da renda pessoal de DAL, o assalariamento protegido e o empresariamento vêm se complementando, a harmonia não se mantém na esfera das operações estritamente necessárias à reprodução de sua empresa, que "precisa" ferir direitos trabalhistas de quem trabalha para ela, como veremos a seguir.

A regulação salarial como "risco do negócio"

Perguntada sobre o que considera ser sua maior dificuldade na vida empresarial, DAL afirma que "a maior dificuldade para o empresário é essa **incerteza**". É sintomático de uma lógica pós-salarial que a incerteza emerja como tema principal, indicando o efeito de processos que erodiram as bases sociais da segurança aos ofertantes de trabalho. Ocorre que a insegurança evocada acima é ainda mais desconcertante quando se percebe que, numa completa inversão do modelo social consagrado no pós-guerra, as fontes acusadas de gerarem a incerteza são justamente os dois pilares da regulação salarial: os alvos de DAL são o Estado e o assalariamento protegido. "Resolvi assumir **isso como o maior risco do meu negócio**", qual seja, o de que suas funcionárias entrem contra ela na Justiça do Trabalho.

Lembre-se que as relações entre elas envolvem subordinação e habitualidade explícitas, mascaradas pelo uso da nota de RPA ("Esse é o grande risco do meu negócio. Se elas entrarem para pedir alguma coisa ...", reafirma ela, sem palavras para terminar a frase).

DAL se envergonha da situação, porém, não vê como contorná-la dado o quadro instável da empresa. Absolve-se, alimentando a convicção de que isso não se prolongará, podendo mudar a situação conforme a empresa prospere. Faz planos de formalizar uma funcionária de cada vez, o que considera realista. Por outro lado, a necessidade de atender demandas voláteis é apontada como um motivo a mais para evitar a formalização das dublês. Contraditoriamente, quando a situação aperta, livrar-se de suas dublês costumeiras pode ser uma opção ainda pior. Assim, a relação desregulamentada que prefere ter com elas é mais importante no que toca à questão da remuneração do que da contratação: "Não precisei demitir *[quando um cliente importante saiu]* porque apareceram vários *freelas*. Mas a margem de lucro é mínima. E eu não quero demitir, porque senão não tenho como atender bem os clientes. Mas se continuar assim, **vou ter que reduzir o salário de todo mundo**". A prerrogativa de rebaixar salários, registre-se, é expressamente vedada pela legislação trabalhista, sem que haja negociação coletiva de uma categoria sindical.

Em mais um movimento de inversão da lógica da regulação salarial, ela está fazendo uma poupança individual como reserva porque um dia "pode existir alguma coisa" na Justiça[24]. Uma poupança pouco significativa: "Eu preciso aumentar essa poupança, porque são três funcionárias, né? Não é compatível *[com o quanto gastaria com a formalização]*, porque senão estaria contratando". Trata-se, ela faz questão de frisar, de um risco que, diferente de outros, ela teve condições de escolher. A escolha se ampara na aproximação subjetiva que estabelece com suas funcionárias: aparentemente, só "contrata" mulheres iniciantes nas artes da comunicação social, com as quais seria mais fácil estabelecer uma relação de identificação, neutralizando assim ressentimentos. Também conta com as oportunidades que a Justiça

24 A poupança individual, na era *fordista*, costumava ser fruto da proteção social que o trabalhador gozava. A poupança de DAL é fruto, em parte, da economia que faz ao não formalizar a relação de trabalho com suas funcionárias, e é essa poupança individual que lhe dá alguma segurança subjetiva em relação a uma futura interpelação judicial.

do Trabalho fornece, na prática, ao empregador: "A possibilidade de uma negociação favorável, o recurso a um bom advogado", além do tempo de procrastinação do processo que serviria para levantar fundos para indenizar as reclamantes[25].

Mesmo dominando a pequena rede, DAL não é vista como exploradora por suas funcionárias. Estas são gratas à dona da empresa e veremos algumas iniciativas concretas da parte daquelas que demonstram isso. Marx já tinha observado que, sem que se atingisse um determinado volume de capital, a relação de trabalho entre mestres e aprendizes tendia a não configurar um conflito entre classes, pois os agentes tenderiam a se defrontar como agentes livres[26]. A analogia aqui é possível, pois mesmo que não estejam numa oficina medieval cheia de codificações hierárquicas prescritas pelo hábito, basta que se substitua a grandeza do saber (o dito "o capital humano") de outrora pela grandeza no mundo da capacidade relacional (o capital social), para que possamos entender que as funcionárias vejam em DAL mais uma "mestre" numa arte que podem adquirir com o tempo, do que como uma capitalista que teria com elas uma relação de alteridade estrutural. Sob ameaça de exclusão das redes de trabalho, aceitam a condição subordinada como uma forma de retribuir pela chance de entrar no circuito, mesmo estando ao largo da regulação salarial que fora edificada justamente para tornar mais suportáveis as relações subordinadas de trabalho numa economia de mercado.

Nada disso deve mascarar, na análise sociológica, que o tema da solidariedade intraprofissional desliza do problema de se evi-

25 Cardoso (2003) formalizou academicamente essa identificação do recurso à Justiça do Trabalho como sendo "racional" ao empregador, em contexto de fragilidade fiscalizatória.

26 Marx considerava que o capitalista só existe a partir de certo montante de capital que o desenraiza de uma forma concreta de produção e que desencadeia uma lógica da produção abstrata da riqueza. Os vendedores de força de trabalho também só reconheceriam (e confrontariam) o capitalista a partir de que esse detivesse certo patamar de capital. Por exemplo, ainda que possuindo um empreendimento privado no qual paga salários a empregados permanentes, o mestre artesão "é um capital vinculado que de nenhum modo adquiriu ainda a forma livre do capital. Não constitui um quantum determinado de trabalho objetivado (valor em geral) que possa assumir e assume esta ou aquela forma de condições de trabalho (...) Só no seu próprio ofício pode investir capital (...) O seu capital está ligado à determinada forma do valor de uso e, portanto, não se defronta com seus trabalhadores como capital (...) é lei aqui limitar a produção ajustando-a ao total do consumo previamente existente; a produção não é pois regulada pelos limites do próprio capital" (MARX, 2004 , p. 98 e 99).

tar a concorrência entre os pares para o âmbito da aceitação de explorações temporárias, "justificáveis" e passáveis adiante (aos mais frágeis). Se existe algo que distingue bem os pequenos escritórios do setor de serviços de hoje das antigas oficinas artesanais é justo o fato de que não se conta mais com um regime estrito de contenção da concorrência, que costumava permitir a própria oferta de proteção social pelos que estavam no topo da hierarquia aos mais fracos.

Estado pró-empreendedor, brechas regulatórias e ativismo dos mais frágeis para se tornarem mais leves

> Esses processos mostram que os especialistas têm razão quando exortam as pessoas e as empresas a serem móveis. A questão é ser mais móvel e menos pesado do que o cliente e o empregador, e só então a relação se reequilibra (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 380).

Subjetivamente desconfortável por burlar a normas salariais e objetivamente vulnerável a sanções que podem advir de dispositivos que velam pela correção dessas mesmas normas, DAL vê um alento "agora na perspectiva do Microempreendedor Individual [MEI], que pode emitir nota". Seria uma alternativa ao regime de RPA. O MEI (na verdade, rebatizado de "EI" pelo governo) é um dispositivo que busca a inserção de trabalhadores "autônomos" no sistema de regras fiscais, previdenciárias e empregatícias, a partir da diminuição de certas exigências. Essa operação, que dá *status* de empresário a quem antes era meramente trabalhador autônomo, poderia ser vista como um ajuste no desenho da regulação salarial, na medida em que contribui para a distinção entre grandes firmas e grupos vulneráveis. Também facilita a inserção de pequenos ofertantes no Regime Geral da Previdência Social (que já vinha concedendo facilidades a outros grupos vulneráveis, como trabalhadores rurais). Entretanto, como expressa o próprio nome, o EI tem sido apresentado publicamente como um dispositivo congruente de que a "responsabilização" do indivíduo por sua sorte é virtuosa e é possível, desde que o Estado retire o peso de suas regulações. Além de que, por outro lado, promete uma

igualdade formal no mercado, entre o EI e as empresas maiores[27], escamoteando o argumento (que a regulação salarial guardava implicitamente) de que o capitalismo desregulado tenderia à monopolização e à desigualdade de fato.

No fim, não se deve negar que o dispositivo está ajustado à dinâmica "por projetos" da acumulação contemporânea, pois facilita e dá suporte institucional à proliferação de trabalho eventual prestado. Um exemplo de serviço eventual ao qual o EI daria suporte formal seria a gravação de comerciais de televisão, situações em que o reconhecimento da não habitualidade da prestação de serviço seria de interesse tanto das firmas de publicidade quanto dos artistas filmados. O risco é que a zona de indeterminação entre o que é eventual e o que é habitual pode ensejar que o EI seja usado como forma de mascarar relações que seriam mais adequadamente enquadradas dentro das regras de relações de trabalho subordinado contínuo (por exemplo, como fica o trabalho por "telenovela"?[28]). No caso da firma de DAL, é possível ver um caso limite (pois envolve relações de trabalho em caráter de tempo indeterminado, como numa relação de assalariamento clássica).

Preocupadas com o peso que poderiam representar para a chefe, especialmente num período de crise (em 2008, o país e a empresa encontravam-se em momento de especial incerteza), as funcionárias se movimentaram e se cadastraram como Empreendedores Individuais junto às instâncias competentes. O enquadramento voluntário das três como EI seria uma chancela plena, frente a qualquer autoridade normativa, de que não desejavam ser vistas como funcionárias e sim como "fornecedoras" de serviços a DAL. Práticas nas quais os mais fracos numa rede buscam expedientes para incrementar a sua

27 "O fato de ter um número no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) permitirá ao empreendedor negociar, em condições de igualdade, com outras empresas e com o governo, conquistando assim novos clientes" (SEBRAE, 2011).

28 Essa discussão sobre o trabalho de atores profissionais surgiu numa palestra realizada pelo SEBRAE (em meados de 2011), voltada a sensibilizar "empreendedores" a aderirem ao EI. Eu diria que um terço da audiência era composta por atores e músicos que costumavam (ou almejavam) trabalhar por empreitada para grandes espetáculos e emissoras de televisão. Não entrevistei nenhum deles, apenas conversei (sem me apresentar como pesquisador) e assisti ao debate que surgiu espontaneamente entre eles sobre as agruras de ter que emitir notas para grandes emissoras, agências e casas de espetáculo. A palestra era aberta a qualquer interessado e nessa condição me inscrevi para assistir.

leveza[29] têm sido características mesmo de sindicatos combativos que buscam dissuadir ameaças de deslocamento de empreendimentos (lembre-se da invenção do "banco de horas" pelos trabalhadores da indústria automobilística). Estamos vendo que inventividades análogas podem ocorrer no inframundo de pequenas firmas do setor de serviços.

Entretanto, a possibilidade não estava clara, pois o governo circunscrevera o EI a determinadas atividades, excluindo o que DAL chama de "serviços especializados". Não poderiam ser enquadradas como jornalistas, pois o expediente, entende ela, é "para manicure, cabelereira". Após proferir a frase anterior, queixou-se de que o governo "persegue a pequena empresa que faz serviços especializados, porque entende que estão tirando o emprego de alguém". Note-se, de todo modo, que o projeto de transformar as funcionárias em EIs reforça o argumento do qual DAL se queixa.

As funcionárias estudam a possibilidade de se enquadrarem como promotoras de eventos ou fotógrafas, para burlar a proscrição: "Então estariam enquadradas como outras coisas. Isso ficaria um rolo. Mas isso, para mim, contabilmente dá certo: elas ganhariam mais dinheiro e a questão de ficar satisfeita com a empresa já fica melhor, porque elas ganham mais" (considerando que teriam que pagar taxas em menor monta do que fazem via RPA). Evidenciando o exposto no tópico anterior, a solidariedade das funcionárias com a chefe se manifestou com força no contexto em tela: "E foi tão bonitinho, pois nas contas que elas fizeram, **chegaram a deixar um percentualzinho pra mim, como se pudesse ficar bom pra todo mundo**. Mas, elas não sabem é que pra mim fica muito melhor se eu as tenho como MEI e não por RPA". Oficializando a aparência de "autônomas", adquirem perante a chefe, mais móvel, a leveza de garantir práticas menos institucionalmente arriscadas de aproveitamento de trabalho desprotegido.

29 Boltanski e Chiapello usam a ideia de "leveza" para expressar a característica que as empresas móveis procuram, pois seria justamente o que incrementa o poder de se deslocar, soberano a outras formas de poder dentro da dinâmica da acumulação contemporânea.

Considerações finais

As histórias de vida de DAL e MIN atestam a ambiguidade da proliferação de formas atípicas de trabalho para aqueles que têm como principal recurso o próprio saber (e as relações profissionais que ele faculta) e não um patrimônio herdado de família: a experiência de ter firma própria é vivida como aventura subjetivamente recompensadora, mas socialmente insegura e embebida por certo constrangimento moral. Mesmo DAL, que fora obrigada a abrir a firma de forma precária, vem assumindo a posição de empresária com satisfação, a ponto de manter trabalhos assalariados como acessórios para manter a sua firma de pé. A despeito da face positiva, valorizada pelo casal, as experiências descritas reforçam a ideia de que a proliferação de pequenos negócios, efetivamente, favoreceu a aceitação de arrazoados sobre a necessidade de se desconstruir a antiga sociedade trabalho, em especial em sua aceitação tácita do conflito entre empregadores e empregados. Foi possível perceber que eles, seus familiares e seus "prestadores de serviço" se veem inseridos num contexto no qual certas injustiças "de rede" seriam suportáveis (em nome de não serem desconectados) e no qual a segurança social deve ser conquistada de forma "customizada". Sem dúvida, tal cenário reforça na pequena burguesia a propensão a tornar-se adversária do assalariamento protegido, dispositivo que propiciara a sua expansão nas décadas anteriores (cf. GUERRA *et al.*, 2006). É possível sumarizar os achados dessa pesquisa empírica do seguinte modo:

1) Práticas de subcontração de profissionais conduzidas por grandes empresas induzem à ocorrência em cascata de formas de "exploração em rede": o volume de trabalho de profissionais que vivem ao largo da proteção salarial é tão grande[30] que, para garantir sua subsistência com base na

30 O trabalho de Rivero (2008) permite generalizar esse juízo, ao menos no que diz respeito à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A autora, a partir da PNAD de 1995, constatou o número maior de horas trabalhadas por parte de profissionais situados ao largo da proteção salarial. A autora afirma que "os que trabalham mais horas são os proprietários e os empresários das empresas até dez empregados, com mais de duzentas horas mensais, seguidos dos dirigentes administrativos e dos trabalhadores manuais da indústria moderna" (Ibidem, p. 198). O tema do excesso de trabalho como fonte de degradação da competência profissional também apareceu na parte qualitativa

coexistência de múltiplos projetos, precisam contratar (sem vínculo formal) profissionais ainda mais precários (geralmente mais jovens) para assumir parte das tarefas, utilizando o artifício de "emitir a nota" (fiscal) ou da RPA (Registro de Pagamento a Autônomo). Ou seja, a metamorfose do demandante de trabalho, que deixa de ser "patrão" para ser "cliente", depende, como contrapartida para sua viabilidade, da erosão da solidariedade intraprofissional de setores que, no início da década de 1980, tendiam a se sindicalizar e se qualificar como parte da "classe trabalhadora"[31];

2) É possível ver, dentro das próprias trajetórias familiares, rupturas em relação à solidariedade intraprofissional: se no passado, os pais foram protegidos pela solidariedade de "companheiros" de profissão em grandes firmas, os filhos *pejotizados* podem ter hoje seus colegas de ofício como concorrentes, ou mesmo passam a depender da exploração desses para prosperar;
3) A pesquisa confirma casos em que a *pejotização* por coerção foi subjetivamente mais suportável (e por isso menos conflitiva, evitando, por exemplo, o recurso à Justiça do Trabalho), por conta da emergência do ideário do empreendedorismo, que captura e agencia a "positividade" da atmosfera antirregulatória e de negação de hierarquias formais que explodiu no final da década de 1970.
4) Iniciativas governamentais voltadas à regularização de empreendedores tendem a "oficializar" a burla ao Direito do Trabalho em relações laborais que envolvem subordinação e habitualidade

---

da pesquisa da autora: "As entrevistas também mostram que os patrões da pequena empresa trabalham mais horas e concentram mais tarefas em suas mãos. Geralmente, aqueles que conhecem a fundo a organização da empresa são os donos e os problemas identificados por estes são a falta de tempo e a concentração de tarefas, que impedem a aquisição de novos conhecimentos e informações" (Ibidem, p. 197).

31 O Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro (SENGE) foi exemplar, nos anos 1980, desse enquadramento simbólico de um grupo profissional tradicionalmente "liberal" como um partícipe da classe trabalhadora. Daquele sindicato emergiriam inclusive quadros importantes da política fluminense no campo da esquerda partidária, como Jorge Bittar e Eliomar Coelho.

Referências

BOLTANSKI, L. *El Amor y la Justicia como Competencias*. Buenos Aires: Amorrortu/editores. 2000.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes. 2009.

BEZERRA, G. N. *Sociologia da aquiescência ao jogo pós-salarial*: litígios pelo autonomismo e a desregulação programática no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) IESP-UERJ, 2012.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CASTEL, R. *A insegurança social*: o que é ser protegido? Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal* – e a crise dos sindicatos no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. Sao Paulo: Xama, 1996.

CORIAT, B. *El taller y el cronómetro*: Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo, y la producción en masa. México: Siglo XXI, 1985.

DRUCKER, P. Employee Society. *American Journal of Sociology*, Jan. 1953.

GUERRA, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA, R. *Atlas da nova estratificação social no Brasil:* classe média, desenvolvimento e crise. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

GRÜN, R. Promessa da inserção profissional instigante da sociedade em rede: a imposição de sentido e a sua sociologia. *Dados*, v. 46, n. 1, 2003.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. São Paulo: Record. 2001.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola. 2004.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. 13. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HIRSCHMAN, A. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

MARX, K. *Capítulo VI – Inédito de O Capital*. São Paulo: Centauro Editora, 2004.

OLIVEIRA, F. O. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. O. *Crítica da razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

RATTNER, H. Acumulação de capital, internacionalização da economia e pequenas e médias empresas. *RAE*. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 97-106, 1984.

RIVERO, P. *Trabalho: opção ou necessidade?* Um século de informalidade no Rio de Janeiro. Belo Horizonte: Argumentvm, 2008.

Políticas de provisão habitacional no Brasil e suas possibilidades de financiamento: trajetória histórica e tendências recentes

Adauto Lúcio Cardoso
Luciana Alencar Ximenes
Samuel Thomas Jaenisch
Thais Velasco
Thêmis Amorim Aragão

Introdução

Desde sua constituição, ainda na década de 1970, diversas pesquisas realizadas no âmbito do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) se dedicaram à questão da moradia, constituindo um campo multidisciplinar de discussão e debate, que buscou abranger diversos aspectos ligados à produção do espaço e às dinâmicas urbanas nos contextos metropolitanos. Essas pesquisas se consolidaram ao longo dos últimos anos com a atuação do Grupo de Pesquisa Habitação e Cidade, parte da Rede Observatório das Metrópoles, que vem desdobrando esse tema a partir de questões centradas na implementação das políticas de habitação social, em especial nas duas últimas décadas.

O presente texto pretende abordar, em especial, os arranjos financeiros utilizados para viabilizar as políticas de provisão habitacional já implementadas no país, destacando o caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O objetivo aqui está em ressaltar os limites e desafios que se colocam historicamente para a mobilização e a sustentabilidade de recursos para o financiamento da produção de moradia, principalmente para os segmentos da população em maior situação de precariedade habitacional, de forma a garantir melhorias efetivas nas suas condições de existência. Nesse sentido, será feito um balanço histórico das políticas de habitação social já implementadas e, como conclusão, um convite ao leitor para refletir sobre os desafios e impasses do momento atual, marcado por uma série de retrocessos. Esse balanço será feito apoiado em um conjunto de estudos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa Habitação e Cidade, em diálogo com a literatura consolidada da área.

O texto se divide em quatro partes. Na primeira, será esboçado um brevíssimo histórico das experiências de políticas de provisão habitacional com ênfase nos mecanismos de financiamento adotados em cada ciclo, tendo como marcos temporais o período 1930-2002. Na segunda seção é apresentada a questão da financeirização do imobiliário e da criação de novos instrumentos financeiros, problematizando-se seus efeitos sociais e urbanos e seus limites como *funding* habitacional. Na terceira parte é apresentada a experiência do Programa Minha Casa Minha Vida, discutindo-se seus limites e colocando-se como alternativa mais sustentável a experiência da modalidade Entidades. Por fim, nas conclusões, levantam-se alguns elementos referentes ao período pós 2016, buscando identificar os desafios colocados para uma eventual retomada de políticas de habitação mais consequentes e efetivas no futuro.

Política de Habitação Social e os limites da produção de moradia para os mais pobres: trajetória do caso brasileiro (1930-2002)

Um dos principais aspectos a serem considerados ao se discutir as políticas de provisão habitacional, diz respeito aos arranjos financeiros

criados para dar sustentação à política, elemento determinante para a definição de seu desenho institucional e de seu escopo de atuação. Essa dependência decorre das especificidades do processo de produção da moradia nas economias de mercado, que a tornam um bem de acesso limitado e cuja universalização enquanto direito fundamental é intrinsecamente dependente de ações conduzidas pelo poder público para esse fim, quadro que se agrava nos países da periferia do capitalismo. Nos termos de Kemeny (1995), a moradia nas sociedades capitalistas deve ser tratada como um bem público, de forma a superar a contradição entre sua importância social e sua tendência a se constituir enquanto um bem exclusivo e limitado a poucos.

Para entender a origem dessa contradição, vale fazer uma breve consideração sobre os motivos dos quais decorrem os limites da produção de moradia pelo mercado no âmbito das relações capitalistas de produção (RIBEIRO, 1997; TOPALOV, 1979; JARAMILLO, 1980). O produto imobiliário possui características específicas, como o fato de depender da oferta de terra urbanizada como insumo essencial para a sua produção. A terra se caracteriza como um bem raro e não produzido, contando com lógicas próprias de valorização, muito dependentes de fatores conjunturais, como sua localização dentro da cidade. Por outro lado, a produção da moradia envolve ciclos produtivos longos e que se deslocam no espaço[1], implicando em um maior tempo de retorno para os investimentos. Pesa ainda o fato de ser um bem de grande durabilidade e alto valor agregado, com um longo tempo de consumo e baixíssimo descarte por motivos de obsolescência. Essas características criam dificuldades para que os produtos imobiliários sejam produzidos de forma ampla, em especial para o mercado residencial, que acaba se tornando bastante dependente de um capital de circulação, de natureza mercantil, responsável por coordenar todo o processo de produção e comercialização, o capital de incorporação. A imobilização de recursos em um produto de longo ciclo produtivo e a perspectiva de realização do valor em longo prazo fazem com que o setor imobiliário tenha dificuldades em atrair capitais de investimento, fazendo com que a viabilidade e manutenção desse mercado esteja dependente fundamentalmente

1 A produção da moradia e do imobiliário em geral se desloca no espaço pela imobilidade do bem produzido e o processo de trabalho se organiza na forma de canteiros de obras.

da intervenção do poder público, através da formulação de políticas voltadas para esse fim. O mesmo pode ser dito sobre o acesso por parte da população aos bens imobiliários produzidos. Por ser um produto de alto valor e que exige um comprometimento de longo prazo da renda, seu acesso se torna altamente dependente de políticas de subsídio ou financiamento com juros administrados, o que implica necessariamente na intervenção do Estado.

Como consequência dessas especificidades e de toda a estrutura financeira necessária para viabilizar o setor, o imobiliário pode ser visto como um mercado artificializado por natureza, uma vez que são decisões políticas e não os aspectos relacionados a uma lógica de oferta e demanda que vão definir o ritmo da produção e do consumo. Algo que reforça a importância de manter a discussão sobre as políticas de moradia e suas formas de financiamento em pauta. Ao longo do último século várias tentativas foram feitas no país no sentido de institucionalizar essa questão, a partir da criação de políticas com propostas e escopos bem variados, que, apesar dos avanços, seguiram incapazes de resolver de forma satisfatória a precariedade habitacional existente, em especial para os grupos de menor renda.

Essa trajetória começa efetivamente na década de 1930, a partir da criação, pelo governo federal, das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), parte do leque de políticas sociais implementadas pela Revolução de 1930 e consolidadas durante o Estado Novo, fortemente atravessadas pela ideologia do trabalhismo. O arranjo financeiro criado foi baseado na aplicação dos recursos mobilizados para a criação dos fundos de aposentadoria e pensões dos trabalhadores, que se destinavam, por um lado, ao investimento no mercado imobiliário, como forma de prover rentabilidade aos recursos, ao mesmo tempo, facilitando o acesso para a classe média de forma mais ampla. Por outro lado, os recursos dos fundos eram também usados como investimentos sociais, destinados a prover moradia aos trabalhadores associados aos institutos (BONDUKI, 1998). Com relação à moradia social, a política dos IAPs conseguiu disponibilizar recursos dos fundos de pensão ligados a categorias profissionais específicas para a produção de moradia, atendendo, portanto, às demandas dos segmentos mais organizados da classe trabalhadora (industriários, comerciários, bancários, ferroviários,

servidores). O fluxo contínuo de benefícios e o horizonte de longo prazo previsto pela política, permitiu a estruturação do setor da construção civil no país (MELLO, 1990). A política habitacional conseguiu, até 1964, financiar a produção de mais de 120 mil unidades habitacionais, mas que acabaram restritas aos trabalhadores com vínculo formal de trabalho e associados aos institutos, deixando de fora uma parcela significativa da população, em especial aqueles em situação de maior precariedade habitacional[2].

Na década de 1940 uma nova iniciativa foi tomada pelo governo federal, com a criação da Fundação da Casa Popular, primeiro órgão voltado exclusivamente para a questão habitacional, em especial para a produção de moradia para baixa renda. Diferente das carteiras prediais dos IAPs, que tinham sua fonte própria de arrecadação, o arranjo financeiro adotado para sustentar a política esteve totalmente dependente de recursos do orçamento federal, alocados na maioria das vezes a partir de decisões arbitrárias visando atender os interesses clientelistas dos gestores da fundação. Isso limitou muito a atuação do órgão, que conseguiu financiar somente cerca de 20 mil unidades habitacionais. A atuação da Fundação da Casa Popular foi ainda prejudicada por inúmeros obstáculos relacionados a conflitos com os interesses dos empresários ligados ao setor (MELLO, 1990).

No final da década de 1950, ambas as políticas enfrentavam uma série de dificuldades que comprometeram a sua continuidade. O modelo de financiamento adotado pelos IAPs enfrentava dificuldades devido ao contexto macroeconômico, com a política de juros não permitindo um retorno suficiente para os fundos de pensão. Já a Fundação da Casa Popular enfrentava cada vez mais dificuldade devido ao seu desenho institucional totalmente dependente de recursos do orçamento público, cada vez mais escassos e menos previsíveis. Paralelo a esse processo, a população urbana crescia em taxas exponenciais e mantendo níveis expressivos de pobreza, principalmente nas grandes cidades, aumentando a pressão por soluções de moradia mais efetivas e abrangentes.

2 Bonduki ressalta, porém, que, apesar das limitações da oferta habitacional, dado o tamanho das necessidades habitacionais no período, os conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPs tiveram maior cuidado projetual e apresentaram soluções de maior qualidade, se comparados com a experiência do BNH.

Após essas duas primeiras tentativas, nas décadas de 1960 e 1970 a política habitacional vai atingir um outro patamar em termos de estrutura e financiamento, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A política estava baseada em dois instrumentos de captura de poupanças: o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O FGTS foi criado para substituir o dispositivo legal anterior que garantia estabilidade a todo trabalhador com mais de dez anos de emprego. É um depósito compulsório, realizado pelo empregador em nome dos seus empregados, vinculado ao contrato de trabalho. Segundo a legislação, os recursos do FGTS, além de se configurarem como um pecúlio dos trabalhadores, devem ser destinados para financiar a produção de moradia para o atendimento da população de baixa renda e também para investimentos em saneamento de áreas urbanas. Dentro do arranjo financeiro criado para operacionalizar os recursos captados, o capital do fundo é remunerado por parte dos juros cobrados pelos créditos tomados para financiar os projetos de moradia e saneamento[3]. No caso de sua utilização para o financiamento habitacional, a taxa de juros anual cobrada varia dependendo da faixa de renda atendida, criando um sistema de subsídio cruzado, e sendo acrescida a inflação no período. Nesse sentido, os subsídios eram concedidos de forma escalonada tendo como parâmetro a renda familiar do beneficiário.

Já o SBPE se constituiu como uma poupança voluntária, administrada pelo sistema bancário (público e privado) e remunerada a uma taxa anual de juros administrada, regulada por legislação específica, somada à variação da inflação. Esses recursos são garantidos pelo governo federal e as instituições bancárias que aderem ao sistema devem aplicar no mínimo 65% dos recursos captados em financiamentos habitacionais, operando a taxas de juros pré-fixadas, podendo operar a taxas superiores para financiamentos a faixas de renda mais elevadas, mas com restrições de volume máximo estabelecidas por resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN).

3 Os recursos do FGTS são também remunerados a partir de um conjunto de operações financeiras, incluindo a aquisição de títulos públicos, além dos retornos dos investimentos habitacionais e de saneamento.

Apesar de algumas crises eventuais, esse arranjo operou de forma bem efetiva durante as décadas de 1960 e 1970, tendo financiado a produção de mais de 4 milhões de unidades habitacionais em todo o país, volume muito superior às políticas anteriores. Mas, à semelhança das carteiras prediais dos IAPs, a política apresentou dificuldades para alcançar a população de mais baixa renda, tendo direcionado quase dois terços de sua produção para setores da classe média com inserção no mercado de trabalho formal e maior estabilidade financeira. A produção para a baixa renda foi inviabilizada pela resolução que impunha o retorno dos investimentos, praticamente sem subsídios diretos, o que inviabilizava o acesso à parte da população que não tinha vínculos estáveis de trabalho e contava com renda insuficiente ou incerta. Por outro lado, a gestão da política habitacional sempre foi bastante sensível aos interesses do mercado imobiliário, que tinham hegemonia na gestão do BNH (MELLO, 1988). O resultado foi, fora algumas exceções, a produção seriada de conjuntos habitacionais de baixa qualidade em frentes de expansão urbana. Cabe ressaltar que esses recursos foram também utilizados para viabilizar processos violentos de remoção de favelas, particularmente no caso do Rio de Janeiro (VALLADARES, 1978).

Na década de 1980, a política passou a apresentar dificuldades para se sustentar, decorrentes do contexto de crise econômica que marcou o fim dos governos militares. Levando em consideração que o SFH foi composto por recursos oriundos da contribuição compulsória de contratos dos trabalhadores empregados com carteira assinada e da poupança voluntária da população em geral, a crise expôs a vulnerabilidade do sistema. A onda de desemprego resultante da política recessiva adotada nesse período aumentou o volume de saques do FGTS e os depósitos do SBPE foram corroídos pelos saques e pela elevada inflação. Com os salários dos trabalhadores estagnados, a crise gerou um alto grau de inadimplência dos contratos de financiamento imobiliário. Mobilizados nacionalmente, os mutuários pressionaram o governo a adotar uma política de reajuste das prestações baseada na equivalência salarial, implicando na concessão de subsídio aos adquirentes. O montante dos subsídios concedidos, que beneficiou principalmente a classe média, não foi acompanhado com aportes de recursos governamentais, o que gerou uma crise de liquidez no

sistema. Apesar de diversas instituições discutirem alternativas para o BNH e sua política, o banco foi extinto em 1986, deixando todos os seus contratos sob administração da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e também deixando um passivo financeiro nas Companhias de Habitação Popular (COHABs) estaduais, que em muitos casos vieram a ser extintas na década de 1990.

Durante os primeiros governos do período democrático, as políticas habitacionais no Brasil se caracterizaram pela descontinuidade administrativa, fragmentação institucional e baixa efetividade (ARRETCHE, 2000; CARDOSO, 2000). Os programas criados pelos órgãos que se sucederam na gestão da política habitacional tiveram sempre metas limitadas pelos recursos orçamentários e sem perspectiva de fluxo contínuo de recursos para a produção. O FGTS continuou a se colocar como a principal fonte de recursos para o financiamento da moradia social e do saneamento, mas a gestão passou a ser muito mais direcionada para objetivos de intermediação de interesses políticos. Os empréstimos via SBPE ficaram extremamente limitados dada a regulamentação imposta pelo CMN e pelo Banco Central. Os reflexos da extinção do BNH e da falta de políticas habitacionais continuadas afetaram bastante o setor imobiliário, que se retraiu, direcionando seus empreendimentos para camadas de maior poder aquisitivo. Esse período foi marcado pela falência de muitas construtoras que não conseguiram arcar com os custos de vários canteiros de obras em um ambiente de crédito limitado e forte impacto inflacionário.

Além do contexto macroeconômico, os recursos do FGTS sofreram com a utilização irresponsável e clientelista durante o governo Fernando Collor de Mello (1991-1993), levando à suspensão dos financiamentos em 1994, já na gestão de Itamar Franco. Com a fragilidade financeira do SFH, foram então definidas, pelo Conselho Gestor do FGTS, regras mais rígidas para concessão de empréstimos, dificultando ainda mais o acesso ao crédito pelas camadas mais vulneráveis. Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso começaram a ser definidas novas regras e programas que visavam melhorar e melhor direcionar os recursos do FGTS e do SBPE, inclusive com a possibilidade de financiamento de aquisição de imóveis usados e com a criação da Carta de Crédito, mas a

emergência de novas crises financeiras no final da década de 1990 acabaram por levar a uma retração dessas iniciativas e a um retorno da gestão clientelista das políticas habitacionais.

A retração do crédito que já vinha sendo sentida em meados da década de 1980 e que se aprofundou na década seguinte influenciou na mobilização de propostas em torno de alternativas para o financiamento imobiliário, encaminhadas pelos setores imobiliários. Essas propostas se articulavam a uma nova dinâmica de acumulação, com deslocamento da economia para o lucro financeiro, e que foi denominada pela literatura como "financeirização".

Financeirização do imobiliário e produção habitacional

As transformações ocorridas nas décadas subsequentes à crise do fordismo, na década de 1970, fizeram emergir um novo capitalismo que se baseou fortemente na financeirização da economia, processo que vem se acentuando desde a década de 1990. Essa financeirização foi possibilitada através da progressiva desregulamentação dos controles estatais sobre os fluxos de capitais nos mercados financeiros e pela ampliação do endividamento público frente aos mercados de capitais (CHESNAY, 2005). A influência da financeirização sobre as principais economias do planeta (como os Estados Unidos ou a Inglaterra) cresceu significativamente, ampliando de forma exponencial a relação entre as transações financeiras e a produção real, expressa em termos de relação entre ativos financeiros e Produto Interno Bruto (PIB). Dessa forma, o capital financeiro se tornou fator decisivo nas estratégias de reprodução do capital, criando novos agentes (fundos de investimento, fundos de pensão, fundos de *hedge*, conglomerados financeiros), novos instrumentos e produtos (títulos diversos, *mortgage backed securities*, derivativos, *swaps* etc.), que cresceram vertiginosamente e passaram a orientar a ação dos agentes do setor privado e do poder público (BOTELHO, 2012).

A financeirização atingiu o mercado imobiliário através dos investimentos oriundos dos novos atores que emergem no sistema financeiro internacional, particularmente os chamados investidores institucionais (fundos de pensão, fundos de investimento, seguradoras) e também através de mudanças nas operações

financeiras envolvidas nas transações imobiliárias. Particularmente nos Estados Unidos, mas com um modelo que se expandiu para outros países, houve um avanço na concessão de crédito para aquisição de imóveis a longo prazo, associado à intensificação de processos de securitização que lançaram no mercado um grande volume de títulos derivados de empréstimos hipotecários e que foram o estopim da crise financeira de 2008.

As primeiras iniciativas para financeirizar o mercado imobiliário no Brasil fazem parte das reformas econômicas de cunho neoliberal implementadas na década de 1990 durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. No início desse período, o setor apresentava dificuldades para ampliar os financiamentos a longo prazo devido às altas taxas de juros e aos problemas gerados pelo mau desempenho da economia sobre os rendimentos pessoais (CARDOSO, LAGO, 2015). Os órgãos de representação do setor – Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) – passaram a propor alternativas para a reestruturação dos modelos de financiamento baseadas no modelo norte-americano de securitização, que pretendiam regulamentar o mercado secundário de hipotecas e estabelecer mecanismos que dessem suporte à financeirização das atividades do setor imobiliário. Nesse contexto é criado, em 1997, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que foi seguido por uma série de medidas com o objetivo de flexibilizar e desregular a legislação existente. O SFI é criado em um contexto de forte restrição ao crédito, seja pela alta taxa de juros vigente, seja pelo controle exercido pelo capital financeiro sobre os recursos dos fundos destinados ao financiamento imobiliário – SBPE e FGTS. Nesse sentido, o SFI é apresentado como alternativa para dinamizar o mercado imobiliário sem que se alterassem as regras que naquele momento limitavam o acesso aos recursos tradicionais de *funding* habitacional.

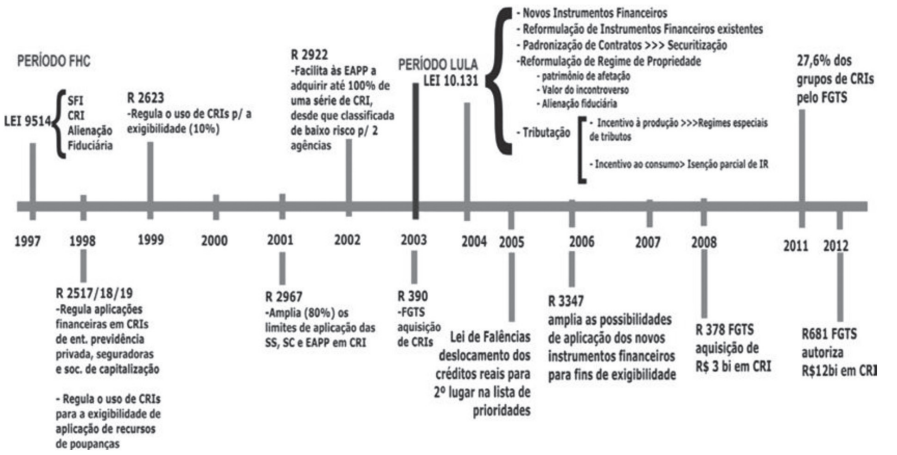
Durante os dois períodos de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), começa a ocorrer uma mudança de enfoque, com a adoção de medidas que visavam ampliar o financiamento habitacional, a saber: (1) a revisão, pelo Banco

Central, da flexibilização dos critérios de exigibilidade então vigente para os recursos do SBPE, o que estimulou os agentes financeiros a buscarem o investimento imobiliário (ROYER, 2009); (2) a revisão dos critérios de investimento habitacional pelo Conselho Curador do FGTS, ampliando a oferta para setores de renda mais baixa e concentrando o crédito em imóveis novos (RESOLUÇÃO 460-2004). Cabe ressaltar que a Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades buscava implementar o Projeto Moradia, tendo como uma de suas referências a necessidade de ampliar a atuação da produção privada e de moradias de forma a atingir setores de renda média baixa ou, se possível, de renda baixa. Dessa forma, se visava concentrar recursos de subsídios diretos para os setores de menor renda, que deveriam ser beneficiados através dos recursos alocados no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado em 2005, a partir, principalmente, da produção habitacional pública. Deve ainda ser lembrado que a adoção dessas medidas encontrou forte resistência na equipe econômica de governo, resistências que só foram superadas a partir da substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega no comando da economia (MARICATO, 2014).

As medidas voltadas para a ampliação da produção habitacional privada envolveram não apenas os estímulos ao SBPE e FGTS, mas também mudanças institucionais, retirando da legislação tudo o que, segundo a demanda do setor imobiliário, aumentava o risco do investimento privado. Além disso buscou-se fortalecer o SFI através de medidas legais, com a criação de novos instrumentos financeiros e, ainda, através da ampliação do apoio dos fundos públicos – particularmente do FGTS – ao desenvolvimento do SFI (ROYER, 2009). Assim, ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva várias mudanças foram realizadas nos marcos regulatórios do setor, conforme sintetizado no Quadro nº1 abaixo[4]:

4 Para um maior detalhamento: ROYER (2009).

Quadro nº1 – Mudanças institucionais e novos instrumentos financeiros.



Fonte: dos autores (2016).

Esse conjunto de medidas já configura aquilo que podemos classificar, hoje, como uma ambiguidade fundamental (ou uma contradição) vigente durante todo o período de governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), marcado por políticas sociais e redistributivas ambiciosas e por um favorecimento de setores do capital, particularmente o setor financeiro.

As medidas adotadas a partir de 2005 resultaram na ampliação do crédito e na elevação do financiamento da produção de novas unidades habitacionais. Essa ampliação, assim como a sua continuidade, foram favorecidas pelas medidas econômicas adotadas pelo governo federal a partir de 2007, quando se estabeleceu uma política de redução gradual dos juros básicos associada a medidas para promover o crescimento da economia e melhoria da renda. Isso gerou um *boom* imobiliário, expandindo a produção em níveis superiores aos verificados durante o período em que esteve ativo o BNH nas décadas de 1970 e 1980. Esse conjunto de medidas garantiu crédito para o mercado de unidades habitacionais novas para os setores de renda média e também ampliou a oferta de crédito via FGTS para setores de renda até três salários mínimos. Mas cabe ressaltar que esse *boom* foi financiado fundamentalmente através de mecanismos tradicionais de financiamento, particularmente o SBPE e o FGTS, restando aos novos instrumentos financeiros um papel secundário nesse processo.

Toda a produção acadêmica que estudou a financeirização do setor imobiliário (SHIMBO, 2010; RUFINO, 2012; ROYER, 2009; FIX, 2011; BOTELHO, 2007; PEREIRA, 2015; SANFELICE, 2013; ROLNIK, 2015) aponta como conclusão geral que a reestruturação do setor imobiliário, a partir de novos aportes de capital e apoiada em mudanças e inovações institucionais implementadas pelo governo federal a partir da década de 1990, conseguiram gerar novas possibilidades para o desenvolvimento do setor privado, mas pouco (ou nada) contribuíram para resolver os problemas estruturais que historicamente caracterizam a urbanização de nossas grandes cidades. Muitos dos instrumentos criados a partir da instituição do SFI – como os Fundos de Investimento Imobiliário (FII), os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) – vêm sendo usados quase exclusivamente para financiar a produção de empreendimentos voltados para um mercado de alta renda, canalizando investimentos públicos para áreas já consolidadas e muitas vezes promovendo a expulsão de famílias vulneráveis que dependem dessas localizações para reproduzir as poucas alternativas econômicas às quais têm acesso (ARAGÃO, 2014; BIENENSTEIN *et al.*, 2015).

Enquanto o SFI encontrava dificuldades para decolar, uma segunda medida foi implementada para tentar capitalizar recursos para o setor imobiliário no mercado financeiro. No ano de 2005, algumas grandes empresas incorporadoras abriram seu capital na Bolsa de Valores de São Paulo e iniciaram um rápido processo de reestruturação. Os recursos obtidos ajudaram a alavancar novos empreendimentos, beneficiados pelo ambiente econômico favorável, visto que havia uma perspectiva continuada de liberação de crédito para compra dessa produção.

Conforme as análises de Daniel Sanfelice e Mariana Fix, muitas das empresas que aderiram a essa estratégia foram inicialmente bem-sucedidas e conseguiram ampliar muito o seu tamanho em um curto espaço de tempo. Um bom exemplo disso foi a MRV, que multiplicou o seu faturamento trimestral em quase dez vezes entre 2007 e 2010 (FIX, 2011). O número de unidades lançadas por outras construtoras chegou a aumentar em dez vezes em um intervalo de apenas cinco anos, como foi o caso da Cyrela que passou de 2.733 unidades lançadas em

2005 para 27.589 em 2010, da PDG que passou de 2.089 unidades em 2005 para 42.616 em 2010, além da própria MRV que saltou de 2.987 unidades lançadas em 2005 para 50.136 em 2010 (SANFELICE, 2013).

Mariana Fix, ao analisar a atuação das empresas que gerem os fundos do investimento que atuam no setor imobiliário brasileiro, ressalta que é possível verificar que algumas gestoras eram responsáveis por fundos com participação em diversas empresas ao mesmo tempo. Isso fez com que empresas independentes entre si (e às vezes com características muito distintas) passassem a ter em comum os mesmos gestores entre seus acionistas. Uma forma de operar que serviu de estratégia para os investidores diminuírem o risco de seus investimentos (o lucro de algumas pode cobrir o prejuízo de outras) e manter o seu capital com um maior grau de mobilidade, permitindo sua desmobilização de forma mais fácil caso o setor deixasse de ser considerado lucrativo. Isso teria resultado em um novo arranjo, no qual as empresas imobiliárias de capital aberto passaram a ser sobrepostas por "empresas fictícias" que atuam sob uma lógica puramente financeira (FIX, 2011). Com isso, as empresas de capital aberto passam a ter que pautar suas estratégias de gestão pela necessidade de valorização permanente de seus ativos, de forma a viabilizar apreciações positivas de seu desempenho pelos acionistas (FIX, 2011; ROLNIK, 2015). Um exemplo dessa mudança de estratégia foi a formação, pelas grandes empresas de capital aberto, de gigantescos estoques de terra (ROLNIK, 2015), que passam a compor os seus patrimônios e a funcionar como ativos financeiros *sui generis*, que se valorizam sem necessidade de novos investimentos, pela própria dinâmica de crescimento do setor imobiliário, que promove o aumento do preço a partir da "escassez" relativa de terras em um momento de forte crescimento da demanda, impulsionada pela oferta abundante de crédito.

Outro fenômeno verificado por Daniel Sanfelice na trajetória dessas empresas que abriram seu capital foi a multiplicação de processos de fusão e a priorização de investimentos em empreendimentos de grande escala. Muitas das grandes empresas do setor que tinham sua atuação concentrada no mercado paulista – como a Gafisa ou a Cyrela – passaram a expandir seus mercados para outras regiões do país, e para isso recorreram à compra de empresas que já tinham uma participação consolidada nos mercados locais (SANFELICE, 2013).

Pode-se sugerir aqui que o movimento de abertura de capitais

promoveu uma ampla reestruturação do setor imobiliário no Brasil, com forte processo de concentração e centralização do capital. Nesse sentido, devem ser considerados não apenas a ampliação da capacidade de investimento das empresas[5] e sua expansão para espaços regionais até então controlados pelo capital local, como também a diversificação da oferta imobiliária, seja diretamente, seja através da criação de empresas subsidiárias e, ainda, no caso das construtoras, através da ampliação significativa da escala dos empreendimentos, viabilizando a adoção de tecnologias poupadoras de mão de obra ou modernas técnicas de gestão e centralização de canteiros (SHIMBO, 2010). Outra marca importante desse processo foi a entrada no setor de edificações de empresas até então dedicadas ao setor de construção pesada, como a Odebrecht, que criou a empresa Bairro Novo exclusivamente para atuar na produção para a baixa renda, e a Rodobens, empresa voltada até então para o setor de logística. Essa reestruturação criou condições para que o setor imobiliário viesse a abraçar o novo programa habitacional criado como resposta à crise de 2008 – o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – ao mesmo tempo em que usou o programa, e o fluxo continuado de recursos liberado em seu âmbito, como suporte importante para o processo de acumulação em curso, que foi interrompido apenas pela crise de 2014.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a produção subsidiada

A deflagração da crise econômica mundial de 2008 ameaçou o desempenho financeiro do setor imobiliário, fazendo com que o governo buscasse adotar políticas de caráter neokeneysiano para a sustentação da trajetória de crescimento econômico do país (CARDOSO, LEAL, 2010). Dessa maneira, a construção civil, como setor que possui fortes efeitos econômicos multiplicadores na economia, foi um dos instrumentos escolhidos para promover o aquecimento da economia. Cabe destacar que a urgência em ativar o setor foi muito reforçada pela ameaça enfrentada pelas empresas da

5 Que é potencializado também por joint ventures e pela associação para a produção de empreendimentos, através da criação de Sociedade de Propósitos Específicos (SPE).

construção civil que abriram capital, e que precisavam de medidas macroeconômicas que permitissem melhorar a sua situação e, consequentemente, ratificar a credibilidade de seus papéis.

É assim que, à revelia dos debates realizados no âmbito do Ministério das Cidades relacionados à consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e da Política Habitacional Nacional, foi lançado, no início de 2009, o PMCMV. Mediado pelo Ministério da Casa Civil, a partir de proposta apresentada por setores da indústria da construção, a estrutura do programa foi montada visando à produção de unidades habitacionais através da iniciativa do setor privado, tendo como principal agente de implementação do programa a CAIXA, gestora das principais fontes de financiamento habitacional. O PMCMV liberou créditos e subsídios diretos, com objetivo de construção de 1 milhão de unidades habitacionais em todo o país, o que permitiu que as construtoras pudessem viabilizar empreendimentos já em andamento, que haviam sido paralisados quando da emergência da crise e, ainda, que fosse viabilizada a utilização dos estoques de terra formados a partir da abertura de capital das empresas (ROLNIK, 2015).

O programa usou como fontes de recursos o FGTS, com atendimento a setores de renda de 3 a 10 salários mínimos (Faixas 2 e 3), e recursos do Orçamento Geral da União (OGU) direcionados ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com atendimento aos setores de renda de 0 a 3 salários mínimos (Faixa 1). Recursos do OGU eram também alocados junto ao FGTS, visando reduzir o valor financiado na Faixa 2 (3 a 6 salários mínimos). Houve ainda um esforço de redirecionamento de recursos do próprio FGTS, visando reduzir os custos financeiros e administrativos desses financiamentos, visando assim uma redução das taxas de juros. Os recursos eram operados pela CAIXA, que selecionava os projetos apresentados pelas empresas, a partir da regulamentação do programa. No caso da Faixa 1, os beneficiários eram selecionados pelas prefeituras através de cadastros específicos, enquanto nas Faixas 2 e 3, o acesso se dava via mercado.

Até dezembro de 2010 estavam concluídas as contratações previstas e a CAIXA já tinha uma demanda de novos empreendimentos para contratação. O governo, em 2011, relança o programa agora intitulado PMCMV 2. Em 2014, no calor da campanha presidencial, discutia-se o lançamento do PMCMV 3. O "sucesso" do programa,

do ponto de vista governamental, se deveu, em primeiro lugar, à rapidez na contratação e na execução, o que permitiu ao governo apresentar indicadores quantitativos bastante otimistas. Em segundo lugar, e talvez mais importante, o programa teve uma receptividade bastante positiva pelo público em geral. Resultados de pesquisa de opinião de caráter nacional disponibilizados no sítio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República mostravam que o PMCMV era o programa que apresentava, em 2011, mais alto grau de conhecimento pela população (cerca de 80%) e também maior grau de aprovação entre os que o conheciam, em níveis semelhantes ao Bolsa Família. Não deve também ser desprezado o fato de que o PMCMV, dando centralidade à política habitacional na agenda governamental, de alguma forma fortalece – e é apoiado – pela coalizão de interesses que se formou juntamente à Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades, coalizão que incluiu – agora em papel hegemônico – o setor empresarial, mas também os governos locais e os movimentos de moradia (CARDOSO, 2015). Mas apesar do aparente sucesso – inclusive referendado por pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) junto aos beneficiários do programa (IPEA, 2013), pesquisas acadêmicas mostraram uma série de problemas, tanto relativas à inserção urbana do programa, quanto a aspectos de qualidade arquitetônica e técnica, aí incluídas a padronização e homogeneização excessiva, desrespeito às especificidades regionais, além de aspectos de qualidade construtiva (ver SANTO AMORE *et al.*, 2015; e CARDOSO, 2013).

Assim, em que pese a importância do programa enquanto política redistributiva, particularmente no tocante à Faixa 1, pode-se concluir que o seu desenho organizacional, onde as empresas imobiliárias têm protagonismo da definição da localização, da forma e da qualidade do projeto e da construção, acabou por gerar um produto que, em muitos casos, não se adequava às necessidades habitacionais da população atendida ou apresentava problemas de sustentabilidade. Residindo em conjuntos muito distantes de seus locais de trabalho e de suas antigas regiões de moradia, os novos moradores dessas áreas tiveram dificuldades em manter seus vínculos de trabalho e de sociabilidade, o que é determinante para a reprodução social. Com projetos definidos a partir dos interesses de ampliação da rentabilidade

das construtoras, esses conjuntos sofrem hoje com problemas de inadequação e de baixa qualidade. Além disso, principalmente nas áreas metropolitanas, esses conjuntos foram construídos na forma de condomínios, o que elevou significativamente os custos de manutenção da moradia, levando a um aumento progressivo da inadimplência, particularmente a partir da crise econômica que se instalou no país a partir de 2015. O aumento da inadimplência torna mais problemática a manutenção das estruturas e áreas comuns, que passam por acelerado processo de deterioração.

Dentro desse contexto de produção habitacional direcionada a impulsionar economicamente o setor empresarial da construção civil, a questão da moradia digna também permeou o PMCMV e as políticas anticíclicas. Paralelamente ao grande volume de investimentos, na construção de milhões de unidades habitacionais, foi incorporada a demanda do movimento popular por um segmento da política que atendesse suas reivindicações sociais, criando, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMVE) destinado à produção de moradias sem fins lucrativos, com arranjos alternativos de gestão.

Em termos gerais, essa modalidade foi uma forma de mediação alcançada entre os movimentos sociais e os governos do Partido dos Trabalhadores, que havia alcançado a presidência nacional com grande parte dessas organizações como apoiadoras. Por isso, houve abertura de diálogo entre a esfera política e a social para encontrarem uma forma de atender às expectativas populares frente às propostas econômicas, vinculadas à produção habitacional, proposta pelo governo federal.

> Os movimentos sociais foram atores importantes no enfrentamento das resistências, tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, a partir da sua atuação nas várias esferas institucionalizadas pela Constituição de 1988 (Conferências, Conselhos, audiências públicas). Outra frente importante de atuação para a incorporação na agenda pública da autogestão na produção de habitação de interesse social (HIS) foram as mobilizações nacionais propiciadas pelas Caravanas pela Moradia e pelas Jornadas de Lutas (D'OTTAVIANO, 2021, p. 35).

A ideia central dos movimentos de moradia seria a elaboração de uma política que garantisse o acesso à moradia digna aos

mais pobres, eliminando os efeitos mercantis nessa produção e ganhando na qualidade do ambiente construído. Esses conceitos se apoiavam no sistema de autogestão dos contratos, onde as famílias moradoras ou as lideranças comunitárias teriam total controle daquele processo, desde a parte financeira até a construção civil. Essa diretriz se apoiou em experiências anteriores, em nível local, encabeçadas pelos próprios movimentos e que trouxeram resultados muito virtuosos vinculados ao *habitat*. O PMCMVE tinha como fonte de recursos o OGU, com recursos alocados no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

O PMCMVE atendeu parcialmente à demanda social dos movimentos quanto à participação da população no processo. Por outro lado, o programa possuía arranjos institucionais e operacionais muito semelhantes à modalidade empresarial, o que foi um grande entrave para o acesso universal ao programa. Além disso, abriu-se também a possibilidade de contratações sem o regime de autogestão, mas com a cogestão das entidades sem fins lucrativos junto de construtoras, o que também possibilitou que o programa não tivesse um desenho específico para os movimentos de moradia.

Dentro das regras e das exigências burocráticas colocadas para o programa, exigiam-se dos movimentos e suas assessorias técnicas[6] condições econômicas e recursos profissionais que só eram viáveis para empresas de porte médio ou grande.

Muitos movimentos organizados não tiveram acesso a esses recursos, principalmente pelas incontáveis burocracias presentes nos processos de contratação e obra, "as regras e demandas das várias instituições envolvidas nas etapas de aprovação do projeto não eram sabidas *a priori* e podiam mudar de cidade para cidade ou entre as unidades da Federação" (D'OTTAVIANO, 2021, p. 50). Ao mesmo tempo, foi possível visibilizar alguns mutirões autogeridos com resultados bastante virtuosos.

> De uma certa maneira, podemos dizer que o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades representou o auge e, ao mesmo tempo, a crise da experiência autogestionária. Isso porque o

6 As assessorias técnicas são equipes multidisciplinares de profissionais que acompanham os movimentos sociais, que prestam serviços especializados para apoiar a luta e as pautas dessas organizações.

> Programa se confunde, em larga medida, com o experimento social-desenvolvimentista do lulismo. Os governos do PT, entre 2003 e 2016, buscaram construir uma hegemonia no campo político a partir da formação de uma coalizão que reunia setores empresariais interessados em políticas desenvolvimentistas, trabalhadores que se beneficiaram do aumento do emprego, da redução da desigualdade e das políticas de facilitação do crédito, e movimentos sociais atendidos em suas demandas específicas (CARDOSO, 2021 apud D'OTTAVIANO, 2021, p. 11 e 12).

É nesse cenário que se iniciou uma nova etapa dessa trajetória política da HIS autogerida, vinculando a ação prática social às normatizações de um programa federal, com poucas regulamentações locais e aporte financeiro robusto, quando comparado com políticas anteriores.

> A liberação dos vultosos recursos públicos para a provisão da moradia não vem acompanhada de uma política municipal de reserva de terras urbanizadas para habitação popular, condição para o efetivo planejamento e controle da expansão urbana e da especulação fundiária pelo poder público. Na ausência desse controle, áreas com algum grau de urbanização passam a ser disputadas por organizações de moradores e por construtoras, com consideráveis vantagens para o segundo agente (LAGO, 2012, p. 193).

Embora o PMCMVE tenha conseguido catalisar recursos importantes, mesmo que de fontes diferentes do modelo destinado às empresas, o volume total empenhado nessa modalidade foi muito inferior, quando comparado ao investimento feito ao programa de forma geral. O PMCMVE, em números gerais, foi responsável pela contratação de menos de 1% do montante total aplicado no programa, o que corresponde também a menos da metade do teto de 2% do volume total previsto inicialmente. Além disso, dados mostraram que, em relação à contratação de novas unidades habitacionais, também não há tanta expressividade em números. Na verdade, a Faixa 2 do PMCMV foi a grande responsável pela estabilidade e relevância do programa ao longo do tempo, enquanto o PMCMVE e a Faixa 1 tiveram picos pontuais de contratação com quedas vertiginosas, invariavelmente sensíveis ao contexto político da época (D'OTTAVIANO, 2021).

Figura 1 – Contratações do PMCMVE de 2009 a 2020.

Faixa	Modalidade	Qtd UH Contratadas	% UH Contratadas	Valor Contratado (R$)	% Valor Contratado
Faixa 1	MCMV-Entidades	78.599	1,36%	3.924.727.526,65	0,70%
	FAR Empresas	1.363.595	23,53%	78.271.240.330,12	14,05%
	FAR Urbanização – Vinculadas*	85.723	1,48%	5.768.961.713,61	1,04%
	Oferta Pública	166.886	2,88%	3.374.072.000,00	0,61%
	Rural	215.752	3,72%	6.117.071.377,12	1,10%
Faixa 1 **	TOTAL	1.831.956	31,61%	93.531.345.420,85	16,79%
Faixa 1,5	CCFGTS	135.527	2,34%	16.523.150.951,80	2,97%
Faixa 2	CCFGTS	2.945.897	50,83%	333.083.588.050,10	59,81%
Faixa 3	CCFGTS	336.593	5,81%	52.249.707.762,40	9,38%
Produção/Estoque ***	CCFGTS	467.096	8,06%	57.630.544.910,22	10,35%
TOTAL ****		5.795.668	100,00%	556.943.064.622,02	100,00%

OBS: *FAR Urbanização Vinculada são as unidades produzidas no âmbito do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários; **Os dados para Faixa 1,5 são relativos ao período 2016-2020. Para as demais Faixas os dados são relativos a todo o período. ***Produção/Estoque são unidades ainda sem destinação final, prontas (Estoque) ou em construção (Produção). Podem ser destinadas a famílias da Faixa 1,5, 2 ou 3; ****Foram retiradas do total 07 unidades (Faixa 1 Rural) sem identificação de UF ou valor contratado.

Fonte: D'OTTAVIANO, 2021.

Além disso, quase metade das contratações do PMCMV foram realizadas entre 2013 e 2014, ainda no primeiro governo de Dilma Rousseff. Olhando especificamente para a modalidade das entidades, mais de 90% dos contratos foram firmados até 2016 (D'OTTAVIANO, 2021).

O programa como um todo teve suas contratações concentradas nos governos Dilma, sendo que, de maneira geral, todas as faixas tiveram um pequeno aumento no número de unidades contratadas em 2018, último ano da gestão Michel Temer (2016-2018), principalmente de projetos aprovados na gestão anterior. As contratações do PMCMV em todas as suas faixas foram paralisadas no início do governo Jair Bolsonaro (2019-2022). Isso demonstra que o programa era uma prioridade dos governos do PT e foram minguando até a gestão atual, que nunca escondeu que não havia espaço para essas ações em suas escolhas políticas (D'OTTAVIANO, 2021).

Mesmo com grandes entraves e desafios, o PMCMVE também trouxe conquistas importantes para os movimentos sociais, fortalecendo as bases organizativas da classe trabalhadora e

garantindo melhores condições de moradia, através de projetos com qualidade na produção do espaço que atendessem às necessidades dos futuros moradores.

De acordo com D'Ottaviano (2021), é possível identificar os principais gargalos do PMCMVE, em sua operacionalização, como: (i) a valorização da autogestão como modelo de provisão, conforme defendido pelos movimentos de moradia; (ii) o acesso à terra bem localizada e a um custo acessível; (iii) a reprodução de soluções de mercado para empreendimentos de habitação de interesse social; (iv) a obrigatoriedade dos movimentos de moradia em assumirem funções normalmente executadas por empreendedores profissionais (construtoras e incorporadoras); (v) a alteração do papel histórico das Entidades na luta pelo direito de moradia.

Assim, o PMCMVE possibilitou um avanço em termos sociopolíticos relacionado à questão habitacional, mesmo não tendo atingido completamente as expectativas dos movimentos sociais. Sua paralisação precoce refletiu as poucas intenções dos governos federais, desde o *impeachment*, em 2016, de elaborar ou aprimorar políticas federais que garantam a participação popular, o acesso a moradias dignas e a melhores condições de habitação. O descaso político com a modalidade sem fins lucrativos reafirmou os interesses econômicos de favorecer a lógica mercantil e empresarial que domina as relações no campo da construção civil.

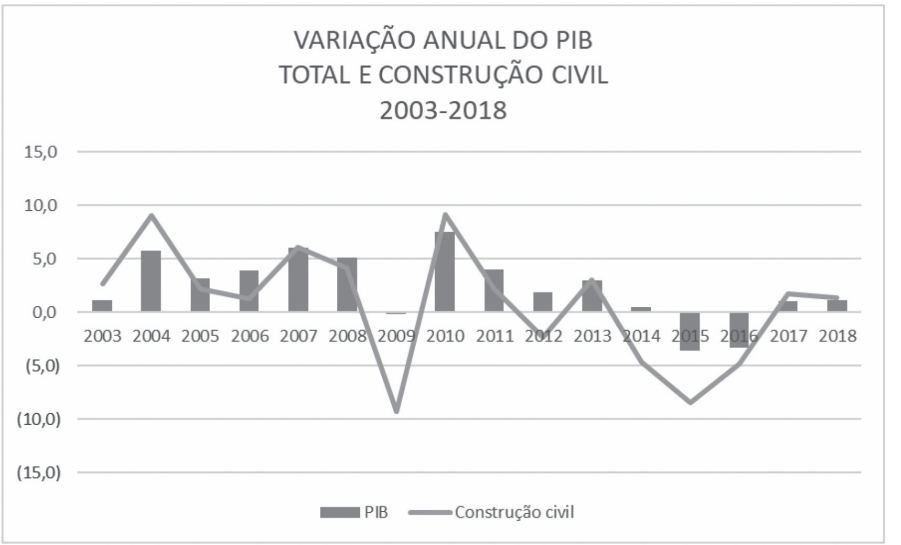
Considerações finais: crise, golpe e desafios para o presente

No início do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2011, ocorreu a primeira crise interna como consequência de uma nova etapa da crise financeira internacional. É nesse momento que, segundo André Singer, o governo busca aproveitar a oportunidade para dar alguns passos no sentido da construção de um novo programa econômico, intitulado como Nova Matriz Econômica (NME). Colocando em prática, mais uma vez, princípios neokeynesianos e anticíclicos para enfrentar a crise, o governo deflagra uma guerra explícita contra a política de juros altos e de valorização do Real,

buscando ao longo do tempo construir uma nova agenda que permitisse o aumento sustentado do investimento industrial (SINGER, 2015). O autor ressalta, ainda, que as medidas adotadas por Dilma Rousseff estavam em perfeita sintonia com um documento encaminhado ao governo e assinado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), pela Central Única de Trabalhadores (CUT), pela Força Sindical, pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Algo que sinalizava para a possibilidade da formação de uma coalizão unindo trabalhadores e empresários industriais em torno de uma pauta desenvolvimentista de base industrializante e, ao mesmo tempo, de enfrentamento do setor financeiro e dos interesses rentistas.

No entanto, as medidas adotadas não produziram o resultado esperado. Com o aumento da inflação e o fraco desempenho da economia, Dilma abandona a NME e retoma políticas mais conservadoras, com o Banco Central retomando a estratégia de aumento dos juros. Com a continuidade da queda dos índices econômicos e a forte campanha que passou a se desenrolar nos meios de comunicação contra o governo, a burguesia industrial começa a "abandonar o barco", com manifestações que se aproximam cada vez mais das adotadas pelos setores rentistas e pouco a pouco o governo viu serem corroídas as suas bases de sustentação política. Com o crescimento das denúncias de corrupção no âmbito da Operação Lava-Jato, configura-se o golpe parlamentar que levou à destituição da Presidente Dilma Rousseff em 2016.

Todo esse quadro de crise econômica e política atingiu fortemente as empresas do setor da construção. As empreiteiras foram as mais afetadas, tendo sido diretamente envolvidas nos escândalos de corrupção que começaram a ser investigados a partir de 2014, no âmbito da Operação Lava-Jato. O macrossetor da construção civil, que vinha apresentando um crescimento expressivo até 2011, começa a apresentar perdas significativas em 2014 e, principalmente, em 2015 e 2016, tendo começado a se recuperar, ainda em níveis muito baixos, em 2017 e 2018.



Fonte: FGV.

A crise econômica atingiu também o setor imobiliário, principalmente a partir da restrição do crédito privado e da redução dos saldos em caderneta de poupança (CARDOSO; JAENISCH, 2017). Mas, se o SBPE foi diretamente afetado pela crise, o mesmo parece não ter acontecido com o FGTS. Apesar deste fundo ter um perfil fortemente pró-cíclico, com aumento das retiradas e redução dos depósitos em momentos de crise, houve um esforço em manter os investimentos em habitação com a utilização desse recurso. Já no governo Temer, os recursos do FGTS passam a ser também disputados para outras finalidades (CARDOSO *et al.*, 2018), particularmente como estratégia de promover uma melhoria dos indicadores econômicos pela expansão do consumo, o que se verificou a partir da liberação dos recursos das contas inativas, em 2017 e, já no governo Bolsonaro, em 2019.

O mercado imobiliário teve uma relativa melhora entre 2017 e 2019, particularmente beneficiado pela queda significativa da taxa SELIC, tendo sido porém afetado negativamente pela pandemia da COVID-19 e, mais recentemente, pelo crescimento da inflação e consequente aumento das taxas de juros, limitando de forma significativa os financiamentos imobiliários.

No que diz respeito às empresas que haviam avançado na expansão e na reestruturação, verifica-se um recuo importante, com algumas empresas fechando o seu capital e também reduzindo a diversificação. Nesse sentido, as atividades voltam a se concentrar em cidades que apresentam potencial mais seguro de rentabilidade e abandonam-se os segmentos de menor renda para concentração em investimentos para os segmentos com maior poder aquisitivo. Com a crise gerada pela pandemia da COVID-19, os investimentos imobiliários são afetados principalmente pela adoção generalizada do trabalho em domicílio e o abandono de espaços comerciais e de serviços. Esse processo vem afetando de forma significativa os Fundos Imobiliários que dependem dos retornos de aluguel de espaços comerciais e de serviços, como torres corporativas e *shopping-centers*.

De maneira geral, pode-se afirmar que de 2016 em diante verifica-se uma hegemonia das políticas de cunho neoliberal, configurando o que foi denominado de "inflexão ultraliberal". Esse fato tem implicado em um recuo das políticas redistributivas e um consequente aumento da desigualdade e da concentração de riqueza. A hegemonia neoliberal na economia foi complementada, a partir de 2019, com uma ascensão de forças políticas extremamente conservadoras, levando a uma progressiva perda de direitos humanos e sociais, que haviam registrado avanço nas décadas anteriores. Como já apontado, esse quadro político implicou em uma restrição de recursos para programas de provisão habitacional, com limitação dos subsídios. O PMCMV foi, no entanto, mantido, particularmente nas antigas Faixas 2 e 3, mas teve sua escala bastante reduzida.

Recentemente, o governo Bolsonaro lançou um novo programa habitacional, com a intenção de substituir o PMCMV. O programa se estrutura como uma continuidade do anterior, voltando as ações para a produção empresarial. Não há previsão de contratação de novas unidades para habitação de interesse social com subsídios até 2024, por falta de recursos do OGU para essa finalidade, apesar de as justificativas do programa envolverem a redução do déficit habitacional. Isso confirma as diretrizes do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) que, desde o segundo semestre de 2019, vem mantendo o PMCMV funcionando majoritariamente com recursos provenientes do FGTS.

A aposta do governo para atender aos mais pobres estaria num amplo plano de regularização fundiária, desvinculado de projetos de urbanização e inclusão social. A construção dessa política apoia-se na polêmica Lei 13.465/2017, aprovada ainda no governo Temer, que segue valendo, salvo pequenas modificações introduzidas pelo Programa Casa Verde e Amarela. Os projetos urbanísticos e obras de infraestrutura ficam a cargo dos municípios, sem que as diretrizes sejam regulamentadas para que isso aconteça, não sendo impeditivos para a realização do que parece ser um dos principais objetivos do novo programa: a titulação em massa de imóveis irregulares, sem garantia de investimentos em melhorias de infraestrutura, redução da precariedade ou mitigação de situações de risco.

Todos os retrocessos econômicos e políticos vivenciados nos últimos anos certamente deixarão um legado social, urbano e habitacional de difícil solução. Do ponto de vista habitacional, o crescimento da informalidade e da precariedade colocam novos desafios para as políticas públicas, desafios que se agravam com os impactos de tantos anos de crise sobre a estrutura econômica do país. Nesse sentido, experiências como a do PMCMVE se colocam como marcos importantes para repensarmos novas alternativas políticas para a provisão de moradias de qualidade para a população, bem como para ações no campo da urbanização de assentamentos precários e de melhorias habitacionais. Mas a questão que certamente trará os maiores desafios será a criação de um fluxo permanente de recursos que permita criar as bases para programas permanentes e sustentáveis.

Referências

ARRETCHE, M. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. São Paulo: Editora Revan, 2000.

BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; DE SOUZA, Daniel Mendes Mesquita. A cidade nos negócios e os negócios na cidade. Notas sobre as operações urbanas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *In*: *Anais* do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, 2015.

BONDUKI, N. G. *Origens da habitação social no Brasil:* arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 1998.

BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos*: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

BOTELHO, Adriano. Capital volátil, cidade dispersa, espaço segregado: algumas notas sobre a dinâmica do urbano contemporâneo. *In*: *Cadernos Metrópoles*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 297-315, jul./dez. 2012.

CARDOSO, A. L. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L. Lulismo, política habitacional e a reestruturação do setor imobiliário: reflexões sobre o programa Minha Casa Minha Vida. *In*: FERNANDES, A. C.; LACERDA, N.; PONTUAL, V. (org.). *Desenvolvimento, planejamento e governança:* expressões do debate contemporâneo. 1. ed., Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, v. 1, p. 297-324.

CARDOSO, A. L. Prefácio. *In*: D'OTTAVIANO, C. *Habitação, autogestão & cidade.* Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Letra Capital, p. 9-16, 2021.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: MENDONÇA, J.; COSTA, H. S. (org.). *Estado e capital imobiliário.* Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: Editora c/Arte, 2011.

CARDOSO, A. L.; LEAL. J. A. Housing Markets in Brazil: Recent Trends and Governmental Responses to the 2008 Crisis. *European Journal of Housing Policy* (print), v. 10, p. 191-208, 2010.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. *Anais* do XVII Encontro Nacional da ANPUR, Natal, 2017.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T.; YASSU, A. M. S.; PINA, A. M.; XIMENES, L. O FGTS em disputa: pressões sobre o uso de fundos públicos em um contexto de crise institucional. *In*: *Anais* do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos: olhares cruzados Europa e América Latina, São Carlos (SP), 2018.

CHESNAY, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAY, F. (org.). *A finança mundializada.* Raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 35-69.

D'OTTAVIANO, C. *Habitação, autogestão & cidade*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Letra Capital, 2021.

FIX, M. de A. B. *Financeirização e transformações recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. 2011. 273 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas (SP), 2011.

FIX, M. de A. B. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *In*: *Cadernos CRH,* Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Pesquisa com beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Brasília, 2013.

JARAMILLO, Samuel. *Producción de vivienda y capitalismo dependiente*: el caso de Bogotá. Bogotá: Dintel, 1980.

KEMENY, J. *From public housing to the social market.* London: Routledge, 1995.

LAGO, L. C. do. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. *In:* LAGO, L. C. do. *Autogestão habitacional no Brasil:* utopias e contradições. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles / Letra Capital, p. 186-200, 2012.

MELO, M. Política de habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular 1946-1964. RAU. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, v. 3, p. 39-62, 1990.

MELLO, Marcus André B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço e Debates*, ano VIII, n. 24, São Paulo: NERU, 1988.

PEREIRA, A. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos*: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2015.

RIBEIRO, L. C. *Dos cortiços aos condomínios fechados.* As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

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

ROYER, L. de O. *Financeirização da política habitacional*: limites e perspectivas. 2009, 193 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

RUFINO, M. B. C. *A incorporação da metropóle*: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SANFELICE, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Revista EURE*, v. 39, n. 118, p. 27-46, set. 2013.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.). *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SHIMBO, L. Z. *Habitação social e habitação de mercado*: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos estudos CEBRAP*, p. 39-67, 2015.

TOPALOV, C. *Le logement en France:* histoire d'une marchandise impossible. Paris: Presses de Sciences Po, 1987.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista:* Algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

VALLADARES, L. P. *Passa-se uma casa:* análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

Direito das Favelas: lineamentos de um conceito[1]

Alex Ferreira Magalhães

Introdução

A expressão, ou o *nomen*, **"Direito das Favelas"** foi cunhada, originalmente, no projeto de tese que estruturei ao longo do ano de 2007 e submeti, no mesmo ano, ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), e que constituiu, efetivamente, o guia e referência do desenvolvimento da pesquisa que culminou na elaboração de minha tese doutoral. Desde essa ocasião, tenho trabalhado no desenvolvimento do conceito correspondente a essa expressão, que voltou a comparecer expressamente em diversos escritos anteriores e posteriores à mencionada tese (nomeadamente: MAGALHÃES, 2008, 2010 e 2013) bem como, de modo latente, em diversos outros escritos e novos projetos de pesquisa que tiveram/têm por objeto o universo das favelas, ou, de modo ampliado, os chamados "bairros autoproduzidos", e/ou

1 Versão revista.

as chamadas "periferias", duas outras noções que vêm ganhando centralidade em minha reflexão recente e que dialogam fortemente com aquela[2].

Registro que o caráter "original" da expressão, acima alegado, refere-se à minha própria produção, muito embora eu desconheça que outros(as) pesquisadores(as) tenham se valido dela anteriormente.

Registro, também, que me interessa menos o debate a respeito da primazia na construção e uso dessa ou de outras expressões já ensaiadas na literatura[3] do que o esforço autêntico em conhecer as favelas – e, de modo mais abrangente, os bairros autoproduzidos e as periferias – e suas dinâmicas internas, desde um ponto de vista sociojurídico, contribuindo, com o olhar e com os instrumentos analíticos do jurista, para o amplo e longo debate teórico e político (ou prático) a respeito do desenvolvimento, consolidação e requalificação desses importantes segmentos do tecido urbano.

No entanto, registro também que não considero o debate terminológico – ou, mais refinadamente, o debate a respeito dos chamados *atos de nomeação* (BOURDIEU, 1989) dos fenômenos sociais – algo secundário, desprezível, meramente formal etc., especialmente quando se trata do campo jurídico. No âmbito deste, como nos tem ensinado o referido mestre francês, a nomeação constitui um mecanismo, por excelência, de produção não somente do sistema jurídico, mas do próprio sistema social, induzindo ao seu reconhecimento universal. Um exemplo bastante ilustrativo do *problema da nomeação* nos é trazido por uma outra colega que em sua obra indiscutivelmente versou o tema do Direito das Favelas (muito embora não tenha se valido dessa expressão), porém em termos que o colocam sistematicamente – e literalmente – entre aspas a cada vez que se referia a quaisquer de suas possíveis expressões. O uso constante dessas aspas, como uma espécie de regra ou disciplina científica, me induz a ver uma dúvida visceral a respeito da

2 Não se trata de expressões sinônimas, mas sim nas quais vejo um sentido mais abrangente do que o de "favela", de modo a alcançar outras tipologias do *habitat* das classes populares urbanas.

3 A título de exemplo, Boaventura de Sousa Santos propôs *Direito de Pasárgada* (SANTOS, 1973), enquanto minha dileta colega Adriana Nogueira Lima preferiu *Direito autoconstruído* (LIMA, 2016), dentre inúmeros(as) outros(as) que construíram expressões mais abrangentes, não direcionadas exclusivamente ao caso das favelas, tais como a já clássica fórmula do *Direito achado na rua* (SOUSA JR., 1990).

juridicidade do fenômeno que ela se propunha conhecer, na qual a utilização da categoria "Direito", a fim de qualificar esse fenômeno, seria não mais do que uma espécie de concessão generosa, e/ou de metáfora, e/ou de licença poética (cf. CORREA, 2012). Tal exemplo me é bastante útil a fim de fazer, logo ao início deste artigo, uma *démarche* que me parece fundamental com relação ao conceito aqui debatido: na abordagem que desenvolvo, e que defendo, a categoria "Direito" é utilizada *ipsis litteris,* como diria um jurista tradicional. É usada de maneira categórica, com perdão pela redundância. Não se trata de um mero recurso discursivo, de uma palavra usada de maneira frouxa, não rigorosa ou levianamente. Aquilo que entendo ter começado a desvendar em todos os meus esforços de pesquisa empírica eu classifico, *stricto sensu*, como matéria jurídica, ou como relações sociais cuja juridicidade é inegável, em poucas palavras, como efetivas relações e práticas jurídicas, de relevância tanto do ponto de vista do sistema normativo já posto quanto da prospecção de possíveis futuras instituições formais do Direito. Numa outra possível síntese, trata-se de literais fenômenos jurídicos, seja numa perspectiva formal, seja numa perspectiva sociológica.

Destarte, o presente artigo corporifica um esforço de sistematização e, ao mesmo tempo, de atualização do conceito de Direito das Favelas, a fim não somente de definir o seu estatuto epistemológico como também de incorporar novas dimensões ou nuances que têm sido sugeridas pelo tempo histórico, fazendo face aos questionamentos que já foram opostos ao longo do período em que dele tenho me valido. Parece-me que se trata de um exercício que, de tempos em tempos, revela-se necessário, a fim de promover o reencontro desse objeto de estudo com o estado da arte das reflexões e práticas acumuladas a partir do momento inicial de sua proposição. Reforça essa percepção o fato de que se trata de um conceito definidor do lugar ou ângulo de onde busco tratar da questão das favelas, no qual se articula aquilo que desenvolvo nos campos teórico e prático.

O desenvolvimento do artigo se estrutura basicamente em dois momentos. No primeiro deles buscamos demonstrar o quanto o estudo das favelas e das relações sociais que nelas se estruturam possui uma inafastável e relevante dimensão jurídica, para a qual se requer a devida atenção dos pesquisadores, traduzida no respectivo trabalho

de construção de quadros teóricos adequados, nos quais emerge o conceito de Direito das Favelas, como a síntese que propomos para a referida construção. Uma vez colocada essa premissa fundamental, o segundo momento será dedicado a explorar e explicitar o que comporia um possível conteúdo do conceito de Direito das Favelas, identificando temas e questões que estariam abrangidos por ele, ao lado de algumas premissas epistemológicas e metodológicas que entendemos como essenciais a esse conceito.

Na conclusão são brevemente recapituladas as questões cruciais do debate conceitual proposto no artigo, bem como apresentadas sínteses desse debate, em forma de proposições generalizantes a respeito do sentido e alcance que conferimos à noção de Direito das Favelas. Por fim, são apresentados os horizontes futuros que vislumbramos no debate a respeito desse conceito que, de modo geral, importa na consolidação de uma determinada agenda de pesquisa sociojurídica a respeito das favelas.

As favelas e a sua inexpugnável dimensão jurídica

Em primeiro lugar, a noção de Direito das Favelas decorre, como sinalizado acima, do esforço em conhecer e problematizar questões relacionadas às favelas e suas dinâmicas internas desde um ponto de vista jurídico. Como é sabido, as favelas são formações urbanas que vieram se constituindo no Brasil desde fins do século XIX, na esteira da transição do modo de produção escravista ao modo de produção capitalista, baseado na mão-de-obra livre e assalariada. Nas condições impostas por essa transição, não foi assegurado acesso à terra para os trabalhadores então liberados do jugo da escravidão, evidenciando uma das feições do modo estruturalmente hierarquizante e contraditório como esse processo se deu no Brasil.

Tal problema somente começou a ser enfrentado a partir da década de 1930, seja pela emergência do sistema de proteção ao trabalho, seja por alguma medida de Estado social, de bem-estar social, Estado providência, dentre outras possíveis denominações, que passamos a conhecer a partir de então, de modo igualmente marcado por profundas contradições, que impediram que tais medidas tivessem um alcance universal (SANTOS, 1979), de modo

a superar aquelas condições sociais que produziram o aparecimento das favelas na paisagem das cidades brasileiras. Não por acaso, nas décadas que se sucederam a essa, as favelas não deixaram de crescer em todos os quesitos possíveis – número de moradores, número de unidades habitacionais, número de áreas classificadas como tal, metragem quadrada dessas áreas, área construída – consolidando-se como um modo estrutural de produção da cidade e do *habitat* das classes populares urbanas. Tais índices de crescimento, em que pesem alguns deles apresentarem curva decrescente em séries históricas de longo prazo, via de regra, ainda se mantêm em patamares superiores àqueles da cidade tomada em seu conjunto, conforme as estatísticas oficiais têm repetidamente informado[4].

A princípio, trata-se de uma formação que marca, de modo mais específico, a cidade do Rio de Janeiro, local onde se produziu e exportou a todo o país a nomenclatura *favela*, como modo de designar uma determinada tipologia assumida pelo *habitat* popular[5]. Porém, podemos falar de formações urbanas, existentes em outras cidades brasileiras, comparáveis às favelas – por suas características históricas, físicas, socioeconômicas, culturais ou jurídicas – em muitas das quais findou por se consagrar o uso da mesma nomenclatura a fim de designá-las.

Do ponto de vista do conhecimento, retroagem à década de 1930 os primeiros esforços no sentido de produzir informações e dados a respeito das favelas, a partir dos trabalhos jornalísticos e dos relatórios

4 Refiro-me, aqui, aos dados produzidos tanto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quanto, no caso do Município do Rio de Janeiro, pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (o IPP), que desde a década de 1990 vêm desenvolvendo um sistema de informações a respeito da mesma cidade, onde se destaca o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN).

5 Até o final do século XIX, o termo pertencia ao campo da Botânica, designando um tipo de arbusto com incidência no semiárido brasileiro. Isto levou a que, no sertão da Bahia, houvesse uma localidade conhecida como Morro da Favela, em cujas proximidades se estabeleceu o Arraial de Canudos. Reza a versão mais contada – para alguns, o mito de fundação das favelas no Brasil (VALLADARES, 2000) – que tal nomenclatura teria sido reproduzida no Rio de Janeiro pelos soldados do Exército brasileiro que lutaram nessa região, ao estabelecerem sua moradia no Morro da Providência, situado nas circunvizinhanças do prédio que até hoje abriga o quartel-general do Exército, onde aguardariam temporariamente as casas que lhes haviam sido prometidas como recompensa pela campanha militar que logrou exterminar o aludido arraial e a experiência de organização social que ali havia se estabelecido sob a liderança de Antônio Conselheiro (ABREU, 1988).

sociais produzidos por órgãos públicos[6]. Nesses documentos comparece o debate sobre "o que fazer" com as favelas e, logo, de modo latente, como elas deveriam ser reguladas pelo Estado, o que vemos como uma das facetas do Direito das Favelas, qual seja a da sua regulação exógena, ou de matriz estatal. Nas décadas seguintes, elas passam a constituir objetos de estudo das mais diversas disciplinas, de modo a que dispuséssemos, já na década de 1970, de uma significativa produção bibliográfica e documental a respeito das favelas, a partir das três matrizes aqui identificadas: jornais, poder público[7] e produção científica[8].

No caso da produção científica ocorre algo digno de nota e que toca no coração do presente trabalho: muito embora as favelas, como, de resto, todos os demais territórios urbanos, desde seu aparecimento[9], fossem objeto da atuação legiferante do Estado brasileiro – em todos os seus níveis – são desconhecidos quaisquer trabalhos de cunho jurídico – ou, ao menos, sociojurídico – antes das obras pioneiras da lavra de Stephen Conn (CONN, 1968) e Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1973). Ou seja, em que pese o fato de que, já ao tempo desses dois trabalhos pioneiros, contava algumas décadas a existência de matérias-primas dos estudos jurídicos – tais como legislação, pareceres de agentes públicos (procuradores de órgãos públicos, inclusive) e decisões judiciais[10] – referentes às favelas, estas, até então, não haviam despertado o menor interesse por parte dos juristas, que tardaram

6 Conforme Valladares (2000), os dois estudos pioneiros a respeito das favelas do Rio de Janeiro teriam sido o comumente citado trabalho acadêmico da assistente social Maria Hortência do Nascimento e Silva, intitulado "Impressões de uma assistente social sobre o trabalho na favela", de 1942, secundado por um relatório de autoria do médico Victor Tavares de Moura, intitulado "Favelas do Distrito Federal", de 1943.

7 Seja por meio de órgãos de assistência social, seja por órgãos policiais ou judiciais, apenas para exemplificar algumas agências emblemáticas.

8 É o que se pode observar nas referências bibliográficas constantes da tese de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1973).

9 Meu colega Rafael Soares Gonçalves, historiador há muito dedicado ao tema das favelas na Cidade do Rio de Janeiro, descobriu normas legais direcionadas àqueles espaços que viriam a ser classificados como favelas editadas já em meados do século XIX, quando essas formações mal haviam aparecido e encontravam-se em estágio embrionário, para dizer o mínimo! A esse respeito, ver GONÇALVES, 2013.

10 Sem falar em outras produções a respeito do tema no campo das artes e do jornalismo, bem como o fato de que, àquela altura, os dados censitários a respeito da população moradora de favelas na Cidade do Rio de Janeiro informavam que ela era superior a 500 mil habitantes (PERLMAN, 2010). Todos esses fatos corroboram a percepção de que a formação de favelas era generalizadamente vista como um evento social de enorme significado e, do ponto de vista do *status quo*, um *problema de enorme gravidade*.

enormemente a vê-las enquanto um possível – quiçá, legítimo – objeto de estudo. Por força das duas obras acima referidas, especialmente a última delas, esse cenário modifica-se um pouco, no entanto em medida que eu reputaria ainda muito aquém seja da importância que as favelas possuem no processo de urbanização no Brasil, seja do lugar que elas conquistaram e da atenção que receberam por parte de cientistas de inúmeras outras disciplinas.

Com base na literatura e nas fontes documentais disponíveis, algumas delas citadas neste artigo, corroborados pelas pesquisas empíricas de minha própria lavra, afirmaria que é inegável a existência do que poderíamos chamar, genericamente, de **dimensão jurídica das favelas.** O desenvolvimento desses territórios e as relações sociais e econômicas que aí se estabelecem engendram questões de alta indagação para o campo jurídico[11], tais como, por exemplo, as especificidades dos processos de apropriação, parcelamento, uso, edificação do solo, extração de rendas fundiárias, regulação de espaços de uso comum e administração de conflitos que nelas se realiza, para citar alguns aspectos relevantíssimos dessa aludida *dimens*ão. São aspectos dos quais, por sinal, mais nos temos ocupado em nossa atuação política e acadêmica. Ora, nesse caso, a crítica pode ser dirigida tanto a juristas quanto a pesquisadores de outra formação – ou, se preferirmos, de outra identidade epistemológica e/ou social – dedicados a esse universo: nem uns e nem outros dedicaram muitos esforços ao conhecimento de aspectos como aqueles acima mencionados, tratando-os muitas vezes de modo *en passant*, de maneira que eu afirmaria ser insuficiente e fragmentário, até os dias de hoje, aquilo que sabemos a respeito deles. Há, portanto, um considerável déficit cognitivo com relação a tais fenômenos, com repercussão negativa nada desprezível quando se trata de planejar medidas de desenvolvimento e/ou de gestão desses territórios.

Desse modo, abrigamos sob a noção de Direito das Favelas o esforço organizado e sistemático em suprir esse déficit, buscando compreender, primeiramente, de que maneiras as favelas vêm sendo e já são presentemente reguladas, seja quanto aos aspectos acima enumerados, seja quanto a outros que componham a sociabilidade dessas localidades, que, em tese, podem se referir a todo e qualquer dos

11 E, importante acrescentar, não somente para esse!

campos em que o conhecimento jurídico se estrutura. De algum modo, sob essa expressão, tencionamos abranger o conjunto de contribuições que os juristas – não apenas os bacharéis em Direito, mas especialmente eles – podem aportar aos esforços de melhor compreensão desse objeto que aqui já designamos como o "universo das favelas", tomadas como um fragmento da cidade que possui dinâmicas particulares e, como já apontado, insuficientemente conhecidas.

Importante marcar, ainda que em linhas gerais, o conceito de Direito com o qual trabalhamos, a fim de situar o leitor quanto ao nosso paradigma quando falamos de juridicidades[12]. Por óbvio que não se trata de uma concepção estritamente formal do Direito, tal como normalmente adotada na literatura especializada nessa disciplina, ou, mais precisamente, no âmbito da chamada *dogmática jurídica*, o protótipo hegemônico de ciência do Direito. De modo geral, tal concepção, já há algum tempo, é alvo de severas reservas críticas quanto ao seu *status* epistêmico, que partem de diferentes matrizes e tradições teóricas[13]. Em nosso caso, tivemos ocasião de retomar e aplicar grande parte dessas críticas, na medida em que a perspectiva da dogmática jurídica se revelou contraproducente em grande medida, em função de rejeitar a possibilidade de estruturação do conhecimento jurídico em bases empíricas, como me parece elementar e inescapável ao conceito de Direito das Favelas. Em outras palavras, os compromissos com a matriz acentuadamente racionalista que dominam a dogmática jurídica[14], a impedem de tomar o dado empírico, que nos é caríssimo, como premissa maior das operações mentais do jurista, colocando-o sempre de modo subordinado aos conceitos predeterminados – e admitidos como válidos – no plano racional. Em suma, necessário romper com essa perspectiva para uma adequada compreensão e formulação do Direito da Favela, na medida em que, nele, a empiria é tomada como reestruturante do

12 Para uma exposição mais ampla e completa dessa conceptualização, vide MAGALHÃES, 2013b.

13 No Brasil, tenho como uma referência importante nesse debate os escritos de Tércio Sampaio Ferraz Jr. (FERRAZ JR., 2015), que, por sua vez, baseia-se no trabalho de teóricos do Direito de grande envergadura, tais como Theodor Vieweg e Niklas Luhmann. Na literatura universal, tenho bastante em conta os argumentos de Eugen Ehrlich (EHRLICH, 1986) e a renovação epistemológica proposta por Boaventura Santos (SANTOS, 2001 e 2003).

14 Conforme se pode perceber na obra de Bobbio (1995).

campo conceitual e como reveladora do fenômeno jurídico que se deseja conhecer; em outras palavras, uma fonte material do Direito, entendido enquanto fenômeno social. Assim, necessário estar armado de um conceito de Direito que incorpore de modo essencial a sua dialética social (LYRA FILHO, 1986), de modo a estar mais aberto a capturar um fenômeno vivo e em movimento histórico. Desse modo, enquanto formulação sintética e tomada como ponto de partida, adotamos a seguinte formulação de SANTOS (2001: 290):

> Direito é um corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justiciáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a resolução destes através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força. (...) Dizem-se justiciáveis os procedimentos e padrões normativos com base nos quais se fundamentam pretensões contraditórias e se geram litígios suscetíveis de serem resolvidos por terceiras partes não diretamente envolvidas neles (juízes, árbitros, mediadores, negociadores, facilitadores etc.).

Concluindo a presente sessão, diria que a juridicidade que vejo como uma das dimensões constitutivas da favela representa um pressuposto essencial a fim de estabelecermos as bases para projetar as maneiras pelas quais elas poderão vir a ser reguladas, numa reflexão de caráter prospectivo e orientador das políticas públicas, nomeadamente aquelas de cunho territorial, como é o caso da urbanização, da regularização fundiária e de outras medidas afins. Ou seja, trata-se de um campo de conhecimento de repercussões práticas e políticas bastante imediatas.

O direito das favelas e os seus possíveis conteúdos: que questões podemos abrigar sob o conceito em discussão?

O esforço em conhecer e em conceituar o que venho designando como Direito das Favelas traduz-se num determinado *corpus* de temas e questões que buscarei reunir e detalhar na presente seção, e que correspondem ao conjunto de conteúdos e matérias que abrigo sob

essa noção, em uma palavra, ao seu objeto. Nas subseções abaixo também articularei alguns pressupostos necessários ao estudo do Direito das Favelas, além de implicações a serem assumidas na medida em que nos dispomos à empreitada teórica e política de sua conceptualização.

Uma questão crucial: a propriedade e a posse da terra nas favelas

Um dos esforços centrais que sempre estiveram presentes nos estudos que já desenvolvi a respeito da temática das favelas diz respeito à identificação e ao desvendamento das principais relações jurídicas que envolvem os seus moradores e que teriam um caráter estruturante do território, condicionando uma série de outras relações sociais, bem como a própria gestão pública dessas regiões, nos quadros da política urbana.

Nesse âmbito, me parece inescapável relacionar a questão da propriedade e da posse da terra, de efeitos transcendentes na consolidação desses territórios, conforme já percebido desde as décadas de 1960/1970 nos estudos sociojurídicos pioneiros de Conn (1968) e de Santos (1973), anteriormente citados.

O primeiro desses dois trabalhos anuncia essa problemática desde seu próprio título, no qual enfatiza o fato originário da história de qualquer favela: o apossamento da terra feito pelos primeiros ocupantes de um sítio até então vazio, ou seja, de uma terra até então sem qualquer sinal externo de exercício atual de posse, existente no momento em que ocorre essa tomada de posse. Sabemos que há casos em que esse ato de apossamento é precedido de alguma espécie de autorização, expedido seja por autoridade pública, seja por algum agente privado, bem como que, nesses dois casos, não costuma ser muito clara a legitimidade desses agentes para emitirem tal autorização. Em outras palavras, nem sempre tais agentes possuem efetivo poder jurídico, de fato e de direito, sobre a terra que está sendo apossada, a fim de que tal autorização signifique transmissão de direitos sobre o bem.

No trabalho de Conn (1968) ele se vale de uma categoria jurídica de altíssima sensibilidade nos debates que envolvem não

somente a favela, mas o próprio acesso à terra no Brasil: *invasão*[15]. É com essa categoria que ele qualifica o ato de apossamento aqui referido, o que significa colorir esse ato com as tintas da ilegalidade, vendo-o desde uma perspectiva muito presente no Brasil – e no ideário conservador, de modo geral – que enxerga nesse fato uma violação ao direito de propriedade de outrem. É muito comum no Brasil o entendimento segundo o qual "toda terra tem dono", não se admitindo uma possibilidade que, à luz da dinâmica real das relações sociais, eu diria ser ultrafrequente: aquilo que desde o Direito Romano da Antiguidade se conceituou como *res nullius*, isto é, coisa sem dono[16]. Trata-se de uma perspectiva que considero muito questionável, dos pontos de vista teórico e empírico, exprimindo em grande medida aquilo a que busco me contrapor ao fundamentar o conceito de Direito das Favelas, a saber, a profunda estigmatização sofrida por esses territórios, por seus moradores, por suas práticas, instituições e demais produções coletivas. Assim como as favelas possuem uma dimensão jurídica, conforme aqui argumento, tal estigmatização igualmente (e pelas mesmas razões) se expressa juridicamente, traduzindo-se numa dinâmica que sistematicamente atira-os todos na ilegalidade, como estratégia de disciplinamento, ou ao menos como algo que possui esse mesmo sentido e esse mesmo efeito. Tal problema foi percebido por Boaventura Santos, que não somente não se utiliza da categoria "invasão" em momento algum de sua longa produção teórica sobre o tema de que aqui nos ocupamos, bem como propõe o conceito de *ilegalidade existencial* a fim de denunciar e de teorizar a respeito dessa sofisticada forma de dominação (SANTOS, 1999).

Como alternativa discursiva estruturada no sentido de evitar a carga semântica e política negativa que vai implícita no conceito de invasão – de par com sua impropriedade do ponto de vista empírico e jurídico, como já apontado – os movimentos sociais brasileiros têm se valido da categoria *ocupação*, no que têm sido acompanhados por

15 O termo originalmente usado em sua obra é *squatters*.

16 Cabe destacar, ainda, a admissão de uma situação especial dentro dessa: a da *res derelicta*, ou seja, o bem abandonado, vale dizer, aquele que tinha dono, mas deixou de ter por conta deste não mais desejar manter a sua titularidade, de modo a se afastar dele, assim como fazemos ao "jogar fora" um bem móvel.

suas assessorias técnicas[17] e pelos trabalhos acadêmicos de viés crítico do pensamento hegemônico[18].

Não sei se por coincidência ou por opção estratégica, um dado importante a respeito dessa categoria é o de que, nos termos da legislação civil brasileira, o fato qualificado como *ocupação* constitui, precisamente, um modo de aquisição da propriedade de bens que não possuem dono. Curiosamente – ou, talvez, não por acaso – a legislação somente admite que bens móveis possam ser adquiridos dessa forma, não bens imóveis. No entanto, no que diz respeito à aquisição apenas da posse, de modo dissociado da propriedade, a lei ou a literatura não repelem a qualificação do ato de apossamento como *ocupação,* tal como defendido pelos agentes acima identificados, até porque admitem a possibilidade de a posse ser adquirida por ato unilateral, como é o caso de que aqui tratamos. Tal ato, inclusive, pode vir a justificar, após certo lapso de tempo e com a reunião de outros requisitos legais, da aquisição da propriedade do bem por *usucapião*, figura legal de grande importância na consolidação da propriedade fundiária dos moradores de favelas em face da legislação.

O debate acima recapitulado, de modo um tanto sumário, serve para ilustrar a centralidade da questão da propriedade e da posse da terra em todo o processo de formação, consolidação e desenvolvimento das favelas. Na medida em que se trata de uma questão amplamente regulada pela legislação, bem como por um conjunto de acordos e relações estabelecidas nas favelas (dos moradores entre si e destes com agentes externos, como o Estado), coroadas pelo fato de que sobre ela incide uma série de concepções socialmente elaboradas[19], concluo por afirmar que se trata de um componente essencial daquilo que conceituo como Direito da

17 Nesse âmbito, necessário e justo registrar o trabalho dos chamados NAJUPs, isto é, os Núcleos de Assessoria Jurídica Popular, que se espalharam pelo Brasil ao longo das últimas quatro décadas, em muitos casos de modo vinculado às universidades públicas e contando com grande protagonismo dos discentes de Direito, e que têm desempenhado papel importantíssimo de elaboração jurídica das demandas das classes e grupos desfavorecidos. Trata-se de uma experiência já constituída como uma rede nacional.

18 Dentre os quais eu destacaria os escritos de autoria de Miguel Lanzellotti Baldez, Jacques Távora Alfonsin e José Geraldo de Souza Jr., muitos dos quais disponíveis *online*.

19 Refiro-me aqui a um ideário jurídico desenvolvido na sociedade, que elabora permanentemente noções sobre o que é o Direito e que estrutura uma compreensão a respeito de suas instituições, tais como a propriedade da terra, tema que toca às relações sociais mais imediatas. Voltarei a esse tema na seção 2.3.

Favela. Tal questão abrange o conhecimento a respeito das práticas sociais de sua aquisição, utilização e transmissão, o que abre um conjunto de situações às quais nos dedicamos extensivamente em trabalhos anteriores (v. g., MAGALHÃES, 2010, 2012), bem como já foi abordado, em algumas de suas particularidades, em trabalhos de outros colegas, de distintas formações, igualmente dedicados à questão das favelas (v. g., WEBER, 2005). No caso desses últimos, registro que, em muitos casos, a abordagem e o quadro teórico de referência são amplamente coerentes com aquele que proponho, mesmo que não recorram às categorias que utilizo. Assim, considero admissível cogitar, no mínimo potencialmente, de uma comunidade de pesquisadores dedicados ao Direito das Favelas, mesmo que de modo não consciente, declarado ou orgânico.

Um caso particular de propriedade fundiária em favelas: os espaços públicos e o conflito regulatório a respeito deles

Como é sabido, as favelas constituem muito mais do que um mero conjunto de casas. Como verdadeiras partes da cidade, tal como corretamente reivindicado por muitas das organizações e movimentos surgidos em seu seio, são integradas por espaços privados e, não menos importante, por espaços públicos ou semipúblicos. Ruas, calçadas, escadarias, praças, áreas não edificáveis (por exemplo, de proteção de cursos d'água ou de cobertura vegetal), equipamentos de lazer e imóveis onde se instalam órgãos prestadores de serviços públicos são alguns dos exemplos de bens públicos nelas existentes. Alguns deles se definem juridicamente como "bens de uso comum do povo", outros como "bens de uso especial". Em todos os casos, eles assinalam a presença da propriedade pública nas favelas, tal como ocorre em outras parcelas da cidade. Aqui reside um capítulo especial dos tensionamentos estruturais que envolvem Estado e moradores de favelas (e, eventualmente, outros agentes sociais). Todo o processo constitutivo das favelas envolve uma grande negociação coletiva – nem sempre devidamente assumida como tal – a respeito do aproveitamento de espaços até então não incorporados ao tecido urbano. De um certo ângulo, trata-se de uma grande operação de planejamento urbano, por mais que a imagem comum nos imponha

uma imagem de *caos*, imagem que reputamos etnocêntrica, na medida em que não dá conta dos complexos processos urbanísticos envolvidos na formação das favelas. Assim, um dos capítulos essenciais desse processo diz respeito à definição do que constitui – e/ou constituirá – área de uso particular de cada morador e do que ficará reservado ao uso coletivo nesses territórios[20].

Na técnica jurídico-urbanística costuma-se nomear de *alinhamento* o ato de extremar esses dois espaços e, logo, das respectivas propriedades do solo em que se assentam, dos poderes e deveres que se estabelecerão sobre cada um deles. Ou seja, a definição de uma determinada parcela de terras como calçada, rua ou praça, para fim de seu uso coletivo, implica, via de regra, em que essas áreas sejam (ou, ao menos, fiquem sujeitas a ser) apropriadas pela municipalidade, bem como que passem a ser geridas, mantidas e reguladas por ela.

Como buscamos evidenciar, o ato de *alinhamento* possui um substancial conteúdo normativo. Constitui uma forma de regulação do espaço e uma das formas mais importantes dela, repercutindo diretamente sobre a qualidade do espaço habitado, que repousa sempre sobre uma certa distribuição entre áreas públicas e particulares. O problema concreto diz respeito a quem tem o poder de tomar essa decisão e de praticar esse ato. Do ângulo do Estado, constitui ato exclusivo deste próprio, que agiria unilateralmente ao aprovar, por seus procedimentos internos, um determinado desenho ou traçado de modo a identificar o que cabe a ele próprio e o que caberá a cada morador, individualmente. No entanto, em todo o processo constitutivo das favelas – ao menos, em suas fases iniciais e de maneira direta – predomina não o planejamento de origem estatal, mas sim aquele desenvolvido difusamente pelos moradores no processo de ocupação, sendo o Estado um agente que "chega" *a posteriori*, quando já se implantaram fisicamente no espaço uma série de decisões e definições, ou seja, uma série de fixos que reduzem a margem de intervenção estatal.

20 Um recente trabalho acadêmico a respeito desse tema, que evidencia não somente a relevância atual dos debates em torno do Direito da Favela, assim como o seu interesse em escala nacional, é o de autoria de FRANÇA (2021), defendido no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de cuja banca examinadora tive a oportunidade de integrar.

Em nossa experiência de pesquisa, temos verificado que essa questão dá origem a diversas formas de conflito entre Estado (por meio das suas mais diversas agências) e moradores (envolvendo também suas respectivas organizações), na medida em que são distintas as racionalidades e interesses desses dois agentes, além de igualmente distintas as suas estratégias de regulação do espaço. Tais conflitos costumam eclodir em momentos de intervenção territorial do Estado nas favelas, como, por exemplo, na execução de projetos de urbanização e/ou regularização, em que há um aprofundamento da chamada "presença do Estado". Agentes públicos muitas vezes "leem" o espaço das favelas como sendo marcado por diversas espécies de usurpação dos espaços públicos (tal como detalhamos em MAGALHÃES, 2010). De outro lado, as organizações comunitárias reagem à fatal perda do poder de decidir a respeito da utilização dos espaços integrados na favela sob sua jurisdição, função que tradicionalmente desempenham e que veem como da essência de sua missão institucional.

Tenho designado tais situações como conflitos normativos, ou regulatórios, na medida em que subjaz a eles distintos projetos de controle do território e, logo, do estabelecimento das regras sob as quais eles serão utilizados, geridos e transformados. São momentos em que não somente se explicitam as diferentes formas, intenções e percepções de normatividade sobre elas, mas, além disso, são momentos em que se processam as sínteses entre essas normatividades, cuja resultante será uma forma plural ou multivalente de normatividade, na medida em que resultante de embates, de jogos de força, de negociações não muito amistosas e de processos de natureza conflituosa.

Vejo em tais situações de conflito uma dimensão essencial do Direito das Favelas. Elas são estruturais e estruturantes do conceito que aqui buscamos construir e fundamentar. Não se trata de algo jamais visto como anormal ou distorcido, mas partes constituintes dele, quer quanto ao processo, quer quanto ao produto do conflito em tela, de modo que são e devem ser foco de atenção das pesquisas que busquem conhecê-lo.

O corolário das seções anteriores: as instituições e agências de gestão da propriedade em favelas

Um aspecto que integra de maneira essencial a maneira como a propriedade fundiária – tanto a privada, quanto a pública – são configuradas e reguladas nas favelas diz respeito ao desenvolvimento de um determinado conjunto de práticas jurídicas – que também poderíamos classificar como práticas espaciais (SOUZA, 2013) – e que se traduz na criação e funcionamento de determinadas instituições, de agências, de rituais, de formalidades, de procedimentos, mediante os quais se procede à gestão e à regulação coletiva do espaço, o que serve de base para prevenir e enfrentar os conflitos de interesse que envolvem seus moradores.

A identificação e análise inicial desse fenômeno coube, sobretudo, a Boaventura Santos (SANTOS, 1973), em sua seminal pesquisa de campo desenvolvida com vistas a sua tese de doutorado em Yale, que teve como principal referência empírica a favela do Jacarezinho[21], no Rio de Janeiro, na qual ele efetivamente residiu durante três meses, no ano de 1970. Com base em tal pesquisa, foi ele o primeiro pesquisador a conhecer rigorosamente tais tipos de práticas, buscando descrevê-las e analisá-las sistematicamente, no sentido de evidenciar em suas implicações e significados sociais. Dada a grande influência de sua obra em diversos países, e especialmente no Brasil[22], em sua esteira vieram várias pesquisas que buscavam retomar essa experiência, atualizando e ampliando em alguma medida o conhecimento desse fenômeno (v. g., CAVALLAZZI, 1993; PATIÑO, 2007; MAGALHÃES, 2010; ACOSTA, 2015; NISIDA, 2017; PEÇANHA, 2018).

Desde então, vem sendo debatido o papel das associações de moradores de favelas no tocante à validação dos contratos de compra e venda de imóveis, no seio das quais se desenvolve, há pelo menos seis décadas, uma tecnologia de formalização desses

21 E por ele apelidada de "Pasárgada", a fim de dificultar a sua identificação por parte dos leitores, uma vez que o Brasil, naquele momento, se encontrava em vigor o malsinado Ato Institucional nº 5.

22 Sou testemunha e partícipe dos debates febris que tal obra provocou nos estudantes de Direito durante meu período de graduação (1986-1990) e de mestrado (1996-1999), bem como do fato de que tal trabalho, naquela altura, era muito mais debatido do que propriamente lido...

contratos, de cuidados, solenidades e condições a serem observadas em sua celebração[23], de guarda e arquivo desses documentos, de modo que a proporcionar segurança – no amplo sentido da palavra, inclusive jurídico – aos referidos atos. Essa segurança é de tal ordem que o próprio Estado tem reconhecido tal prática, das mais variadas maneiras, muito embora tal comportamento seja ambíguo, comportando também diversos episódios de estigmatização dessas mesmas práticas.

Trata-se, portanto, de práticas relativamente consolidadas e que têm resistido às transformações de toda ordem verificadas nas favelas, muito embora sujeitas a variações no tempo e no espaço, bem como a crises que constantemente atingem as organizações de moradores de favelas. Tal resiliência deve-se, em parte, às próprias deficiências do Estado em levar às favelas o conjunto de serviços públicos que usualmente são disponibilizados às demais áreas da cidade, com a necessária confiabilidade, continuidade, acessibilidade e outras qualidades que devem apresentar. Tal exigência se torna especialmente aguda quando se trata de serviços direcionados à classe de usuários em posição social como aquela dos moradores de favelas.

A propósito da questão versada na presente seção, parece-me importante refletir a respeito da pertinência de sua categorização como *direito costumeiro ou consuetudinário*, nos termos em que essas expressões são concebidas na teoria jurídica e social, possibilidade que já admiti em escritos anteriores (sobretudo, MAGALHÃES, 2010), muito embora ainda carente de uma fundamentação mais robusta. Tal *insight* me foi sugerido a partir do estudo da própria documentação escrita produzida pelas associações de moradores de favelas na formalização dos contratos de venda de imóveis, nos quais as cláusulas do negócio são justificadas dessa maneira. A partir dessa sugestão, admito a possibilidade de que a reflexão a respeito do Direito das Favelas nos enseje revisitar e atualizar o tradicional conceito de costume jurídico, a fim de tratar de fenômenos como aqueles que constituem o seu objeto. Deixo, portanto, essas intuições

23 Nos casos que estudei, verifiquei que as práticas vigentes nas favelas para a contratação da venda de imóveis são mais formais do que aquelas exigidas pela legislação civil brasileira.

iniciais com *status* de questões, ou de hipóteses embrionárias, a serem retomadas e investigadas em outros trabalhos.

Em conclusão desta seção, abordei aqui um outro fenômeno de grande pertinência ao Direito das Favelas, ao qual me parece essencial buscar conhecer as práticas em questão, estando especialmente atento às transformações que elas vêm sofrendo no período recente, em função de diversos fatores, desde o enfraquecimento das associações de moradores – problema que também merece estudos e artigos à parte deste – até fatores como aqueles que abordaremos nas seções seguintes.

O Direito das Favelas enquanto conjunto de sensibilidades e saberes jurídicos

Conforme já abordado *en passant* nas seções anteriores, na pesquisa e reflexão a respeito do Direito das Favelas tenho me deparado com o fenômeno por meio do qual diversos agentes sociais elaboram ou constroem uma determinada visão a respeito do Direito, envolvendo uma determinada compreensão a respeito de suas instituições, das prescrições legais, da ideia geral de legalidade/ilegalidade, do conteúdo dos seus próprios direitos, da sua situação pessoal perante o Direito etc. Trata-se de um fenômeno de importância longe de ser secundária, na medida em que se trata de entendimentos que possuem uma série de repercussões práticas, desdobrando-se em ações, ou, ao revés, são concepções explicitadas nas aludidas práticas. Trata-se daquilo que alguns, com certo apoio na Antropologia, já denominaram de *percepções ou de sensibilidades jurídicas* (CARVALHO, 1991), construções individuais e coletivas, que revelam "o que é o direito" do ponto de vista dos agentes sociais. Para algumas vozes que considero respeitáveis[24], muitos dos casos usualmente estudados sob o conceito de pluralismo jurídico, entendido como coexistência material de mais de um sistema normativo no mesmo grupo social, deveriam, desde um ponto de vista mais rigoroso e refinado, ser vistos como situações nas quais essas distintas sensibilidades se encontram

24 A exemplo de meu colega Ronaldo Lobão, docente da Universidade Federal Fluminense (UFF), situada em Niterói (RJ), que sustentou essa perspectiva num debate para o qual o convidei em 2013.

em franca atuação. Aí residiria, em melhores termos, a natureza plural do fenômeno jurídico.

Observo que tais construções guardam relativa autonomia em relação aos termos estritos da legislação, por vezes produzindo uma aparência de grande divórcio em relação a essa, desde o meu ponto de vista pessoal, grosso modo, "pensando enquanto jurista". Porém, na perspectiva que aqui defendo, essas construções não devem em hipótese alguma ser consideradas, *tout court*, como noções "equivocadas" que se reproduzem na vida social, o que nos aproximaria de uma visão um tanto simplificadora do campo jurídico, que exacerbaria a posição daqueles usualmente considerados como as suas "vozes autorizadas", isto é, da figura do jurista, tido como o especialista por definição nessa matéria. Dentro da perspectiva analítica historicizante e material a respeito do Direito, que aqui busco abraçar e dar consequência, cabe ver tais construções ou elaborações, antes, como a maneira pela qual os agentes sociais – vale dizer, não somente os moradores de favelas – se apropriam do Direito e se valem dele a fim de estruturar o seu discurso e suas práticas. Trata-se de um processo que entendemos ser generalizado, entre outros motivos, na medida em que a condição de *juridicidade* possui, como regra, o *status* de um bem simbólico positivo, buscado por qualquer agente social. Em outras palavras, salvo situações bastante específicas, todo e qualquer agente busca estar dentro da *legalidade*, o que implica numa constante manipulação desse conceito, processo que é socialmente condicionado – isto é, não é absolutamente livre ou rigorosamente subjetivo – mas que, por outro lado, também não tem como ser controlado pelo sistema jurídico ou por seus especialistas, a despeito de todo o poder simbólico que podem amealhar em algumas circunstâncias.

Em última análise, esse debate remete às várias formas de conhecimento que circulam na sociedade e que nela convivem, colocando-se a todo momento o problema a respeito das formas hegemônicas e não hegemônicas de conhecimento (SANTOS, 2018). Desde tal perspectiva, é possível perceber que se nesse fenômeno existe algo que possamos considerar como um "problema", ele é necessariamente compartilhado por todos os agentes sociais, não sendo exclusividade da favela, de seus moradores e/ou de suas

organizações. Com efeito, em minha experiência de pesquisa tenho percebido o quanto ele igualmente comparece na fala dos gestores públicos, dos assim chamados "moradores do asfalto" e, *last but not least*, dos próprios técnicos e profissionais. Por exemplo, na categoria dos corretores de imóveis – um agente cuja importância para o Direito das Favelas é crescente, na esteira do enorme desenvolvimento do mercado imobiliário nas favelas – encontramos concepções bastante "peculiares" (para dizer o mínimo!) a respeito das relações jurídicas envolvidas em seu *métier*. E nem poderia ser diferente! Uma abordagem que visse na perspectiva dos assim chamados "técnicos" a representação de um conhecimento "objetivo", isento, portanto, de que nele se reconheça o viés subjetivo expresso na noção de sensibilidades jurídicas, parecer-me-ia mistificante da forma de conhecimento em nome da qual falam esses agentes. Em suma, seria uma visão totalmente comprometedora do intento de conhecer o Direito das Favelas. E dentre esses técnicos, por óbvio, situamos os próprios juristas, que compartilham da mesma sorte dos demais agentes do campo, por mais que alguns de nós, por vezes, prefiramos acreditar no contrário...

Vemos, portanto, esse fenômeno como uma outra dimensão constitutiva e essencial do que compreendemos como Direito das Favelas, que se refere à maneira como o Direito é compreendido, acionado e instrumentalizado pelos agentes que disputam a regulação desses espaços, especialmente (mas não exclusivamente!) os seus próprios moradores e organizações de base. Com efeito, os moradores de favelas, nas várias subcategorias em que esse agente pode (e deve!) ser classificado, constituem, indubitavelmente, a referência, a matéria-prima e/ou a fonte mais importante para falarmos do Direito das Favelas. Para usar de possíveis metáforas, seriam eles os grandes arquitetos dessa forma jurídica, e/ou os grandes personagens desse enredo. O conceito de Direito das Favelas seria, assim, um canal por meio do qual a voz sufocada desse agente poderia ser colocada de um modo mais adequado no debate a respeito da regulação das favelas. No entanto, minha experiência de pesquisa com o tema tem me mostrado que a visão de alguns agentes, a princípio externos às favelas, possui também um peso importante, a ser devidamente considerado na construção do conceito objeto deste artigo. Com base nos casos

estudados até aqui, apontaria os seguintes casos que me parecem os mais importantes: (i) os servidores públicos atuantes na favela; (ii) os corretores imobiliários que administram imóveis aí situados; (iii) os assim chamados "ativistas sociais" que aí atuam (tais como integrantes de ONGs, de organizações religiosas, de movimentos culturais etc.); (iv) os comerciantes com estabelecimentos dentro da favela ou em seu entorno imediato; (v) os vizinhos da favela, isto é, os moradores desse mesmo entorno imediato.

Em conclusão, a questão vertida nessa seção constitui uma dimensão do Direito das Favelas mediante a qual se busca perceber a existência de múltiplas formas de sensibilidade e conhecimento jurídico em curso nas favelas, bem como reconhecer a sua legitimidade, entendida esta como o esforço de avaliá-los menos à luz do conhecimento jurídico previamente estruturado, e mais à luz de sua racionalidade interna, desenvolvendo uma cartografia a respeito deles, buscando aprofundar o conhecimento do seu sentido e dos processos sociais que lhes dão origem.

Por certo que também admito como válido o exercício analítico de promover comparações e/ou contrastes entre as várias modalidades de sensibilidade e de conhecimento jurídico de que aqui tratamos. Contudo, essa admissão é necessariamente condicionada ao cuidado de não atribuirmos previamente à perspectiva hegemônica – que nos remete, de volta, ao campo da chamada dogmática jurídica – um *status canônico*, ou seja, regulador e normatizador das demais, o que representaria o próprio reducionismo epistemológico que lutamos para superar por meio da estruturação do conceito de Direito das Favelas.

O Direito das Favelas exclui ou inclui o Direito "oficial"?

Conforme já registramos na seção 1, vem de longa data a produção jurídica do Estado a respeito das favelas. O sempre lembrado *Código de Obras do Distrito Federal de 1937* constitui a legislação brasileira pioneira (em qualquer dos três níveis da Federação) a estabelecer um conceito de favelas, bem como a disciplinar o seu crescimento. Como tantas outras leis que lhe sucederam, buscou negar qualquer possibilidade de crescimento urbano das favelas feito dentro

da legalidade, proibindo peremptoriamente que qualquer nova construção fosse introduzida nelas[25]. De lá para cá, essa produção estatal se ampliou e diversificou de inúmeras formas, de maneira que podemos identificar, por exemplo, as seguintes fontes:

- a *legislação* editada especialmente pelos municípios, e residualmente pelos estados, e as ferramentas legais que ela institui, na qual se destacam, no período pós-Constituição de 1988, os Planos Diretores Municipais;
- a chamada *jurisprudência*, isto é, o conjunto de decisões emitidas pelo Poder Judiciário, nas não muitas ocasiões em que este foi acionado por moradores de favelas a fim de dirimir conflitos de interesse que lhes digam respeito, ou nas ocasiões em que foi demandado contra moradores de favelas, a exemplo das inúmeras ações de reintegração de posse, movidas contra a coletividade dos seus moradores[26];
- as *agências de controle territorial* (e/ou de *regulação territorial*) que o poder público tem implantado nas favelas, nas quais podemos distinguir aquelas de caráter *civil* – que, em geral, possuem uma função urbanística – e aquelas de caráter *militar* – referente às forças policiais e/ou de segurança pública instaladas em favelas, que não possuem função urbanística, mas acabam por se imiscuir nela, dado o grande elastério muitas vezes admitido (indevidamente?) ao papel desses agentes públicos;
- as *políticas de intervenção territorial institucionalizadas*, a exemplo das políticas convencionalmente chamadas de remoção, de urbanização, de regularização fundiária, e dos arranjos delas três entre si.

Em face desse leque de instrumentos, parece-me indeclinável reconhecer a sua relevância, dentro do quadro mais amplo das

25 Há alguns anos comentei a respeito desse dispositivo legal a uma pesquisadora chinesa, em meio a uma visita que então fazíamos à Favela da Providência, no Rio de Janeiro. Sua reação foi uma sonora risada, seguida do comentário: *"That's ridiculous"*.

26 Uma obra clássica na qual se analisam algumas dessas ações, no caso particular da Cidade do Recife, consiste na coletânea de artigos organizada por Joaquim de Arruda Falcão (FALCÃO, 1984).

formas concretas pelas quais as favelas são reguladas "de fora para dentro". Assim, entendo que o conhecimento do Direito das Favelas implica, também, em pesquisar e interpretar a produção jurídica do Estado a respeito delas, o que constituiria uma forma de regulação heterônoma, fortemente aparelhada pelas várias formas de poder que o Estado reúne (político, jurídico, simbólico, bélico etc.), e que, via de regra, se apresenta como portadora da pretensão de universalidade, isto é, como única forma legítima ou "real" de regulação. Acredito que, por essas razões, um projeto de conhecimento amplo do Direito das Favelas não pode deixar de incluir a produção estatal, por mais que essa possa ser questionada quanto à sua legitimidade, seus efeitos socioespaciais e/ou ao baixo grau de reconhecimento de outras formas de juridicidade além dela própria.

Em verdade, numa visão orientada pela dialética social do Direito, como aqui buscamos desenvolver, cabe reconhecer e buscar compreender as mútuas influências, as infinitas combinações, os intercâmbios e os conflitos de juridicidade existentes entre a produção jurídica que ocorre no âmbito das favelas e no âmbito do Estado. Em outras palavras, trata-se de duas matrizes de juridicidade que estão longe de operarem de modo isolado, de maneira que, há algum tempo, é um tanto questionável falarmos de um direito "oficial", tal o grau de imbricação dos elementos em jogo. São abundantes os exemplos a esse respeito que a pesquisa sobre o Direito das Favelas tem nos oferecido. Menciono, aqui, dois deles, que me parecem assaz emblemáticos:

i. os sistemas de registro da propriedade da terra que operam em favelas, que copiam ou emulam os procedimentos adotados nos cartórios de registro de imóveis;
ii. o recente fato de a legislação nacional brasileira ter incorporado uma nova figura legal chamada "direito de laje"[27], de modo amplamente inspirado nas práticas jurídicas desenvolvidas nas favelas de várias cidades brasileiras, ao longo das últimas cinco a seis décadas.

27 Ver os múltiplos dispositivos a respeito do tema trazidos pela Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2017.

No segundo caso acima mencionado, observe-se que a própria nomenclatura recepcionada na legislação é coincidente com aquela utilizada na literatura que tem se ocupado das práticas jurídicas desenvolvidas nas favelas. Grosso modo, há um sem número de questões que "saem da favela para a lei", e vice-versa, indicando um intercâmbio jurídico profundo entre instituições do Estado e das práticas sociais.

Importante registrar que não há aqui implícito um juízo de valor *a priori* a respeito de processos como esses, juízo este que depende de uma análise mais profunda a respeito do conjunto de circunstâncias que envolve cada um deles. Da mesma forma, não concebemos processos dessa natureza como "pacíficos", mas permeados pela conflituosidade a que nos referimos em diversos momentos deste trabalho. Por fim, não vejo ocorrer fenômeno de espelhamento entre um e outro, mas sim movimentos de apropriação e de tradução mais aproximados daquilo que se costuma definir como **interlegalidade** (SANTOS, 2001; MAGALHÃES, 2013b), nos quais podem ser vislumbradas descontinuidades e contradições significativas entre eles. Assim, lavra em grande equívoco quem pretender "conhecer" as práticas jurídicas em curso nas favelas sob os óculos da lei, de um modo linear ou direto, sem considerar as complexas relações dialéticas entre elas.

Pelas razões acima, vemos o Direito das Favelas não como uma obra "pura" de seus moradores e organizações, mas, antes, como uma resultante de combinações como aquelas mencionadas na presente seção, de modo que a busca por conhecê-lo consiste numa busca por perceber e compreender processos dessa ordem, aqui brevemente assinalados. Eis aí uma singela indicação dos desafios inerentes a um projeto de estudo como o proposto sob a consigna do Direito das Favelas.

Considerações finais

O presente artigo se propôs sustentar e fundamentar a proposta de um conceito que se insere no repertório dos estudos urbanos e, mais especialmente, do Direito Urbano: o conceito de Direito das Favelas. Como busquei evidenciar, trata-se de uma expressão que,

em si mesma, seria recente, contudo, é tributária de uma tradição conceitual, bibliográfica e de pesquisa que, de modo mais específico, teria sido iniciada no final da década de 1960, e que se vale, portanto, de um acúmulo que já ultrapassa meio século.

Ao longo do artigo, busquei apresentar e descrever um determinado conjunto de temas, de fenômenos, de questões, de pressupostos teórico-metodológicos, de hipóteses, cujo conhecimento consiste no que entendo e nomeio por Direito das Favelas. Trata-se, portanto, de um conceito sob o qual busco articular a matéria acima sistematizada, abordada ao longo do artigo, a fim de conferir unidade e identidade epistemológica a esse conjunto.

Num possível enunciado sintético do Direito das Favelas, ele definir-se-ia como a maneira pela qual busco organizar o conhecimento existente a respeito das relações entre as favelas e o campo jurídico. Num outro, consistiria no conceito sob o qual busco sistematizar a reflexão a respeito das favelas tomadas enquanto problema jurídico.

Como preconizam Marx[28] e Gramsci, o trabalho do intelectual orgânico jamais se reduz a conhecer, compreender ou interpretar o mundo passivamente, na medida em que, primeiro, o próprio ato de conhecimento já representa, em si mesmo, um modo de intervenção no curso da história. Além disso, cria condições para que se constitua em agente envolvido na tarefa de transformá-lo na direção de graus crescentes de libertação. Dessa forma, o trabalho de elaboração do Direito das Favelas se alimenta e se articula, de modo essencial, às lutas e iniciativas, orgânicas ou não, dos moradores de favelas e de suas respectivas organizações, no sentido de vencer os processos de estigmatização, depreciação, violência, e outros processos análogos que sobre eles se abatem e que possuem algumas expressões particularmente significativas de ordem jurídica[29]. Em outras palavras,

28 *11ª tese sobre Feuerbach (in MARX*, 1845).

29 Quando me encontrava em meio à elaboração da primeira versão do presente artigo, ocorreu mais um episódio de erradicação de favela por meio de incêndio criminoso, uma prática comum no Brasil, de que se tem conhecimento, ao menos, desde a década de 1950, época em que a favela então conhecida como Praia do Pinto, no valorizadíssimo bairro do Leblon, zona sul do Rio de Janeiro, sofreu dois sucessivos incêndios em condições bastante suspeitas, até ser inteiramente extinta no terceiro deles, em 1969 (cf. https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/cruzada-sao-sebastiao-da-remocao-da-favela-na-lagoa-especulacao-imobiliaria-19067568). No mesmo local, hoje se situa o Condomínio Selva de Pedra, de classe média/alta. No período recente, esse tipo de prática se tornou corriqueira, especialmente na Cidade de São Paulo, tal como reportado no

o Direito constitui uma das arenas nas quais são travadas as lutas históricas pela superação desses processos. Desse modo, a construção do conceito de que nos ocupamos no presente artigo representa o esforço de forjar um instrumento de potencial emancipatório e que se articula a outros esforços no terreno normativo, no terreno simbólico e no terreno da sociabilidade.

Uma sofisticada forma de estigmatização, própria do campo jurídico, que se abate sobre favelas, seus moradores e organizações, reside no processo de ***desjuridificação*** – ou, alternativamente, ***desjuridicização*** – de seus interesses, práticas e relações interpessoais que lhes dizem respeito, o que torna os mais diversos agentes sociais – especialmente, o Estado – incapazes de reconhecer a existência de efetivos direitos em jogo quando se trata daqueles, representando sistematicamente todas essas situações como desprovidas de valor jurídico. É o que observamos quando muitas das práticas jurídicas populares são levianamente consideradas como atos juridicamente nulos, moralmente condenáveis e politicamente oportunistas. Tal ideologia de exclusão jurídica encontra-se disseminada mesmo entre moradores de favelas, que muitas vezes não concebem a terra ou a

documentário *Limpam com fogo*, dos jornalistas César Vieira, Conrado Ferrato e Rafael Crespo, que colheu o registro de nada menos que 1.200 incêndios ocorridos em favelas, entre 2008 e 2012, somente naquela cidade (cf. https://www.anf.org.br/a-verdade-dos-incendios-nas-favelas-de-sp/), o que equivale a quase um por dia! Via de regra, esses episódios são associados a outras formas de violência institucional e costumam contar com apoio da vizinhança da favela, tal como sucedeu nesse mais recente episódio, na Favela do Cimento, zona leste da capital paulista, na noite do dia 23/03/2019. Além da destruição de moradias, documentos e pertences pessoais da população de baixíssima renda que ocupava o local, o fato deixou um saldo de mais de 200 pessoas desabrigadas e um morador morto, em consequência das queimaduras (cf. https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/25/policia-prende-suspeito-de-iniciar-fogo-que-destruiu-a-favela-do-cimento-no-entorno-do-viaduto-bresser.ghtml). É ocioso falar do quanto isso constitui uma das demonstrações mais eloquentes da violência da qual as favelas são alvo, e é importante registrar que, tal como ocorre desde o caso da Praia do Pinto, tais fatos se deram na esteira do deferimento de uma decisão judicial (liminar) de reintegração de posse, que havia autorizado operação policial de remoção integral da favela, o que conecta esses episódios diretamente com o que debatemos ao longo do presente artigo. Tal tipo de decisão costuma operar como sinal verde para o cometimento de todo tipo de arbitrariedade, na qual interagem agentes públicos e privados, ao arrepio dos mais básicos preceitos civilizatórios, tendo, como pano de fundo, processos agressivos de especulação imobiliária (BASTOS, 2018). A periódica repetição de violações tão infames quanto essa somente faz reafirmar a escandalosa negação de direitos humanos que constitui uma das tristes marcas de nossa formação social. Penso que urgem ações políticas capazes de contrarrestar as forças que produzem tais episódios e que reflexões como a proposta no presente artigo devem buscar trazer alguma contribuição nesse sentido, no plano da formulação teórico-prática.

moradia como um direito (humano, social, urbano, à cidade etc.). Historicamente, o Estado brasileiro é um dos grandes reprodutores dessa ideologia, cujas decisões, atos, diplomas normativos e outras fontes relevantes apresentam enormes deficiências quanto ao reconhecimento e efetivação de direitos, das mais diversas ordens. Observe-se que não me refiro aqui a problemas de *status* um tanto secundário, como falta de consciência, escolarização ou de informação. Tampouco se trata de um problema de "falta de leis". Afirmo isso partindo do pressuposto de que a mudança no âmbito da **lei** não induz automaticamente a uma mudança no âmbito do **direito,** por mais que isso possa parecer paradoxal. Trata-se de dois processos que vejo como diversos, em que este último é bem mais complexo que aquele. O efeito daquele sobre este vai de uma escala que começa em 0, mas que jamais chega a 100. Ambos têm uma relativa independência um do outro, isto é, pode um variar sem que nenhuma mudança tenha ocorrido no outro, dado que se encontram sujeitos a outras variáveis.

Assim, o problema da *desjuridificação* – uma forma requintada de exclusão jurídica, que representa a própria negação do Direito das Favelas – não se resolve, portanto, mediante a pura e simples edição de novas leis, por mais "progressistas" que elas sejam. Em última análise, o "problema" do Direito das Favelas (ou o "problema jurídico" das favelas), objeto deste artigo, em última instância, é de ordem política e ideológica, tendo a ver com as relações de poder, de dominação e de hegemonia vigentes em cada espaço e tempo, logo, resistente às melhores leis que sejamos capazes de elaborar. Ele consiste, antes que nada, numa revolução paradigmática a respeito do "que é Direito", onde ele está, qual seu conteúdo e alcance, para que serve, a quem beneficia. O novo e mais digno "lugar" na cidade justamente reivindicado pelas favelas, por seus moradores e organizações depende em boa medida dessa revolução.

Para terminar, aponto uma das questões que me parecem fundamentais, do ponto de vista do aprofundamento da reflexão a respeito do conceito de Direito das Favelas no futuro próximo: ela consistiria em buscarmos o aparelhamento teórico e metodológico capaz de fundamentar o galgar de novas escalas para a reflexão proposta no artigo. Em outras palavras, o debate que aqui busquei

organizar possui um forte enraizamento na experiência brasileira, mui especialmente na carioca. O desafio, agora, consistiria em pensar as condições para o enfrentamento desse debate em escalas cada vez mais amplas, desde a local até a internacional. Nesse sentido, parece-me que o próprio conceito de "favela" demandaria ser redimensionado, bem como buscados outros que possam se revelar mais apropriados a esse desafio, a exemplo da opção pela reelaboração do conceito de **periferia**, tal como já vem sendo feito na recente literatura e no chamado *ativismo político* (a exemplo de SILVA *et alli*, 2018).

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.

ACOSTA, Hernando Sáenz. *A reciprocidade como marco institucional dos contratos de locação residencial:* o caso de Patio Bonito I, um bairro popular de Bogotá, na Colômbia. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), UFRJ / IPPUR, 2015.

BASTOS, Rodrigo Dantas. *Na rota do fogo:* especulação imobiliária em São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2018.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*: lições de filosofia do Direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

CARVALHO, Eduardo Guimarães de. *O negócio da terra:* a questão fundiária e a justiça. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *A plasticidade na teoria contratual*. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas), Faculdade Nacional de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.

CONN, Stephen. The squatters' rights of favelados. *Ciências econômicas e sociais*, Osasco, v. 3, n. 2, dez. 1968, p. 50-142.

CORREA, Cláudia Franco. *Controvérsias entre o "direito de moradia" em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro*: o "direito de laje" em questão. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

EHRLICH, Eugen. *Fundamentos de sociologia do direito*. Brasília: UnB, 1986.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (org). *Conflitos de direito de propriedade*: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Função social da dogmática.* São Paulo: Atlas, 2015.

FRANÇA, Mateus Cavalcante de. *União e Esperança*: o impacto da regularização fundiária na regulação de espaços de uso comunitário em vilas e favelas. Dissertação, Programa de Mestrado em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Orientador: Lucas Pizzolatto Konzen. Porto Alegre, 2021.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro*: História e Direito, Rio de Janeiro: Pallas/PUC-Rio, 2013.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade*: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. Tese (Doutorado em Arquitetura), Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Salvador: UFBA, 2016.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense, 1982. Coleção "Primeiros Passos", vol. 62.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. *In*: *XIV Semana de Planejamento Urbano e Regional*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O direito da favela no contexto pós-programa Favela-Bairro:* uma recolocação do debate a respeito do "Direito de Pasárgada". Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2010.

MAGALHÃES, Alex Ferreira; ALVES, L. M. S. F.; MARTINS, M. V.; BONAMICHI, N. C.; FONSECA, P. R.; COCCARO, S. E.; CEZAR, L. F. O. S.; SARDINHA, T. S. S. O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: "informalidade" ou outras formas de formalidade? *In*: *XVIII Semana de Planejamento Urbano e Regional:* do território privatizado ao espaço público, 2012, Rio de Janeiro. XVIII Semana de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: IPPUR, 2012, v. 1.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O direito das favelas.* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *Sociologia do Direito*: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2013b.

MARX, Karl. *Teses sobre Feuerbach*. [s. l.], 1845. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm. Acesso em: 23/06/2018.

NISIDA, Vìtor Coelho. *Desafios da regulação urbanística no território das favelas.* Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), FAU, Universidade de São Paulo, 2017.

PATIÑO, Análida Rincón (org). *Espacios urbanos no consentidos:* legalidad y ilegalidade em la produción de la ciudad – Colombia y Brasil. Medellín (Colombia): Universidad Nacional, 2005.

PEÇANHA, Osias Pinto. *O direito achado na favela:* a dinâmica do pluralismo jurídico na favela do Vidigal. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estácio de Sá (UNESA). 2018.

PERLMAN, Janice Elaine. Favelas ontem e hoje (1969-2009). *In*: MELLO, Marco Antonio da Silva *et alli* (org.). *Favelas cariocas*: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 213-234.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Law against Law:* Legal Reasoning in Pasargada Law. Tese. New Haven (Connecticut, United States): Yale Law School, 1973.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. *In*: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. *Sociologia & Direito*: textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica. São Paulo: Pioneira, 1999, p. 87-95.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum*: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. (Primeiro volume da obra geral intitulada *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o Direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 65, maio, 2003, p. 03-76.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *O fim do império cognitivo*. Coimbra: Almedina, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça:* a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Jailson de Souza; FERNANDES, Fernando; BARBOSA, Jorge. O paradigma da potência e a pedagogia da convivência. *Revista Periferias*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2018. Disponível em: http://revistaperiferias.org/materia/o-paradigma-da-potencia-e-a-pedagogia-da-convivencia/. Acesso em: **1º/11/2018.**

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Um direito achado na rua: o direito de morar. In: SOUZA JR., J. G. de *et al*. *O direito achado na rua*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1990.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VALLADARES, Lícia do Prado. A g*ênese da favela carioca*: a produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, out. 2000, p. 5-34.

WEBER, Alexandre de Vasconcelos. *A transmissão de patrimônio habitacional em favelas:* constituição de patrimônio material e eleição de sucessores. 2005. 257p. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

Administração pública da propriedade imóvel urbana no Brasil: registro público da propriedade urbana e suas implicações federativas[1]

Maria Aparecida Azevedo Abreu
Carlos Henrique Carvalho Júnior

Introdução

A administração pública da propriedade imóvel urbana no Brasil tem uma gestão bastante complexa. De um lado, as regras gerais para o seu parcelamento, ordenamento e registro são de competência da União (artigo 22 da Constituição de 1988). De outro, a disciplina específica de uso do solo é de competência do município (artigo 30 da Constituição). Entre os dois, os estados têm a competência,

1 Este capítulo teve uma versão prévia publicada nos Anais do XVIII Encontro da Enanpur em Natal, 2019, sob um outro título: "O registro público da propriedade imóvel urbana no Brasil: construção de uma agenda de pesquisa para as áreas de urbanização consolidada", com autoria apenas de Maria Aparecida Azevedo Abreu, disponível em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=669. Esse texto foi revisto e modificado por Carlos Henrique Carvalho Júnior. A participação na construção do capítulo é equânime, e os autores compartilham das ideias e dos resultados de pesquisa nele contidos.

por meio de suas organizações judiciárias, de fazer o registro público da matrícula e de todas as transferências do título de propriedade do imóvel. Também na tributação temos distribuição de competências de arrecadação. Essa repartição de competências ocasiona alguns impasses na gestão desejável da propriedade imóvel urbana, tanto do ponto de vista de uma concepção de justiça em escala nacional, quanto da perspectiva de uma política urbana mais equilibrada e equitativa para os cidadãos e cidadãs de cada município. Com isso, não será preocupação do artigo as recentes alterações no registro de imóveis que foram concessões para os projetos de urbanização e regularização da propriedade urbana em áreas mais pobres, como gratuidade do registro, exigência de documentação compatível com a própria história de ocupação do imóvel, nem o atendimento de demandas sociais na produção de novas unidades imobiliárias, assunto bastante debatido e desenvolvido na literatura, que tem no Brasil um de seus centros produtores, tanto de políticas públicas que sejam objeto de avaliação, quanto de análises a seu respeito.

A preocupação deste artigo será outra: a partir da recuperação de como o Estado brasileiro historicamente regula e disciplina a propriedade imóvel, levantar questões sobre a adequação desse regramento a uma gestão territorial democrática. Em outras palavras, como o Estado brasileiro, em seus três níveis federativos vêm administrando a propriedade imóvel urbana.

Ao contrário das políticas de urbanização e regularização de regiões urbanas precárias, a administração da propriedade imóvel urbana e no Brasil é um tema pouco estudado, com rara bibliografia a respeito. Tal ausência de literatura corresponde à inexpressividade de políticas públicas voltadas para a gestão da propriedade, campo de estudos que se firmaram na literatura internacional como *land administration*. O registro da propriedade e todos os atos que envolvem sua transferência ou oneração têm sido operacionalizados pelos Cartórios de Registros de Imóveis, que são administrados e fiscalizados pelo Poder Judiciário, e a organização da política voltada para a propriedade imóvel urbana se dá da forma complexa indicada inicialmente.

A administração da propriedade imóvel – especialmente a urbana – assume importância primordial se reconhecermos que

a desigualdade patrimonial é um dos grandes desafios de nossas sociedades capitalistas injustas e que tal desigualdade é mais intensa e ainda mais injusta que a desigualdade de renda (PIKETTY, 2014; MURPHY e NAGEL, 2005 [2002]; FLEISCHACKER, 2006). Apesar disso, é a desigualdade sobre a qual conhecemos muito pouco, e há poucos dados disponíveis, o que dificultou os trabalhos de Piketty em seus estudos comparativos internacionais sobre a desigualdade em geral e foi admitido sem ressalvas por Souza (2018), em sua recente revisão bibliográfica.

Enfim, sabemos pouco sobre a acumulação de patrimônio. Dentre a acumulação de patrimônio, a imobiliária ocupa lugar importante, pois sua transferência e acúmulo hereditários faz com que territórios extensos de cidades sejam monopolizados por famílias ou grupos sociais, que se tornam vizinhos, criam redes sociais de proteção mútua e, com isso, a desigualdade de patrimônio imobiliário urbano acaba impactando também em outras desigualdades. Mas essa cadeia de retroalimentação de uma desigualdade pela outra não será objeto deste artigo. Nosso foco será bem mais modesto, tendo em vista contribuir de forma incremental e ainda exploratório – pois, como já dito, há poucos estudos sobre o tema – para a compreensão de como vem sendo feita a administração da propriedade imóvel urbana no Brasil, como chegamos até aqui e, quem sabe, como podemos incorporar uma agenda que modifique o atual quadro em relação a essa questão.

Tendo isso em vista, o objetivo do artigo é: (i) descrever como atualmente a administração pública da propriedade imóvel no Brasil vem sendo feita e indicar potenciais problemas decorrentes do tipo de administração que vem sendo adotada em nossa Federação; (ii) apontar historicamente as origens desse sistema, que parece perpetuar a concentração fundiária e uma racionalidade excludente; (iii) apontar os desafios a serem enfrentados para a alteração da atual estrutura de registro da propriedade imóvel urbana.

Para isso, o artigo será dividido em três seções: as origens da administração judiciária da propriedade imóvel no Brasil, que se configuraram no período imperial, na aprovação e, principalmente, aplicação, da Lei de Terras; em seguida, relataremos brevemente a tentativa de estabelecer um outro tipo de registro de imóvel e de

tratamento do título da propriedade imóvel, nesse caso tanto rural quanto urbana, empreendido nos primeiros anos da República por Rui Barbosa, por meio do registro Torrens; por fim, descreveremos o tratamento dado atualmente e as dificuldades que ele apresenta para a gestão da propriedade imóvel urbana pelo Estado. Também, buscaremos apontar alguns dos possíveis desafios para tornar a gestão da propriedade mais adequada ao seu uso justo e proveitoso para a sociedade e não apenas para o seu titular.

O registro de imóveis no período imperial

Uma das funções primordiais de qualquer Estado é organizar a distribuição da propriedade imóvel e conferir ao seu titular, seja ele quem for – o Estado ou qualquer ente privado – alguma previsibilidade tanto em relação à posse, que envolve o uso e o gozo do bem, quanto àquilo que aquele bem significará em seu patrimônio. A essa função, ao longo da história – e isso é previsto pela Constituição brasileira –, somou-se o dever de garantir que a propriedade imóvel, dada a sua escassez, cumpra também sua função social, não podendo existir em um território sem que lhe seja dada uma destinação coletivamente útil. Essa função social é legitimamente exigida principalmente porque cada propriedade imóvel demanda do Estado uma série de ações: seu registro, o acesso a ela, a manutenção das condições desse acesso e, se urbana, a qualidade do convívio em seu entorno. Por tudo isso, o Estado disciplina mecanismos de registros de aquisição e de transferência imobiliária, regula o seu uso e tributa a sua titularidade.

No Brasil, o primeiro grande esforço de organização da propriedade imóvel foi a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Sua principal finalidade era dispor sobre as "terras devolutas do Império", como consta de sua ementa. Tal lei deve ser interpretada no conjunto de medidas preparatórias para a abolição do trabalho escravo no Brasil e a política de imigração que a acompanharia. Ligia Osório Silva (1990), ao estudar o processo de aprovação da referida lei, descreve como esse registro adentrou a esfera estatal brasileira. Antes dela, em um ambiente predominantemente agrário, valia a força do senhor que era considerado o proprietário de terras, e também os registros paroquiais, que marcaram a história brasileira

como "registro do vigário". Essa estrutura começa a se abalar – e a literatura sobre esse período no Brasil é bastante convergente em sua interpretação – no sentido de que a abolição da escravatura, que fazia com que os senhores de escravos tivessem sua riqueza por meio dessa propriedade, fossem compensados com a riqueza imobiliária (SILVA, 1996; ROLNIK, 1997; MARTINS, 2010). De maneira resumida, na interpretação de Silva (1996), a compensação se deu principalmente na legitimação da posse irregular – transformando-a em propriedade – de terras públicas. Na leitura de Rolnik (1997, p. 24), com a terra passando a ser o lastro das relações comerciais, por meio da hipoteca, e também de sua valorização, substituindo o escravo como o ativo mais cobiçado pelos grandes proprietários. Para Martins (2010, p. 31), a lucratividade do fazendeiro de café – com a conversão do trabalho escravo em trabalho migrante subvencionado pelo governo – deixou de ser obtida na compra e venda de escravos para se tornar resultado da própria expansão imobiliária. No momento da transição do trabalho escravo para o regime de colonato, produzir café se tornou, na verdade, produzir *fazendas de café* (2010, p. 66). Com focos distintos, três importantes estudiosos sobre o processo ocorrido no momento da transição do trabalho escravo para o assalariado – possibilitado em grande parte pela migração subvencionada – convergem em direção à interpretação de que houve muito esforço para que os grandes proprietários pouco perdessem nessa transição. Apesar da correção e da complexidade, do ponto de vista econômico, de todas essas interpretações, simplesmente afirmar que a Lei de Terras foi aprovada e aplicada para beneficiar os grandes proprietários de terra não é suficiente para explicar por que o registro de imóveis assumiu a forma que adquiriu naquele momento. De fato, o debate sobre o registro das terras – que, no discurso oficial, tinha como escopo principal quais seriam as terras pertencentes ao Estado – está bastante atrelado à política de migrações no país e ao processo de substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado. Tal transição, no debate político brasileiro, não poderia vir sem resguardar a elite econômica – naquele momento, predominantemente agrária – de sua posição e sua acumulação. Por isso, nosso debate aqui será mais focado na mudança operada pela Lei de Terras, em seus efeitos

mais específicos sobre o modo de ver e registrar a propriedade, e não sobre seus objetivos econômicos mais amplos.

Tal como disciplinado na Lei de Terras, o registro de imóveis no Brasil, por meio de matrícula individualizada de cada imóvel, iniciou-se em decorrência da necessidade de que fosse diferenciada a propriedade privada da propriedade pública de terras. Nesse esforço, atribuiu-se aos particulares a iniciativa de requerer à administração local, realizada muitas vezes pelos juízes de paz – que não eram juízes, no sentido atual – a demarcação e a matrícula de suas terras. De acordo com Silva (1996), essa delegação do poder de iniciativa do ordenamento territorial ao particular trouxe sérias consequências. Somente aqueles que estavam certos da inequívoca vantagem desse registro tomavam a iniciativa de regular suas propriedades. Além disso, o registro era tomado como apenas mais um elemento a ser considerado na estratégia de ocupação ilícita das terras que seriam de propriedade do Estado. Esse processo foi descrito por Osório (1996) e Motta (1998) e também por Holston (1993). O resultado disso foi que, já no início do período republicano, boa parte das propriedades particulares não haviam sido registradas, e pouco se sabia sobre quais seriam as terras da União (SILVA, 1996; MOTTA, 1998) – algumas dessas dúvidas persistem até hoje.

Marcia Menendes Motta (1998) mostra de forma detalhada como os registros de imóveis passaram de um tratamento híbrido, que envolvia agrimensores do Estado, as partes conflitantes, e a própria sociedade em geral, na medida em que testemunhava o tempo de posse de cada proprietário de imóvel, ao estudar os conflitos de terra no Brasil no século XIX. A passagem da responsabilidade da matrícula e de todos os registros, de um modo geral, de uma esfera administrativa para a esfera judiciária, se deu a partir dos inúmeros questionamentos que vários registros de imóveis suscitaram. Na primeira demarcação, necessária para a matrícula do imóvel, os proprietários tendiam a invadir a propriedade de seus vizinhos e desconsiderar a posse mansa e pacífica – que daria direito à propriedade – de seus agregados. Com isso, a demarcação originária das terras no Brasil, quando feita, se dava em um pequeno campo de batalha, solucionável apenas por meios judiciais. Na disputa pelas terras, argumentos jurídicos sofisticados foram mobilizados, e advogados dos mais talentosos da

época, como Teixeira de Freitas, estiveram envolvidos nesse debate (MOTTA, 1998).

O resultado disso foi que a atividade de registro de imóveis, que abarca todos os atos envolvendo a propriedade, desde a sua matrícula, foi sempre estruturada do ponto de vista do particular (indivíduo ou empresa privada) (SILVA, 1996; MOTTA, 1998; SANCHES, 2008). O proprietário é quem tem interesse em proteger sua propriedade do esbulho de qualquer tipo feito por terceiros. De fato, se estamos em um sistema econômico em que o direito de propriedade é garantido, parte dessa garantia é a proteção dos direitos de seus titulares. Se a isso se soma a constatação, documentada recentemente por Mariana Dias Paes (2018), de que estabelecer cadeias de domínio (propriedade) de cada imóvel, naquele momento do século XIX era impossível, pois a prática era demonstrar a titularidade da posse, e esta dependia de vários documentos – cuja validade era variável, e cuja existência nem sempre era certa –, e do testemunho, é razoável imaginar que quem detinha mais poder econômico também teria maior oportunidade de convencer, e até mesmo cooptar, testemunhas acerca de quem ocupava cada imóvel legitimamente. Além disso, muitas vezes o agrimensor que atuava no processo trabalhava na propriedade que estava medindo e tinha, portanto, com a parte do processo de registro uma relação que não era imparcial (MOTTA, 1998).

O resultado disso foi que até o fim do período imperial não era possível identificar precisamente quais eram as terras de propriedade do Estado – identificação que não ocorreu de forma completa em território nacional até os dias atuais.

Primeira República: Rui Barbosa e o registro Torrens

Já no início do período republicano da história brasileira, Rui Barbosa, ministro da Fazenda e um dos arquitetos institucionais da Primeira República, promoveu a aprovação do Decreto 451-B, de 31 de maio de 1890, que introduzia a sistemática do registro Torrens de propriedade, de inspiração australiana. A partir do decreto, tornava-se facultativo o registro pelos moldes da Lei de Terras e das Ordenações do Reino, naquilo que ainda eram vigentes, ou pela nova modalidade de registro, que dispensava os tabeliães notariais

e tornava o registro bem mais simples. O sistema, instaurado por Sir Robert Torrens, em 1858 na Austrália, acabou tendo a adesão de vários Estados no mundo.

No Brasil, inicialmente, em seu caráter facultativo, o registro teve alguma adesão, em território nacional. De acordo com Erpen e Paiva (2004), os estados mais receptivos à nova forma de registro foram o Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais. Apenas em Porto Alegre, de acordo com dados levantados pelos autores, o número de matrículas ultrapassou os 46 mil.

No entanto, em novembro do mesmo ano de 1890, outro decreto foi expedido, tornando possível a transferência de imóveis, na capital, ser registrada por sociedades em comandita por ações. Em dezembro do mesmo ano, o sistema Torrens se tornou obrigatório na capital. E, então, a resistência a sua implementação se tornou bastante intensa, obrigando Rui Barbosa a escrever em sua defesa, apontando que a resistência se dava justamente por, devido a sua simplicidade, o registro Torrens dispensar a atividade de tabeliães e advogados, simplificando a administração dos bens para aqueles que teriam a capacidade de administrá-los (1946 [1891], p. 36-37).

Esses decretos foram instituídos ainda no Governo Provisório – a Constituição republicana somente seria aprovada em 1891 – e logo tiveram sua constitucionalidade questionada, pois, com o poder dado aos estados naquela constituinte, um decreto federal não poderia obrigar os estados a adotar este ou aquele tipo de registro, prevalecendo, portanto, em cada estado, a sua própria política de reconhecimento da propriedade (SANCHES, p. 130). Em 3 de agosto de 1895, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a obrigatoriedade do registro Torrens, dando liberdade aos estados de instituir seus sistemas de registros (SANCHES, p. 131).

Em alguns estados, ocorreu a coexistência dos dois tipos de registro até a entrada em vigor do Código Civil de 1916, que dispunha do registro imobiliário por meio do tabelionato. A contenda perdurou até 1939, com a promulgação do Código de Processo Civil, "que, em seu art. 457, disciplinou o processamento de inscrição, reavivando a matéria, mas restringindo o ingresso futuro somente aos imóveis rurais" (ERPEN e PAIVA, 2004). A atual Lei de Registros Públicos mantém o registro Torrens para os imóveis rurais.

A tentativa de implementação do registro Torrens no Brasil tem sido pouco estudada. Estão disponíveis os argumentos que o próprio autor expôs na defesa do registro, mas o debate na época é pouco pesquisado, sendo uma importante fonte a pesquisa de Sanches (2008). Nela, é afirmado que um dos intuitos de Rui Barbosa ao instituir o registro Torrens era reservar à esfera judicial apenas algum eventual conflito inicial sobre a delimitação da propriedade, sendo todos os registros posteriores pertencentes à esfera administrativa, tal como em seu país de origem (p. 86-87).

Mais tarde, no entanto, a simplicidade do registro Torrens iria facilitar o uso e a circulação do crédito hipotecário, elemento importante da ampla reforma bancária e financeira empreendida por Rui Barbosa e, esta, mais estudada pela literatura nacional. No entanto, no que tangia aos aspectos procedimentais do registro Torrens, suas vantagens administrativas – e não financeiras – parece terem sido colocadas em segundo plano e atualmente ele existe no sistema jurídico brasileiro apenas para os imóveis rurais.

O que parece ser certo e convergente na literatura sobre a propriedade de terra é que os estados, mesmo na Primeira República, continuaram a aplicar a Lei de Terras de 1850, pois, como observam Silva (1996) e Martins (2010), as razões que motivaram tal lei permaneceram: era preciso dificultar que os migrantes adquirissem terras e assegurar que o capital dos grandes proprietários de terra, inicialmente invertido em escravos, permanecesse com eles, agora na forma de terra. Esse era um Brasil agrário. A transição para a forma urbana de registro se daria pelos loteamentos que não contribuíram para a desconcentração fundiária, nem com a tomada, pelo Estado, das rédeas do processo de planejamento e ocupação equânime do espaço urbano (ROLNIK, 1997).

Com a urbanização e as demandas populares por habitação, que formaram parte dos movimentos sociais que deram sustentação à chegada de Getúlio Vargas na Presidência da República, em 1930, o Estado brasileiro centrou o foco de sua atuação na produção de habitação, dando menos importância à regulação e à disciplina fundiária das cidades já existentes. A literatura sobre as características do processo de urbanização brasileiro é bastante vasta: não é propósito deste artigo percorrê-la.

O atual regime de registro de imóveis urbanos no Brasil

A Constituição de 1988 deixou para o Título IX, das Disposições Constitucionais Gerais, no artigo 236, o regramento dos serviços notariais e de registro. É no mínimo curiosa a topologia adotada. Os serviços notarial e registral, guardadas as suas distinções, são prestação de proteção e garantia pública de atos e negócios jurídicos de ampla variedade, imprescindíveis ao acesso e exercício de muitos dos direitos fundamentais, dentre os quais destacam-se: o direito à personalidade com o registro de nascimento; a liberdade de iniciativa, traduzida nos registros mercantis (empresariais) e a propriedade, os dois últimos constituindo razão de ser dos registros imobiliário e mobiliário.

Ainda, o artigo 236 dispõe que tais serviços serão delegados a pessoas privadas escolhidas mediante concurso público e ficarão sob a fiscalização do Poder Judiciário. A própria Constituição não dá mais pistas do porquê desse arranjo, entretanto seria esperável que tal função tão relevante estivesse mais próxima da organização dos poderes do Estado, ainda que a intenção fosse delegá-la a privados.

O referido artigo determina a fiscalização do serviço registral pelo Judiciário. A fiscalização é, em regra, atividade da administração através da função poder de polícia, em particular da polícia administrativa. Essa função está ligada ao controle do exercício de direitos, atividade típica do Executivo. O Judiciário tem por função central, de acordo com a separação dos poderes, a declaração de direitos em contencioso e na omissão legislativa conforme interpretação sistêmica do ordenamento.

Essas questões quanto à natureza dos registros ou mesmo da prestação de seus serviços parecem não terem prosperado nas discussões dos constituintes de 1988. Encontramos referências ao registro público apenas na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A participação de representantes da sociedade civil, nas audiências públicas da Subcomissão, traz evidências de como a questão da competência dos registros públicos ficou à margem de outro debate maior sobre a sua natureza pública ou privada. A seguir, um trecho da resposta do Presidente da Associação Nacional dos Serventuários da Justiça, Antônio Carlos Leite Penteado.

> No entanto, gostaria de lembrar a V. Exª. que o próprio egrégio Supremo Tribunal Federal, no pronunciamento a que me referi e que está publicado no Diário da Justiça da União, de 14 de julho de 1986, assevera textualmente o seguinte: 'O Supremo Tribunal Federal não apresenta qualquer sugestão a respeito das serventias extrajudiciais por não considerá-las integrantes do âmbito do Poder Judiciário'. Então nós chegamos às seguintes situações. As serventias extrajudiciais, ou seja, a atividade notarial, a atividade registral, não é judicial, obviamente, ela não é Legislativa. Ela não pertence e nem integra o Poder Legislativo. Também não integra os quadros do Poder Executivo. Mas temos de situá-la em algum lugar. A pretensão que manifestamos é a de vincular a atividade ao Poder Executivo, sob a fiscalização do Poder Judiciário, porque este já está totalmente equipado para essa fiscalização, não só através de órgão especializado como através da formação de pessoal especializado.
>
> Essa pretensão não implica o fim da fiscalização, a nossa, porque, ao contrário do que muita gente possa imaginar, ela é benéfica para todos, para o povo, mas principalmente para o notário e para o registrador (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 79).

Apenas a discussão sobre o caráter público ou privado das serventias de registro já é em si objeto para outro estudo. Contudo, sobre o registro de imóveis e as implicações decorrentes do modelo adotado no Brasil, as duas posições levantadas durante a constituinte denotam como não foi suscitado um papel maior do poder público além da fiscalização dos atos registrais e a definição da competência legislativa para a União. Houve também divergências quanto ao acesso, se por livre nomeação ou concurso público. Os trechos seguintes trazem os argumentos do presidente da Associação Nacional de Serventuários da Justiça para essas questões.

> O concurso público é para nós uma petição de princípio. Se nos fosse dada a escolha, se e a nós fosse apresentado o direito de opção, creiam e V. Exª. que não haveria um voto sequer contra o concurso público. Porque o concurso público – e a Drª. Suely, que representou os defensores aqui falou – é a única forma democrática de se colocar ao alcance de todo cidadão o desempenho

> de uma função. E é a maneira pela qual nós temos de verificar a capacidade de alguém para o desempenho dessa função e, com isso, dar ao povo a garantia de que ele será amparado e assistido (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 79).
>
> As duas posições convergiram na tutela pelo Poder Judiciário e Ministério Público. Porém, de um lado, havia os que advogavam uma organização autônoma dos cartórios extrajudiciais na forma de um Colégio Nacional de Registradores Públicos; de outro, a subordinação às corregedorias dos tribunais de justiça.
>
> O que se pretende é exatamente adotar aqui, como um avanço, como um passo adiante, a experiência dos países que, como o nosso, adotam o direito de inspiração romana. Ou seja, o reconhecimento ao notário e ao registrador de categorias profissionais, como somos. Da mesma forma, o que se pretende e se propõe, à guisa de sugestão, é que os nobres Constituintes, reconhecendo a legitimidade dessa pretensão, organizem ou determinem a organização da atividade notarial e da atividade registral em colégios, para usar um termo já consagrado na América espanhola e na Europa, o Colégio Notarial e o Colégio Registral. Hoje no Brasil já temos um exemplo disto, embora seja um germe. No dia 1º de dezembro de 1986 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 24, do Estado de Minas Gerais, que inovou em termos nacionais. Em Minas Gerais foi dado um primeiro passo para esse reconhecimento. A atividade notarial e a atividade registral hoje, naquele Estado, não são mais desempenhadas por serventias de Justiça. O notário e o registrador passaram a ser vinculados ao Poder Executivo (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 79).

No desenvolvimento da sessão do Congresso, percebe-se que os debates se deram sobre a competência de administração do serviço e também quanto aos procedimentos, mas pouco ou nada a respeito da gestão das informações que os registros contêm. A mesma Constituinte que aprofundou e diversificou as definições da função social da propriedade, deixou "escapar" um debate importante sobre quem e como se faria a produção de dados-chave para a caracterização da propriedade consoante o princípio constitucional da função social tão bem definido no Capítulo da Política Urbana.

O registro de imóveis urbanos no Brasil é disciplinado por uma lei mais ampla, que trata de todos os registros públicos, como o de

pessoas físicas e jurídicas. Na Lei nº 6.015/1973, já no artigo 2º é afirmado que a competência para o registro será feita pelo Poder Judiciário, por meio das Leis de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

Essa competência, embora consagrada em nossa prática institucional, não é óbvia nem se encontra fora do campo de críticas. Em primeiro lugar, é necessário ser apontado que o Judiciário não é uma instância administrativa, embora ele próprio tenha autonomia administrativa para sua própria organização. Nesse sentido, emerge até mesmo um paradoxo: o Judiciário tem autonomia administrativa e sua organização é responsável pelo registro e geração de dados de um dos aspectos mais importantes de qualquer Estado, que é o da administração da propriedade.

Outro aspecto que desponta do artigo 2º é o de que a competência para esse registro é dos estados, entes subnacionais. Aqui, outro ponto de desencaixe com a estrutura normativa nacional: a União tem a competência para a legislação geral sobre registro, uso e ocupação do solo, o município tem a competência para elaborar e executar a política urbana, mas quem detêm as informações sobre a propriedade são os estados.

Nesse sentido, pode-se sistematizar, de forma sucinta, que o registro de imóveis no Brasil: (i) é iniciativa do proprietário, salvo os casos de regularização fundiária da Lei nº 13.465/2017; (ii) tem como principal objetivo proteger o direito do proprietário *erga omnes*. O poder público, salvo em casos de desapropriação, ou da referida lei, é tratado praticamente como *mais um* proprietário.

A despeito dessa estrutura legal, a propriedade não é apenas um bem para uso e gozo de seu titular. A sua existência demanda, de qualquer Estado, estruturas burocráticas para a sua própria garantia; melhorias no espaço, tanto rural quanto urbano, para a garantia do acesso a essa propriedade e, além disso, trata-se de um bem escasso, que deve ser gerido de acordo com o interesse público, ainda que respeitados os direitos de seus proprietários à indenização. Em outras palavras, a propriedade existe em função do Estado, portanto, não é resultado de um ato privado contra outros, mas do reconhecimento estatal do cumprimento de requisitos legais. Reconhecimento constitutivo, autorizativo e condicionante. Ressalte-se ainda que, por

definição, bem econômico é um bem escasso. Elevar a propriedade privada fundiária a direito fundamental gera um paradoxo, pois esse tem por elemento caracterizador a universalidade.

Por outro lado, não há contradição entre o conteúdo descritivo do direito de propriedade imobiliária inerente ao direito privado com a inserção, nesse último, de elementos dos direitos coletivos difusos. Assim também, o reforço do conceito de função social da propriedade no plano constitucional não reduz o direito de propriedade, mas o modifica e atualiza. Portanto, o direito de propriedade imobiliária é compatível com os direitos coletivos difusos que, desde o plano constitucional, são "indispensáveis não só à qualidade de vida da sociedade contemporânea, mas também à sua sobrevivência". (RABELLO, p. 481)

Na gestão desse interesse público, parece razoável afirmar que, quanto mais transparente e acessíveis forem os dados sobre a propriedade dos bens imóveis urbanos, maior facilidade e até mesmo maior legitimidade, perante a população, terá o Estado para empreender as medidas necessárias para a sua adequada administração.

Consideradas as origens da administração judiciária dos registros de imóveis no Brasil, que torna pouco transparente a titularidade dos imóveis do país e, mais do que isso, dificulta inclusive ao próprio Poder Executivo ter informações ágeis sobre a titularidade da propriedade urbana.

Também parece razoável imaginar que as instâncias administrativas tanto federal – que tem a competência premente de orientar políticas de efeito distributivo de alcance nacional – quanto a municipal – que tem a competência de disciplinar especificamente o uso do solo, fazendo cumprir a sua função social, garantida na Constituição, e também, aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, que visam o planejamento, entre outros aspectos, de uma cidade mais justa e igualitária – estejam pouco ajustas à organização judicial da gestão da propriedade urbana.

Na consecução da gestão do interesse público nesse campo, portanto, a organização da atuação dos cartórios tem contribuído pouco para a execução de uma política territorial adequada às necessidades das cidades brasileiras. A ausência de informações consolidadas e digitalizadas georreferenciadas e em escala, bem como

o alto preço cobrado na emissão de cada certidão de uma matrícula de imóvel, constituem impeditivos tanto para um planejamento estatal eficiente, quanto para o acesso de cidadãos, pesquisadores e outros interessados na distribuição fundiária do país à informação sobre o planejamento fundiário.

O Município de São Paulo, por meio de sua estrutura administrativa do Poder Executivo disponibilizou, a partir de 2016, o sistema Geosampa (geosampa/prefeitura.sp.gov.br), através do qual qualquer cidadão pode navegar pelo mapa do município e encontrar dados inclusive relacionados à habitação e edificações em geral. No entanto, informações sobre a titularidade dos imóveis, o tempo de sua ocupação, as cadeias dominiais – sucessão de titulares da propriedade – permanecem de conhecimento restrito daqueles que se dispuserem a pagar pela certidão que relata todas as sucessões dominiais daquele imóvel, desde sua aquisição originária, até a posse atual.

No Município do Rio de Janeiro, segundo mais populoso do país, há em sua estrutura notarial 12 ofícios de registros de imóveis. Para acessar de forma gratuita e *online* a certidão de um imóvel, é necessário ter o número da matrícula do imóvel, que praticamente somente os proprietários, e/ou as imobiliárias sob as quais está a administração dos imóveis, têm acesso. Do contrário, a busca por endereço, junto ao ofício, para obter as informações completas sobre o imóvel, é paga, não é imediata, nem se encontra em um formato cujos dados sejam passíveis de comparar e confrontar facilmente com outros dados dos sucessivos proprietários. Além disso, nas certidões e para efeito do cálculo dos tributos, é registrado o valor venal do imóvel, geralmente inferior ao seu valor de mercado. O valor venal de um imóvel é obtido com base em valores definidos na Planta Genérica de Valores do município, associados a ele a idade **do valor** do imóvel, sua localização, sua tipologia comercial/residencial. Esse valor é utilizado para o cálculo tanto do Imposto Predial Urbano (IPTU), de competência municipal, e para o imposto de transmissão a título gratuito – *causa mortis* e doações (ITCMD) –, de competência estadual.

Em relação ao ITCMD, a Constituição brasileira, em seu artigo 155, § 1º, inciso IV, atribuiu ao Senado a competência para a definição de sua alíquota. O Senado, na Resolução nº 9 de 5 de maio de 1992, estabeleceu apenas a alíquota máxima de 8%, deixando aos

estados a possibilidade de fixar alíquotas menores e progressivas em suas leis estaduais. Tal alíquota, diante das desigualdades sociais do país e levando em consideração que nem todos os estados aplicam a alíquota máxima – São Paulo, o mais populoso e aquele que detém o maior PIB dentre os estados, aplica a alíquota de 4% –, pode ser considerada baixa.

Há várias propostas de alteração dessa forma de tributação da herança no debate brasileiro, mas a que encontrou mais espaço na mídia e parece ter maior apoio dos atores políticos necessários para sua aprovação é a proposta do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) de alterar a alíquota máxima desse imposto para 20%.

Na discussão do imposto sobre a herança em relação à transmissão de imóveis, leva-se sempre em consideração as necessidades fiscais e até mesmo a justiça da medida. Pouco é falado sobre os efeitos na política urbana que ele pode ter. Na medida em que deixar uma herança na forma de imóvel seja desestimulado, por exemplo, pode-se estar incentivando outras formas de transmissão de capital intrafamiliar e possibilitando, nas cidades, que famílias mudem de bairros, que redes sociais se alterem, que o capital social formado com essas redes deixe de se acumular com o patrimônio econômico, tornando regiões mais valorizadas de grandes cidades vizinhanças com códigos de inclusão e exclusão social que, na maioria das vezes, não são favoráveis aos menos privilegiados ou aos que têm de circular amplamente pela cidade. Mas esse é um reflexo que, como já indicado na introdução, não é objeto deste artigo.

Desafios para a administração da propriedade imóvel urbana no Brasil

Para esboçar um rol inicial de desafios a serem considerados quanto à administração da propriedade no Brasil, tomemos como ponto de partida o documento elaborado pela Comissão Econômica da Europa, no âmbito da Organização das Nações Unidas, em 1996, que estabeleceu diretrizes de uma boa administração do solo, para muito além da efetiva garantia da propriedade, tendo como objetivo que o planejamento do uso do solo – que envolve inclusive a construção de escolas, hospitais e demais equipamentos destinados

a serviços públicos – pudesse se realizar. Nesse documento, foi elencado um importante rol de indicadores de um contexto propício para uma boa administração do solo, extrapolando inclusive o âmbito urbano:

1. Acesso à alimentação e a um teto são necessidades humanas fundamentais.
2. *Segurança na titularidade (da posse ou da propriedade) é essencial para uma política eficiente de habitação.*
3. Certeza a respeito do *status* da terra é essencial para uma produção agrícola eficiente.
4. Investidores em uma economia de mercado requerem uma estrutura formal de direitos sobre a terra e sobre a propriedade.
5. Desenvolvimento sustentável depende de o Estado ter a mais abrangente responsabilidade por gerenciar as informações acerca da propriedade, do valor e do uso da terra, ainda que o setor privado possa estar bastante envolvido.
6. *Tanto a terra quanto a informação sobre a terra são recursos que devem estar casados no objetivo de adquirir crescimento econômico.* (itálicos nossos) (ECE/HBP, 1996).

O documento é bastante rico também em sugestões para que tais indicadores sejam atingidos.

A partir da leitura de tais diretrizes, a primeira característica que se verifica é a de que a reivindicação por maiores instrumentos estatais de gerenciamento do solo e de sua propriedade não consiste em qualquer tentativa de impor algum tipo de confisco ou de suspensão da economia de mercado. Trata-se de dar ao Estado as condições para a promoção de um desenvolvimento sustentável e com alguma qualidade de vida para seus cidadãos. A despeito da importância desse tema, pouca importância tem sido dada a ele no Brasil, que tem, com muito mérito, canalizado seus esforços acadêmicos e políticos para a regularização daqueles que se encontram inseguros na sua moradia ou ainda nem mesmo alcançaram esse direito.

Nesse aspecto, merece destaque todo o movimento social da reforma urbana, que, desde a aprovação da Constituição de 1988, obteve diversas conquistas: o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de

10 de julho de 2001; os diversos Planos Diretores Municipais, que foram mais ou menos participativos, conforme os processos locais; diversas leis e programas municipais que possibilitaram o uso social da propriedade; e a recente Lei de Regularização Fundiária, Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 que, a despeito de várias controvérsias, simplificou os procedimentos de registro das áreas de regularização fundiária promovida pelos municípios, afastando, inclusive, a cobrança de emolumentos e quaisquer custas relativas aos procedimentos de regularização. Em relação a assentamentos antes irregulares que passaram ou passarão por processos de regularização, os avanços foram grandes. Nesse ponto, a diretriz nº 2 do documento mencionado acima pode ter sido considerada uma das prioridades do Estado brasileiro no que tange à administração da propriedade imóvel urbana.

No entanto, pouca atenção tem sido dada à fiscalização e à reordenação do espaço urbano já consolidado, com o objetivo de buscar maior aproveitamento da estrutura urbana e também o seu uso mais justo. Aliás, a justiça patrimonial, nos termos colocados pelos referenciais teóricos utilizados neste texto (MURPHY, NAGEL, 2005 [2002]; PIKETTY, 2014; FLEISCHACKER, 2006), não parece ser objeto de preocupação do Estado brasileiro.

Além da baixa tributação e da complexidade federativa na administração da propriedade, no que tange ao registro, chama a atenção a ausência de transparência e publicidade dos registros notariais. Os registros dos cartórios são públicos, mas não para que o público tenha acesso às informações neles contidas, mas exclusivamente para proteger o proprietário em relação a terceiros. Note-se que tal falta de transparência dificulta o acesso tanto de terceiros de boa-fé, que estejam interessados a respeito da aquisição de um imóvel – o que torna quase sempre necessária a intermediação de um corretor –, como de qualquer cidadão que estiver interessado no bom ordenamento urbano da cidade onde vive.

Essa pouca transparência contrasta com o acesso livre – e absolutamente correto e devido – que todo cidadão tem às remunerações de funcionários públicos, gastos por órgão, dos três Poderes da República, beneficiários de contratos públicos, entre outros, por meio do Portal da Transparência. Essa comparação e a

crítica de nosso sistema não se trata de observações idiossincráticas, nem de tentativa de rebaixar a organização burocrático-administrativa de nosso país, no que tange a um dos aspectos mais fundamentais do papel do Estado, que é o de lidar com os problemas ligados à propriedade. Tal administração em sua forma adequada é necessária, inclusive para que se possam adotar medidas justas de tributação ligadas ao próprio título da propriedade e à herança (MURPHY, NAGEL, 2005 [2002]; PIKETTY, 2014). Não se trata, aqui, de fazer uma crítica genérica ao sistema registral brasileiro, que padeceria de uma "desordem estratégica", nas palavras de Holston (1993), que teria como resultado facilitar a grilagem e a usurpação da terra, mas de começar a delinear as estruturas que impedem que a estrutura registral sirva tanto para a segurança jurídica dos detentores como para se constituir em um instrumento de planejamento do Estado.

O que parece revelar-se, no nosso sistema de registro de propriedade urbana, é a desconsideração de que cada imóvel localizado em uma região urbana consolidada demanda do Estado uma rede de serviços que já fazem parte do custeio da cidade e que são permanentemente mantidos com uma qualidade bastante diferenciada de uma região para outra. Tais serviços, que passam pela iluminação pública, pavimentação, acesso a transporte público – que varia de qualidade de uma região para outra –, arborização, paisagismo, e até mesmo a manutenção de espaços que permitem a poucos facilmente desfrutar de lazer gratuito – cuja acessibilidade é muito mais trabalhosa para boa parte da população, como parques, lagoas e praias –, parecem ser considerados naturais ou sem custo pela população que mora nesses locais privilegiados. Parece ser desconsiderado, assim, que bens e serviços produzidos e mantidos pelo Estado têm beneficiários que não são identificados. Seria conveniente que os destinatários desses recursos também fossem facilmente identificados, como quaisquer outros particulares que são servidores públicos estatais, que prestaram serviço ao Estado, ou que receberam dele qualquer tipo de benefício pecuniário.

A mesma desconsideração faz com que os municípios encontrem dificuldades para instituir taxas que estejam dentro de sua competência, que instituam a progressividade no IPTU, que

realize desapropriações. Em relação a estas, dados os juros impostos nas sentenças judiciais, pode-se dizer que a desapropriação em geral constitui um bom negócio para os proprietários que tiveram seu imóvel desapropriado (ver, por exemplo, MARICATO *et al*., 2000).

Os principais desafios a uma administração adequada da propriedade urbana parecem estar relacionados, portanto, ao reconhecimento de que a qualidade de vida de uma cidade é produzida por todos e pelo Estado, e os custos dessa produção, bem como suas benesses, têm de ser socializados da forma mais equânime possível.

Considerações finais

Este capítulo é um dos primeiros resultados de uma pesquisa ainda incipiente sobre a administração da propriedade imóvel urbana no Brasil. Nos estudos urbanos brasileiros há uma produção bastante prolífica sobre direito à cidade e direito urbanístico, em geral, principalmente voltada para o estudo das condições e a formulação de políticas públicas de atendimento das populações urbanas mais pobres e habitantes de assentamentos precários. Nosso foco centrou-se em examinar como se dá a regulação e a disciplina das áreas urbanas já consolidadas.

Com o que foi indicado neste artigo, emergem alguns pontos cuja investigação deve ser aprofundada para que políticas públicas possam ser formuladas adequadamente. A discussão sobre a estatização ou não da prestação dos serviços notariais, refletindo o embate que perpassou toda a Constituinte – neoliberalismo x Estado Social –, prevaleceu sobre outros aspectos da organização da atividade registral. Caberia um aprofundamento sobre as questões levantadas na Constituinte, sobretudo sobre a vinculação ou não do registro público extrajudicial ao Poder Executivo. Contrariamente o que disse o constituinte Michel Temer, o povo precisa de um serviço de registro público apto a atender a formulação de políticas e ações governamentais de gestão do solo e da propriedade imobiliária.

Poderiam ser enumerados os seguintes pontos a serem aprofundados: as consequências da escolha pela gestão judiciária dos registros públicos, em particular os de propriedade; a identificação de como se dá a transmissão dos imóveis nas regiões urbanas mais

valorizadas – isso permitiria averiguar quais medidas são necessárias para tornar mais equânime a fruição do espaço urbano –, se por meio de tributação, ou, por exemplo, formação de estoques públicos de moradia em todas as regiões da cidade; se o registro da propriedade deve ser mantido em instituições judiciárias e, se mantido, como fazer com que esse sistema produza dados para que o Estado brasileiro, em seus três níveis, possa utilizar mecanismos de administração da propriedade para reduzir desigualdades patrimoniais e de renda; por fim, afirmar que a administração da propriedade urbana não é apenas um problema urbanístico, mas de equidade social.

Referências

BARBOSA, Rui. A execução da Lei de Torrens na Capital Federal. *Obras Completas*. Vol. XVIII, tomo 1, p. 21-77 [1891]. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Comissão de Organização e Sistema de Governo – Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público (Atas das comissões). *In:* CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília, 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3c. Acesso em: 25 de abril de 2020.

DAVID, René. *Os grandes sistemas de direito contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998 [1964].

DIAS PAES, Mariana Armond. Escravos e terras entre posses e títulos: a construção social do direito de propriedade no Brasil (1835-1889). Tese em Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2018.

DIAS PAES, Mariana Armond. "Cadeias condominiais impossíveis: posse e título no Brasil imperial". *In*: UNGARETTI *et al.* (org.). *Propriedades em transformação:* abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher Open Access, 2018b, p. 58-74.

ECONOMIC COMISSION FOR EUROPE (ECE/HBP/96). *Land Administration Guidelines* – with special reference to countries in transition. United Nations: Nova Iorque e Genebra, 1996.

ERPEN, Decio A.; PAIVA, João Pedro L. "O registro Torrens brasileiro e o sistema imobiliário atual". *Anais* do XVIII Encontro do Comitê Latino Americano de Consulta Registral. Santo Domingo, 2004.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva.* São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HOLSTON, James. "Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 21 (ano 8): p. 68-89, 1993.

MARICATO, Ermínia *et al. Preço de desapropriação de terras:* limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo. Relatório de Pesquisa. São Paulo: LABHAB/FAU, 2000.

MARTINS, José de Souza. *O cativeiro da terra*. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MOTTA, Marcia M. Menendes. *Nas fronteiras do poder.* Conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro/Vício de Leitura: 1998.

MURPHY, Lyam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade.* São Paulo: Martins Fontes, 2005 [2002].

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

RABELLO, Sonia. Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urbana: evolução conceitual no Direito brasileiro. *In*: FERRARI, Sergio; MENDONÇA, José Vicente. *Direito em público:* homenagem ao professor Paulo Braga Galvão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei:* legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Contexto, 1997.

SANCHES, Almir T. *A questão de terras no início da República:* o Registro Torrens e sua (in)aplicação. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) –Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

SILVA, Lígia O. *Terras devolutas e latifúndio:* efeitos da lei de 1850. Campinas (SP): Editora da Unicamp, 1996.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de Souza. Os ricos no Brasil: o que sabemos, o que não sabemos e o que deveríamos saber. *BIB*, São Paulo, n. 85, 1/2018 (publicada em julho de 2018), p. 5-26.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. *Land Administration Guidelines* – with special reference to countries in transition. New York and Geneva: 1996.

WEBER, Max. *História agrária romana.* São Paulo: Martins Fontes, 1994 [1892].

Legislação

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília (DF), Senado Federal.

Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Decreto nº 7.724, de 17 de maio de 2012.

Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890.

Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Resolução nº 9 do Senado, de 5 de maio de 1992.

Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro[1]

Carlos Vainer

Introdução

A realização dos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro constituiu o desenlace de trajetória ao longo da qual uma nova concepção de cidade e de planejamento urbano se impôs entre nós. Ela expressa também a consolidação de uma nova coalizão de poder local, que embora submetida a dissidências, inaugurou-se e conformou-se sob a égide do prefeito Cesar Maia[2]. Momento

1 Este trabalho foi pela primeira vez apresentado no XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 23 a 27 de maio de 2011, tendo sido publicado originalmente nos anais do evento. Ele antecede, pois, a realização da Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016), que aparecem no texto como eventos que ainda iriam acontecer. A presente versão retoma a original, com pequenas correções de edição.

2 O reinado de Cesar Maia se estendeu por mais de 15 anos, já que assumiu pela primeira vez a prefeitura em janeiro de 1993. Eleito pelo PDMB, filiou-se ao PFL em 1995. Foi prefeito por três mandatos (1993-1996, 2001-2004 e 2005-2008). Luiz Paulo Conde (1997-2000) e Eduardo Paes (assumiu em 2009) emergiram para a política local sob a tutela, e como afilhados, de Cesar Maia, mantendo, no essencial, as mesmas orientações, práticas e retóricas.

simbólico, senão fundador, dessa concepção certamente foi a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, levada a cabo em 1993 e 1994.

> Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para contratação de uma empresa consultora catalã, de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, é instalado o Conselho de Cidade – 'instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio do Janeiro', segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos Presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo Prefeito (VAINER, 2000:106).

No ano seguinte, o Plano era aprovado:

> No nobre cenário oferecido pelos jardins internos do Palácio Itamaraty, o movimento daquela manhã ensolarada e fresca certamente surpreende os heráldicos cisnes, aposentados desde a transferência da capital para Brasília. Quem são, talvez se perguntem? São os homens bons (e também mulheres) da cidade, os citadinos: empresários engravatados, personalidades da sociedade carioca, políticos e altos funcionários da burocracia estatal, dirigentes de organizações não governamentais festejadas pela mídia, jornalistas pautados que se acotovelam para ouvir a última palavra do sociólogo que lidera a Campanha da Cidadania contra a Miséria e a Fome. Eles já se conhecem, encontram-se quotidianamente em outros cenários. São brancos, polidos, bem vestidos – elegantes, enfim. Aqui e ali alguns desconhecidos sentem-se suficientemente à vontade para aproximar-se do farto bufê e partilhar do desjejum A sessão de instalação do Conselho da Cidade vai começar. Todos já se credenciaram, isto é, assinaram a lista de presença e receberam pastas e crachás. Hino nacional e, logo a seguir, o coral que entoa Cidade Maravilhosa. Discursam o Presidente da ACRJ

> e o Presidente da FIRJAN. Aplausos. É a vez do Secretário Municipal de Urbanismo. Aplausos. Eles nos falam da viabilidade da cidade e da importância dos cidadãos se unirem para recuperar a cidade. Dizem do vanguardismo e pioneirismo da cidade, que será a primeira, no Hemisfério Sul, a ter um plano estratégico. É a vez do Dr. Jordi Borja, Presidente da empresa consultora Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.: retórica erudita de um acadêmico calejado, entremeada de elogios às potencialidades da cidade e ao espírito criativo de seu povo – Barcelona também é aqui. O Diretor Executivo do PECRJ traça um quadro da ascensão e declínio do Rio de Janeiro, para concluir ressaltando suas vantagens comparativas nesta era de competição e globalização. O Prefeito toma a palavra para, de forma solene, instalar o Conselho da Cidade. Imediatamente, o locutor oficial convida os conselheiros a dirigirem-se às escadarias do jardim, onde será tirada, como constava da programação, uma foto histórica (VAINER, 2000:108).

Desse processo nasceu a candidatura de Luiz Paulo Conde e a primeira candidatura da cidade a sede olímpica, que contou com consultoria catalã. Na verdade, os catalães já haviam introduzido a ideia da candidatura no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro – "Rio sempre Rio" –, mas que poderia igualmente chamar-se "Rio finalmente Barcelona":

> A tradição esportiva no Rio e seus recursos naturais e humanos permitem lançar sua candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2004, com excelentes possibilidades. E, seguindo o exemplo de outras cidades, aproveitar os jogos para sua transformação (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996:52).

Os mesmos catalães que, em 2010, retornam para, uma vez mais, nos ensinarem a fazer da Cidade Maravilhosa uma Barcelona, em evento com o sugestivo nome de "Olimpíadas e a Cidade – Conexão Rio-Barcelona". Em 2010, como há 15 anos atrás, as mesmas personagens, o mesmo projeto, a mesma retórica ... o mesmo negócio[3].

3 Às vésperas do Fórum Urbano Mundial, em março de 2010, o evento foi promovido pelo IAB-RJ, presidido por Sérgio Magalhães, que ocupou posição de destaque nos governos municipais de Cesar Maria e Luiz Paulo Conde. Participaram, entre outros, o ministro

Não parece haver dúvidas de que o que estamos vivendo hoje é o resultado de um processo lento, complexo, porém continuado, de constituição de um bloco hegemônico que tinha a oferecer à "cidade em crise"[4], desde os anos 1970 e, sobretudo, 1980, um novo projeto, leia-se, um novo destino.

Mas, afinal de contas, que concepções de cidade subjazem a esse processo? Que coalizão é essa que hoje, inegavelmente, hegemoniza uma cidade que viveu uma inegável crise de hegemonia, por tantos anos carente de qualquer projeto – seja dentre os dominantes, seja dentre os dominados, no seio da direita ou da esquerda?

Para identificar a natureza e origem dos modelos de cidade e de planejamento urbano hoje hegemônicos, o primeiro passo é entender que a ofensiva do pensamento neoliberal teve profunda influência sobre as políticas urbanas. Enquanto o Consenso de Washington e o ajuste estrutural, tanto nos países centrais como periféricos, reconfiguravam as economias nacionais, um reajuste e um novo consenso urbanos se impunham. No lugar do planejamento moderno, compreensivo, fortemente marcado por uma ação diretiva do Estado, expressa, entre outros elementos, nos zoneamentos e nos Planos Diretores, um planejamento competitivo, que se pretende flexível, amigável ao mercado (*market friendly*) e orientado pelo e para o mercado (*market oriented*).

Muito já se disse e escreveu sobre esse modelo, cuja modalidade dominante entre nós é a do chamado planejamento estratégico[5]. Não se pretende reproduzir os achados dessa produção, mas explorar as concepções e práticas de poder que estão na base desse modelo de

---

dos Esportes, do Governador Sergio Cabral, o Prefeito Eduardo Paes, o ex-prefeito Luis Paulo Conde e consultores internacionais. Do lado catalão, lá estavam Paqual Maragall e o sociólogo consultor internacional de renome Jordi Borja. Vale a pena mencionar que o evento contou com o apoio da Câmara Oficial Espanhola de Comércio, Embaixada da Espanha, Telefônica, Gás Natural, Grupo Agbar (catalão, com destaque na área de serviços urbanos, particularmente água e saneamento), Abengoa (grupo sevilhano da área de energia, transporte e telecomunicações), Banco Santander, empresa de consultoria Price Water House Coopers, ACC1Ó (Acción para la Inovación e Internacionalización de la Empresa Catalã, empresa pública catalã consagrada a promover a internacionalização de empresas catalãs) e CB-CN (Clube Brasileiro-Catalão de Negócios).

4 O tema da crise será retomado em outras seções.

5 Ver a respeito, entre outros, os trabalhos produzidos no âmbito do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ETTERN/IPPUR/UFRJ), notadamente: Vainer, 2009a e 2009b; Sánchez, 1997 e 2003; Oliveira, 2003; Bienenstein, 2003.

planejamento. A escolha desse enfoque não é casual, e escora-se na convicção de que é a maneira pela qual o planejamento estratégico formula e resolve praticamente a questão do poder constitui, de fato, elemento essencial do modelo.

Em outras palavras, a reflexão aqui pretendida sobre as relações entre planejamento estratégico, megaeventos e poder na cidade escora-se na ideia de que a atitude estratégica adotada pelos setores hoje dominantes supõe, sugere, depende, antes de mais nada, de uma estratégia de poder. Sempre que possível, os processos recentes e em curso na cidade do Rio de Janeiro ilustrarão o argumento teórico.

A flexibilidade como atributo do poder estratégico

Na base de tudo, se assim se pode, encontra-se a noção de "flexibilidade". "A flexibilidade, a globalização e a complexidade da nova economia mundial exigem o desenvolvimento do planejamento estratégico, capaz de introduzir uma metodologia coerente e adaptativa na multiplicidade de significados e sinais da nova estrutura de produção e gerência" (CASTELLS, 1990).

A noção de flexibilidade remete, de maneira direta, sem mediações, à noção de eficiência empresarial e, a outra, de enorme popularidade nos tempos que correm, de "janela de oportunidades". Uma gestão eficiente supõe a capacidade de aproveitar as oportunidades mais rapidamente que os concorrentes – no caso que queremos examinar, as cidades concorrentes. Uma vez mais, os catalães se mostram como os vocalizadores mais qualificados do ideário da cidade-empresa: "As formas de gestão e de contratação devem assegurar a agilidade e a transparência e responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social e não de controle político ou burocrático (CASTELLS; BORJA, 1996:159 – ênfase no original).

O que mais interessa nessa passagem é a clara e irredutível oposição estabelecida entre eficiência econômica e eficácia social, de um lado, e controle político e burocrático, de outro lado. Em primeiro lugar, se poderia chamar a atenção para a sinonímia instaurada entre controle político e burocracia, numa evidente redução e desqualificação da política. Em segundo lugar, aparece a assimilação da eficiência

econômica e da eficácia social com agilidade. O postulado vem dos MBAs, cujos manuais rezam que o verdadeiro agente estratégico, o bom gerente, é aquele que toma decisões rápidas, aproveitando as oportunidades.

François Ascher, há alguns anos, ao tentar caracterizar o urbanismo que se impôs ao final do século XX, cunhou a feliz expressão "urbanismo *ad hoc*". Vale a pena relembrar os termos com que esse autor buscou resumir os cânones do urbanismo moderno, que estariam sendo substituídos pelos do urbanismo pós-moderno:

> O urbanismo moderno construiu-se sobre concepções substanciais do interesse geral ou do interesse comum. Entenda-se com isto que as decisões públicas, os planos com as suas obrigações e as suas interdições, as realizações públicas, as exceções ao direito de uso livre da sua propriedade (servidões), as expropriações, os impostos, eram legitimados por interesses coletivos admitidos como superiores aos interesses individuais (ASCHER, 2001: 83 – ênfase do autor).

Em contraposição às certezas que amparavam as concepções e proposições dos urbanistas modernos, Ascher, na esteira de muitos outros, vai propor que a pós-modernidade, caracterizada pela incerteza e pela multiplicação/fragmentação de atores sociais e interesses, teria vindo corroer as bases do antes inquestionável "interesse comum" e, *a fortiori*, da plataforma de onde falavam seus pretensos porta-vozes, ou se se prefere, seus profetas: os planejadores racionalistas.

No lugar do "interesse comum", ter-se-ia assim entronizado o reconhecimento (da legitimidade) da multiplicidade de interesses. A razão teria cedido o lugar à negociação e a norma geral se apagaria em benefício dos acordos caso a caso. "O neo-urbanismo privilegia a negociação e o compromisso em detrimento da aplicação da regra majoritária, o contrato em detrimento da lei, a solução *ad hoc* em detrimento da norma" (ASCHER, 2001:84).

O mesmo Ascher, falando dos primeiros passos do planejamento *market oriented* sob Margareth Thatcher, observa:

> Na verdade, não se tratava de abandonar toda intervenção pública e sim de fazer com que ela dependesse das exigências dos atores privados. O governo britânico promoveu, então, uma orientação do planejamento urbano como meio de acompanhamento do desenvolvimento urbano 'espontâneo', encarregada de criar condições que permitissem a intervenção dos atores privados onde eles ainda o desejassem e de atuar onde a lógica privada não pudesse resolver sozinha um problema de organização de infraestrutura (ASCHER, 1994:86).

O acompanhamento do "desenvolvimento urbano espontâneo", isto é, do mercado, exigia flexibilidade: o urbanismo *ad hoc* vai afirmar a primazia do mercado e operar a reconfiguração do modelo, definindo o negócio e a oportunidade de negócio como fundamentos essenciais da nova cidade e do novo planejamento.

Submetida ao movimento espontâneo do mercado, a cidade deve funcionar como verdadeira empresa (VAINER, 2009), e como tal deve ser conduzida. Por conseguinte, e coerentemente, há que entregá-la, sem hesitação e sem mediações, a quem entende de negócios: os empresários capitalistas. Ao final dos inúmeros eventos para a difusão de suas diretrizes, o Banco Mundial deixava clara a nova mensagem: "O setor privado deve assumir a direção das estratégias econômicas locais" (URBAN PARTNERSHIP & THE TWU URBAN DIVISION, 1998).

Nessa perspectiva, o controle político ou burocrático constituiria terrível vício a corroer a capacidade da cidade para "aproveitar as oportunidades de negócios" e, por conseguinte, mostrar-se eficiente economicamente, eficaz socialmente e, acima de tudo, competitiva.

> A instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto polis. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista está escrito: 'No admittance except on business'. Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei (VAINER, 2009:91).

Do urbanismo ad hoc à exceção como regra

O que Ascher chamava de "urbanismo *ad hoc*", o que pudicamente se designou de "flexibilidade", o que outros saúdam como empreendedorismo urbano e cidade-empresa, se transfigura em permanente e sistemático processo de desqualificação da política. A crítica dos consultores catalães ao "controle político" vai mais longe, propondo que os partidos políticos não participem das eleições municipais. "A confrontação cidadã não corresponde à que se dá entre os partidos nacionais. Seria desejável que os partidos políticos se abstivessem de concorrer enquanto tais às eleições municipais (BORJA, 1995:26).

O suposto é que na cidade não há divergências políticas e ideológicas, mas apenas "assuntos locais", com os quais se identificam os citadinos que, afinal, encontram-se todos irmanados e igualmente interessados na afirmação da competitividade de sua cidade. Na cidade não há lugar para ideologias nem políticas, há apenas interesses. Na verdade, há apenas um único verdadeiro e legítimo interesse: a produtividade e a competitividade urbanas, condição *sine qua non* do crescimento.

Os catalães, sempre de forma clara e precisa, adiantam as condições de constituição e legitimação desse poder estratégico: a liderança individualizada, carismática, liberta de partidos e "controles políticos", portadora individual do projeto empresarial da pátria urbana. Um empreendedor político que seja, também, um empreendedor econômico.

O líder carismático, individualizado, tradicionalmente visto como um desvio ou ameaça às formas burguesas de democracia representativa, aparece, ao contrário, no discurso estratégico, como uma virtude do novo poder gestionário, e, mais que isso, uma condição da cidade-empresa. Para Castells e Borja, a "forte personalidade e dinamismo" passam a ser explicativos dos sucessos: "Lisboa, com Sampaio, e Barcelona, com a emblemática figura de Maragall, são bons exemplos" de que "dificilmente encontraremos uma resposta positiva se não há uma liderança personalizada e, em muitos casos, a figura dos prefeitos é decisiva" (CASTELLS; BORJA, 1996:156)[6].

6 Um outro e importante elemento da receita catalã, inseparável, por sinal, do poder carismático e personalizado e da opção pela despolitização do governo da cidade, é a

Em síntese, as principais características do poder estratégico, simultaneamente consequências e condições da cidade-empresa, seriam a despolitização, o desaparecimento dos partidos e o poder carismático individualizado.

Quando se examina a evolução recente da legislação e das práticas urbanísticas no Brasil, não será difícil encontrar a forma legal da proposta de flexibilização: é a operação urbana consorciada. Lê-se no Estatuto da Cidade:

> Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.
> § 1º. Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.
>
> § 2o Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas: I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente; II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente (Lei 10.257, de 10/07/2001 – ênfase do autor).

A lei veio legalizar o desrespeito à lei; ou melhor, veio legalizar, autorizar e consolidar a prática da exceção legal. A exceção como regra.

O estado de exceção: rápidas explorações teóricas

Estamos, pois, diante de medidas excepcionais que se encontram "na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito" (AGAMBEN, 2004:12).

Em Agamben se encontra sólida e rica reflexão sobre o estado de exceção, que, ao instituir o excepcional com regra, se apresenta

centralização do poder. Isto explica que, no contexto europeu de regimes parlamentaristas, defendam a substituição do parlamentarismo municipal pelo presidencialismo municipal, caminho para fragilizar os partidos e o controle político que exercem.

como "a forma legal daquilo que não pode ter forma legal", "essa terra de ninguém, entre o direito público e o fato político e entre a ordem jurídica e a vida" (AGAMBEN, 2004:12).

Mas a investigação e a reflexão de Agamben vão mais longe, na medida em que apontam não apenas para a transformação da exceção em regra como característica do estado de exceção, mas para a transformação do estado de exceção, ele mesmo, em regra do estado contemporâneo. O totalitarismo moderno lançaria suas raízes na normalização do estado de exceção, cujas origens, desde o direito romano, estiveram associadas a situações de crise, sobretudo de guerras.

> O totalitarismo moderno pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos (AGAMBEN, 2004:13).

Esse "estado de emergência permanente", mesmo que não declarado, fundamenta e autoriza o recurso permanente a medidas excepcionais, deslocando o que antes era "uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo" (AGAMBEN, 2004:13)[7].

Ao longo do século XX, o estado de exceção – ou emergência – passa a ser declarado em situações consideradas análogas à guerra, como podem ser as crises econômicas e políticas. Essa extensão não poderia ser realizada, porém, sem que a metáfora militar fosse acionada e a analogia da economia com a guerra fosse proclamada. É o que fica claro em discurso de Roosevelt, no auge da crise dos anos 1930:

7 Agamben mostra que já Walter Benjamin, em 1942, frente aos horrores do nazismo, havia constatado que o estado de exceção se transformava em regra, apresentando-se "muito mais como uma técnica de governo do que como uma medida excepcional" (AGAMBEN, 2004:16).

> Assumo sem hesitar o comando do grande exército de nosso povo para conduzir, com disciplina, o ataque aos nossos problemas comuns caso o Congresso não consiga adotar as medidas necessárias e caso a urgência nacional deva prolongar-se, não me furtarei à clara exigência dos deveres que me incumbem. Pedirei ao Congresso o único instrumento que me resta para enfrentar a crise: amplos poderes executivos para travar a guerra contra a emergência, poderes tão amplos quanto os que me seriam atribuídos se fôssemos invadidos por um inimigo externo (ROOSEVELT, 1938; apud AGAMBEN, 2004:37)[8].

A discussão acerca do estado de exceção não está circunscrita apenas ao campo da filosofia, doutrina e história do direito. Há mais de 150 anos ela tem frequentado o debate marxista acerca da natureza e formas do estado capitalista. Os termos clássicos para expressar diferentes regimes políticos desse tipo têm sido cesarismo, bonapartismo, bismarckismo e, na América Latina, também caudilhismo. Nas análises marxistas clássicas, de Marx a Poulantzas, todas essas formas de poder fortemente individualizado, às quais se juntariam o fascismo e as ditaduras militares típicas da América Latina, conformariam o que Poulantzas nomeou de "estado de exceção".

A obra de Poulantzas (1970, 1977, 1986), apesar de seu compromisso extremado com muitas das rígidas formulações do estruturalismo althusseriano, constitui, sem dúvida, o mais sistemático e consistente esforço para, a partir de um resgate do debate marxista, conferir um quadro teórico à análise do estado capitalista, e do estado de exceção em particular.

Para Poulantzas, longe de constituir um fenômeno externo e estranho ao estado capitalista moderno, como defendem os teóricos do totalitarismo (Hanna Arendt, entre outros), o estado de exceção constitui um tipo de estado capitalista em que se exacerba e ganha novo sentido e eficácia uma característica inseparável desse estado: sua autonomia relativa[9].

8 A metáfora militar, como é sabido, está fortemente presente no modelo do planejamento estratégico, a começar pelo recurso à ideia de estratégia.

9 Em certa medida, essa abordagem converge com a de Agamben, exposta acima, quando este chama a atenção para a instauração do estado de exceção como forma permanente, normal, do estado moderno (AGAMBEN, 2004).

Em outras palavras, a autonomia relativa do Estado[10], atributo histórica e teoricamente inseparável do Estado burguês, ganha no estado de exceção novas e mais amplas dimensões. Isso explicaria, segundo Althusser, que Engels tenha considerado o bonapartismo como "verdadeira religião da burguesia", uma vez que assim como outros tipos do estado de exceção (fascismo, ditadura militar), tornaria mais visível o traço comum, universal, "traço teórico constitutivo do próprio tipo capitalista de Estado", a saber: a autonomia relativa do Estado (POULANTZAS, 1986, p, 254).

Essa concepção acerca da autonomia relativa parece estar presente em todos os pensadores marxistas relevantes, a começar pelo próprio Marx, nas obras clássicas em que analisou o bonapartismo (MARX, 1977a, 1977b). Se a autonomia relativa do Estado, porém, é o elemento universal presente em todas as formas do estado de exceção, os processos que as engendram são históricos e, por conseguinte, específicos.

> Apenas um tipo de crise política produz uma forma excepcional de Estado, qual seja, a crise de hegemonia no interior do bloco no poder. Isso ocorre quando nenhuma classe ou fração de classe consegue impor sua 'liderança' sobre os outros membros do bloco no poder, seja por meio de suas próprias organizações políticas, seja por meio do Estado 'democrático-parlamentar'. Isso se relaciona tipicamente a uma crise geral de hegemonia sobre o todo da sociedade (JESSOP, 2009:136).

As razões e origens dessa crise geral de hegemonia variam segundo diferentes abordagens e processos históricos. Para Marx e Lênin, como demonstra exaustivamente Poulantzas (1986, 1970), o estado de exceção se configura como um tipo de regime em que as classes dominantes não conseguem assumir diretamente as rédeas do poder e, de certa forma, mandatam um "bonaparte" ou um grupo particular – militares – para dirigir o Estado. Isso decorreria,

10 "Por autonomia relativa deste tipo de Estado entendo, aqui, não diretamente a relação das suas estruturas com as relações de produção, mas a relação do Estado com o campo da luta de classes, em particular a sua autonomia relativa em relação às classes ou frações do bloco no poder e, por extensão, aos seus aliados ou suporte" (POULANTZAS, 1986:252).

segundo a análise de Marx do bonapartismo francês, porque haveria um equilíbrio relativo de forças entre classes dominantes e dominadas.

Seja por essa razão, seja porque, ao contrário, como sugere Poulantzas para explicar as origens do fascismo e do nazismo na Itália e na Alemanha, tratar-se-ia antes de uma incapacidade de resolver, sob a república democrática, as contradições entre diferentes frações dominantes, o estado de exceção redefine as formas através das quais os interesses dominantes se fazem presentes no Estado.

> Tais crises refletem-se na cena política e no sistema estatal. Os seus sintomas incluem: uma crise da representação partidária, isto é, uma ruptura entre diferentes classes ou frações de classe e seus partidos; tentativas de várias forças sociais para contornar os partidos políticos e influenciar diretamente o Estado; esforços de diferentes aparatos do Estado para impor a ordem política independentemente de decisões vindas dos canais formais do poder. Tais fenômenos podem minar a unidade institucional e de classe do Estado, mesmo onde ele continua a funcionar, e provocar uma ruptura entre altos escalões no sistema estatal e seus níveis inferiores (JESSOP, 2009, p. 136)[11].

A partir de Poulantzas, Jessop destaca que no estado de exceção, em substituição às formas normais de representação de interesses, ocorre uma

> expansão de redes de poder e correias de transmissão paralelas que se cruzam e vinculam a diferentes ramos e centros. Isso produz grande centralização do poder político e multiplica seus pontos de aplicação no Estado. Tudo isso serve para reorganizar a hegemonia, para neutralizar divisões internas e para provocar curto-circuitos em resistências internas, além de assegurar a flexibilidade em face da inércia burocrática (JESSOP, 2009, 137).

11 Se rejeita as análises dos teóricos do totalitarismo, para quem o nazismo e o fascismo são formas de estado que se opõem e estão em contradição profunda com a república democrática burguesa, Poulantzas vai criticar acerbamente as análises que predominaram na III Internacional, segundo as quais o fascismo não era senão um resultado e evolução históricas naturais e quase inevitáveis da república burguesa (POULANTZAS, 1970 e 1986, p. 286 e ss,).

A cidade de exceção

Se parece evidente a impossibilidade de transpor as análises teóricas rapidamente apresentadas na sessão anterior para um exame das formas de exercício do poder e da organização do Estado na escala de uma cidade, é inegável a possibilidade de extrair algumas pistas interessantes, que permitiriam trabalhar com a hipótese de que o planejamento pós-moderno, competitivo e estratégico sinaliza a emergência do que designamos aqui de cidade de exceção.

Em primeiro lugar, pode-se lembrar a importância que os teóricos catalães atribuem à crise urbana como requisito do sucesso do modelo proposto. Sem crise, asseguram, é impossível construir a unidade da pátria urbana em torno de um líder carismático ao qual, de certa maneira, o conjunto das classes urbanas delegariam o poder para, de maneira ágil e flexível, conduzir a cidade à vitória na competição com as demais cidades. Esse requisito é formulado como "sensação generalizada de crise de crescimento ou de perda de oportunidades que permita superar os enfrentamentos entre atores relacionados com os conflitos do dia a dia" (BORJA, CASTELLS, 1997: 166)[12].

Contornar e superar os conflitos internos, como no exemplo típico do bonapartismo, se faz por uma desqualificação dos partidos políticos e por um mandato ao líder carismático que, encarnando os interesses comuns da pátria urbana, a conduz à guerra, ou melhor, à competição. A crise urbana, que é crise econômica e política, sob a metáfora da guerra tal e qual apresentada por Agamben, autoriza, mais do que isso, exige e instaura, como necessidade emergencial, uma nova forma de constituição do poder na/da cidade.

A autonomia assim conferida ao líder, como em todas as formas de estado de exceção, não é arbitrária nem ilimitada, pois se exerce nos marcos da afirmação dos interesses gerais das classes dominantes, mesmo se e quando contraria interesses privados de alguma(s) de suas frações. A reconfiguração da hegemonia encontra

12 No mesmo sentido, o "sucesso" do planejamento estratégico de Barcelona é explicado pela crise – ou sensação de crise: "Na velocidade das mudanças intervieram diversos fatores, como: uma consciência aguda de crise urbana compartilhada pelos principais atores públicos e privados¨ (BORJA, 1995:8).

na autonomia relativa do poder o caminho para, por assim dizer, suspender os partidos e a luta política e vencer as resistências, venham de onde vierem – dos dominados ou daquelas frações dominantes eventualmente prejudicadas em seus interesses particularistas.

A cidade de exceção se afirma, pois, como uma forma nova de regime urbano. Não obstante o funcionamento (formal) dos mecanismos e instituições típicas da república democrática representativa, os aparatos institucionais (formais) progressivamente abdicam de parcela de suas atribuições e poderes. A lei torna-se passível de desrespeito legal e parcelas crescentes de funções públicas do Estado são transferidas a agências "livres de burocracia e controle político".

Centralização das decisões, personalização do poder, lideranças carismáticas, regulações *ad hoc* e flexíveis, em nome da superação da crise e envelopadas na metáfora da guerra, a cidade de exceção realiza, para parafrasear Engels, o sonho da burguesia urbana.

No caso do Rio de Janeiro, que inspira esta comunicação, as formas da ilegalidade e da exceção aparecem por toda parte e se multiplicam em virtude da nova emergência: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Assim, por exemplo, embora o Estatuto da Cidade tenha determinado que todas as cidades deveriam ter seus novos Planos Diretores até julho de 2008, somente em dezembro de 2010 isso aconteceu. A prefeitura e a Câmara Municipal irmanaram-se para produzir toda uma nova e generosa (com o grande capital) legislação de isenções e favores fiscais e urbanísticos, transformando a exceção urbanística em regra[13].

Essa ilegalidade legal não constitui nenhum obstáculo, nem constrangimento ao exercício pleno do poder... E o poder se exerce na produção em massa de novas e mais generalizadas exceções. O governo da área portuária, inclusive poder de concessão de serviços públicos, a pretexto de mais uma parceria público-privada, é, por assim dizer, "terceirizado" e entregue a um consórcio empresarial. A Federação Internacional de Futebol (FIFA) não pagará impostos. Todas as empresas que tiverem contrato com a FIFA estarão isentas,

13 Cabe registrar que em várias das cidades que sediarão eventos da Copa do Mundo em 2014 assiste-se a processos similares de leis de exceção fiscal e urbanística, o que faz do Rio de Janeiro apenas a cidade símbolo e mais avançada na trilha da cidade de exceção.

assim como também aquelas com contratos com o Comitê Olímpico Internacional (COI)[14].

Os megaeventos realizam de maneira plena e intensa, a cidade da exceção. Nesta cidade, tudo passa ao largo dos mecanismos formais-institucionais. Onde foi aprovado o Plano Olímpico? Não se sabe nem mesmo onde e por quem foi formulado. Nem falar de partidos políticos. A cidade dos megaeventos é a cidade das decisões *ad hoc*, das isenções, das autorizações especiais... e também das autoridades especiais. O Comitê Olímpico, a Autoridade Olímpica... quem os elegeu?

À guisa de conclusão: a cidade de exceção é o lugar da democracia direta do capital

Certamente, a categoria de estado ou regime de exceção não se aplica senão de modo parcial à cidade dos megaeventos. As formas institucionais de democracia representativa burguesa formalmente permanecem operantes. O governo eleito governa, o Legislativo municipal legisla... Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial.

Aqui, a autonomia do estado transforma e centraliza de maneira extrema o poder. A cidade de exceção transforma o poder em instrumento para colocar a cidade, de maneira direta e sem mediações na esfera da política, a serviço do interesse privado de diferentes grupos de interesses. Não se trata mais de uma forma de governo em que o "interesse geral" cederia lugar a formas negociais, como sugeria Ascher; nem se trata, apenas, de governar em benefício de determinados grupos de interesses, grupos dominantes. Trata-se de uma forma nova, em que as relações entre interesses privados e estado se reconfiguram completamente e entronizam novas modalidades de exercício hegemônico. Nesse contexto, torna-se

14 A legislação especial pode regular até mesmo o que comem os citadinos: durante os Jogos Pan-Americanos, foi proibido ingressar em alguns estádios levando sanduíches ou lanches... já que um contrato assegurava a uma empresa a exclusividade de fornecimento de alimentação. Uma intervenção do Ministério Público acabou por impugnar as revistas a que o público era submetido no ingresso às praças esportivas.

regra a invisibilização dos processos decisórios, em razão mesmo da desqualificação da política e da desconstituição de fato das formas "normais" de representação de interesses. Não se sabe onde, como, quem e quando se tomam as decisões – certamente não nas instâncias formais em que elas deveriam ocorrer nos marcos republicanos.

Concretiza-se, assim, o projeto de conferir flexibilidade e agilidade aos processos decisórios e liberando-os definitivamente dos "controles políticos e burocráticos". As chamadas parcerias público-privadas e as operações urbanas constituem um exemplo perfeito dessa "expansão de redes de poder e correias de transmissão paralelas que se cruzam e vinculam diferentes ramos e centros", ao largo dos partidos e do governo formal, a que se refere Jessop.

Nessas redes de poder e correias de transmissão paralelas que constituem o terreno propício às parcerias público-privadas, a cidade de exceção se conforma também como democracia direta do capital.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La fin des villes n'est pasà l'ordre du jour. Paris: Éditions de l'Aube, 2001.

BIENENSTEIN, Glauco. *Espaços metropolitanos em tempos de globalização*: um estudo de caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.

BORJA, Jordi (ed.). *Barcelona.* Un modelo de transformación urbana. Quito: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local y global.* La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: United Nations for Human Sttlements / Taurus / Pensamiento, 1997.

CASTELLS, Manuel. The world has changed: can planning change? *Keynote Speech*, (ACSP Annual Meeting). Austin, Texas, (mimeo), 1990.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. "As cidades como atores políticos". *In*: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, julho/1996: 152-166.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Rev. Sociol. Polit*. [*online*], vol.17, n.33: 131-144, 2009.

LIMA JUNIOR, Pedro Novais. *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico"*: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.

MARX, Karl. “Luta de classes na França de 1848 a 1850”. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, v. 3, p. 93-198, 1977a.

MARX, Karl. “O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte”. *In:* Marx, Karl; Engels, Friedrich. *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, v. 3, p. 199-285, 1977b.

OLIVEIRA, Fabricio. *Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro*: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.

POULANTZAS, Nicos. *Fascisme et dictature*: la IIIe Internationale face au fascisme. Paris: François Maspero, 1970.

POULANTZAS, Nicos. *Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PREFEITURA da Cidade do Rio de Janeiro. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: Rio sempre Rio. Rio de Janeiro, 1996.

SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidade espetáculo*: política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Editora Palavra, 1997.

SÁNCHEZ, Fernanda. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó (SC): Argos Editora Universitária, 2003.

URBAN PARETNERSHIP & THE TWU URBAN DIVISION. The urban dialogues. Learning events summary notes. S.l. 1998.

VAINER, Carlos. “Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 5. ed., p. 75-103, 2009a.

VAINER, Carlos. “Os liberais também fazem planejamento urbano: glosas ao ‘Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro’”. *In*: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 5. ed, p. 105-119, 2009b.

A noção de legado nos discursos associados aos projetos urbanísticos para a Olimpíada Rio 2016[1]

Pedro de Novais Lima Junior
Henrique Amorim Soares

Introdução

Os Jogos Olímpicos têm sido tratados como uma oportunidade para a promoção de desenvolvimento local, o que tem levado governos de grandes cidades a se engajarem em uma disputa para sediá-los. Em geral, afirma-se que os megaeventos funcionam como catalisadores de processos de revitalização urbana, graças à possibilidade que fazem advir da captação de recursos públicos e de capitais privados.

No Rio de Janeiro, a intenção de receber os Jogos Olímpicos data de 1996 (para as Olimpíadas de 2004). Ela surgiu no âmbito de

1 Este texto, originalmente intitulado "Flux et permanence: la réorientation du discours autour des projets urbanistiques et la question du legs olympique", foi apresentado no Colloque Métropoles des Amériques: Inégalités, conflits et gouvernance, em Montréal, em outubro de 2011, portanto antes da realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Optamos por mantê-lo em sua forma original.

um estreitamento de relações entre elites políticas locais e técnicos de Barcelona, alguns anos após a competição olímpica realizada naquela cidade. A experiência barcelonense foi apresentada como de grande sucesso e divulgada pela América Latina como exemplo de planejamento e de coordenação de intervenções urbanísticas.

A disputa interurbana por megaeventos sustenta-se no entendimento imediato de que eles atraem recursos. Além disso, essa ideia é acompanhada por construtos mais sofisticados, apoiados em "uma epistemologia emergente que entende os sistemas como lugares demarcados vagamente e sendo atravessados por fluxos de matéria e energia" (ZAERA-POLO, 1994), frequentemente sintetizados na ideia de globalização. Assim são explicados os processos de reorganização espacial, orientados para a criação de centralidades e para a atração e fixação de capitais que dinamizariam os territórios.

Em termos estritamente urbanísticos, a representação de um espaço de fluxos, suscita a consideração de intervenções pontuais no tecido urbano. Delas resultariam zonas de influência – perceptíveis pelo aumento do valor do solo – que atrairiam maior atenção de atores privados. Essas intervenções são vistas como mais ajustadas às dinâmicas econômicas contemporâneas do que as iniciativas pautadas em planos de organização do território: o plano dá lugar aos projetos.

Pode ser dito que o interesse pela atração dos Jogos Olímpicos se legitimava, inicialmente, pela vontade de atrair capitais externos: a menção das oportunidades e desafios da globalização e sua decorrência lógica, de que a ancoragem dos fluxos seria benéfica para o desenvolvimento local, foram, ao menos no Rio de Janeiro, argumentos suficientes para justificar a importância dos megaeventos. Hoje em dia, porém, provavelmente devido às críticas recebidas quanto ao alto custo e baixo retorno dos investimentos (no Brasil e no exterior), bem como em razão de casos em que o evento foi mal avaliado (Atenas, em 2004, e Santo Domingo, em 2003), a justificativa para a acolhida de acontecimentos do gênero não pode se basear apenas na referência genérica à possibilidade de dinamização econômica. Ela veio a concentrar-se na ideia de "legado".

A noção de legado indicaria que os esforços e vultosos recursos empregados garantem efeitos benéficos perenes em diferentes áreas

(esportiva, segurança pública, urbanística, entre outras). Supõe um gasto público objetivado, portanto, mensurável, ou seja, que pode se distinguir do argumento mais abstrato (dinamização da economia local) por seu grau de elaboração e acuidade.

Em planejamento, legado pode ser tomado como uma medida pela qual um plano é avaliado; é a diferença entre o pretendido e o alcançado, embora a qualidade do legado, e, portanto, dos planos, possa também ser examinada em termos de seu ajustamento à aspectos simbólicos, notadamente à representação dominante de cidade.

Frequentemente, porém, o assunto é tratado com otimismo, isto é, sem que se olhe para os efeitos não esperados dos investimentos e intervenções (aumento de custo da terra, relacionado à *gentrificação*; custos de oportunidade dos recursos públicos aplicados; consumo de matérias primas que contribuem para problemas ambientais). Além disso, na medida em que aumenta a tensão social em torno dos megaeventos e, por decorrência, que ganham relevância os efeitos negativos a eles associados, maior é a ênfase atribuída ao legado que, por definição, é associado a efeitos positivos.

A sugestão de seriedade, de responsabilidade com o futuro é o que empresta força à ideia de "legado olímpico", estratégia discursiva para enfrentar a crescente resistência às reorganizações socioespaciais resultantes dos preparativos para os jogos. De fato, considerando-se os projetos olímpicos para o Rio de Janeiro, pode-se verificar que a atenção ao legado vem crescendo, enquanto se modifica o foco dos projetos.

O projeto para as Olimpíadas de 2004, por exemplo, formulado com consultoria catalã, estava em parte direcionado para a zona norte, e considerava uma reestruturação na escala da cidade. O projeto para o PAN de 2007 concentrava-se na zona oeste e pode-se dizer que consistia, em termos urbanísticos, na inserção de peças urbanas – na forma de equipamentos esportivos – relativamente independentes. Por fim, o projeto para as Olimpíadas de 2016 apresenta-se em parte como conjunto de intervenções desarticuladas, como no PAN, ainda que inclua algumas vias de transportes coletivos que pretendem conectar a cidade.

O trabalho ora proposto realiza, primeiramente, uma análise do emprego da noção de legado, conforme aparece na imprensa,

em falas de personagens públicos. Com isso procura-se denotar o modo como a noção de "legado" vem sendo construída e os sentidos que incorpora. Em seguida, elabora-se uma análise comparativa dos projetos urbanísticos para megaeventos esportivos no Rio de Janeiro a fim de verificar as mudanças entre eles: os Jogos Olímpicos de 2004; o PAN de 2007 e os Jogos Olímpicos de 2016. Realiza-se ainda uma análise dos sentidos assumidos pelo termo "legado" nos momentos em que se buscava justificar os projetos. Por fim, busca refletir sobre a relação entre legado (estratégia discursiva) e projeto (expectativa de realização). Espera-se evidenciar que a crescente ênfase discursiva no legado mascara, na prática, uma reduzida atenção ao legado, considerado na sua dimensão urbanística.

A noção de "legado" como parte do processo de escolha da cidade-sede dos Jogos Olímpicos

A noção de legado passou a ser incorporada no discurso olímpico brasileiro após a desclassificação da cidade do Rio de Janeiro ainda na primeira fase (em meados de 2004) da disputa por sediar as Olimpíadas de 2012. Em reportagem na qual são apontados motivos para a derrota, o Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Carlos Arthur Nuzman, afirmava que não sabia que o Comitê Olímpico Internacional (COI) basearia tão firmemente sua escolha em um novo quesito, chamado de "critério de viabilidade", que consiste na "probabilidade de o projeto apresentado ser realizado no prazo e na forma propostos, de acordo com a situação financeira e política da cidade, país ou região, localização, capacidade de crescimento e legado das obras após a Olimpíada" (ASSUMPÇÃO, 2004). De fato, foi no processo de seleção da cidade-sede para a Olimpíada de 2012 que o COI introduziu a noção de legado entre os 11 itens de avaliação (mantiveram-se dez e alterou-se o 11º item: de "*conceito geral" para "legado"*)[2].

Ao mesmo tempo, as declarações contraditórias de Jacques Rogge, presidente do COI, em um curto período de tempo, evidenciam a preocupação e a importância que passou a ser dado ao critério

2 Os 11 itens passaram a ser: apoio político e social, infraestrutura geral, infraestrutura esportiva (locais de competição), Vila Olímpica, meio ambiente, acomodações, transporte, segurança, experiências anteriores, finanças e legado.

"legado" na avaliação das candidaturas de cidades sedes dos Jogos Olímpicos. Logo após elogiar os organizadores dos jogos realizados em Atenas em 2004 (ROSEGUINI, 2005), acabou por reconhecer (em 2005) que ficaram para Atenas "elefantes brancos", estruturas que se tornaram inúteis: "Na época, a discussão do legado olímpico não estava tão consolidada como hoje. Muita coisa em Atenas está subtilizada. A população reclama com toda razão", relata Rogge (*In*: ROSEGUINI, 2005). O dirigente diz que assumiu, desde então, "a missão de convencer os organizadores de grandes eventos a diminuir o tamanho das edificações que pretendem erguer", a fim de adequá-las à realidade pós-olímpica.

O professor Andrew Thornley, ao ser consultado por jornalistas brasileiros na véspera da definição do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, disse: "Nas últimas votações, como a que escolheu Londres para sediar os Jogos de 2012, o COI mostrou que o legado tem se tornado cada vez mais importante". De acordo com a reportagem, o COI enfatiza benefícios em longo prazo como renovação de áreas e incentivo ao esporte (BBC Brasil, 2009).

"Legado" como recurso discursivo

É curioso notar que para o caso do Rio de Janeiro a noção de legado passou de ponto de reprovação na candidatura para os Jogos de 2012 a principal mote da campanha dos jogos de 2016. Mais notável ainda é a eficiência da reorientação do discurso e a ênfase à noção de legado conferida nos projetos entre as duas campanhas, obtendo boa avaliação na última candidatura no quesito legado. De acordo com especialistas, foi a boa avaliação nesse quesito que pesou mais decisivamente para a escolha do Rio para os Jogos de 2016.

Tratou-se de avaliar o sentido da noção "legado" no discurso da imprensa, seja no destaque de posições de atores relevantes do setor público, seja na tomada de posição (editoriais, articulistas ou jornalistas). Para tal, foi pesquisada nos arquivos digitais de três dos mais importantes jornais do país (*O Globo, Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*) a ocorrência do termo "legado" (em associação com "olimpíada"). Nos artigos foram procuradas informações a respeito dos modelos (cidades onde os jogos foram considerados exitosos) e

atores relevantes (do poder público, visto tratar-se de iniciativa desse setor) manifestando-se sobre o assunto.

Boa parte dos resultados foi identificada no período que antecedeu a escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Os registros apontam para os exemplos positivos (Barcelona é a principal referência) e para os negativos (Pan 2007, Atenas, Montreal e Pequim, sendo esta última avaliada de formas diferentes, passando de bom a mau exemplo em pouco tempo). Elas também serviram para dar voz a atores sociais que buscavam justificar a candidatura do Rio de Janeiro. A noção de legado mais comum é a de benefícios que ficam para a cidade devido à criação de infraestrutura ou à melhoria da segurança pública. Porém, é recorrente a noção de legado como do aumento da autoestima dos citadinos ou com a consolidação do Brasil como potência esportiva.

No quadro a seguir dividimos as matérias jornalísticas em três períodos, tendo como marco o dia 2 de outubro de 2009, dia da votação final que definiu o Rio de Janeiro como cidade sede das Olimpíadas de 2016. O primeiro período abrange os resultados até o dia anterior ao anúncio da cidade vencedora da disputa, ou seja, até 01/10/2009; o segundo abarca as matérias do dia da vitória da candidatura do Rio de Janeiro; e o terceiro período contém os resultados do dia posterior à definição da vitória do Rio até meados de 2011.

Ocorrências encontradas para "legado" + "olimpíada"

Período	O Globo		Folha.com		Estadão		Somatório total	
	Resultados	%	Resultados	%	Resultados	%	Resultados	%
Até 01/10/2009	27	41%	14	19%	44	27%	85	28%
Em 02/10/2009	10	15%	17	24%	10	6%	37	12%
De 03/10/2009 até 29/07/2011	29	44%	41	57%	111	67%	181	60%
Total	66	100%	72	100%	165	100%	303	100%

Observa-se que parte significativa das matérias concentrou-se em um único dia, 02/10/2009, o dia da vitória do Rio (12% do total), evidenciando assim a atenção e a expectativa por parte da mídia em relação à candidatura Rio 2016.

Nos três meios de comunicação pesquisados a maior parte dos resultados concentrou-se no terceiro período, ou seja, após o dia 02/10/2009 (60% do total). Nesse período o foco principal das matérias jornalísticas era avaliar o que poderia vir a ser afinal o legado para a cidade; enquanto que no primeiro período, cujo percentual foi 28% do total, preocupavam-se em dar voz aos principais atores sociais que procuravam dar ênfase ao principal ponto da candidatura carioca, ou seja, o legado.

O quadro a seguir tem como objetivo verificar, ao longo do tempo, a gradual afirmação da ideia de legado. Para isso, a pesquisa estabeleceu balizas anuais, constatando que o termo só apareceu a partir de 2004 e que passou a ser empregado progressivamente a partir de então, tendo seu ápice em 2009, quando foi definida a cidade sede dos Jogos de 2016.

Ocorrências encontradas para "legado" + "olimpíada"

Período	O Globo		Folha.com		Estadão		Somatório total	
	Resultados	%	Resultados	%	Resultados	%	Resultados	%
Até 31/12/2007	0	0%	5	7%	9	5%	14	5%
De 01/01/2008 a 01/01/2009	6	9%	4	6%	12	7%	22	7%
De 02/01/2009 a 01/01/2010	42	64%	31	43%	64	39%	137	45%
De 02/01/2010 a 01/01/2011	6	9%	13	18%	36	22%	55	18%
De 02/01/2011 a 29/07/2011	12	18%	19	26%	44	27%	75	25%
Total	66	100%	72	100%	165	100%	303	100%

Observa-se que foram poucos os resultados encontrados até o início de 2009 (12% do total). Durante o ano de 2009, quando foi definida a cidade sede dos Jogos Olímpicos de 2016, foi veiculada a maioria das matérias jornalísticas a respeito da noção de legado (45% do total), evidenciando a atenção da mídia em torno do tema – seja para dar voz aos atores sociais, seja para tentar entender qual seria de fato o legado para a cidade – e a sua importância naquele período na

realidade nacional. No ano subsequente (2010) os resultados caíram (para 18% do total), demonstrando o esfriamento e a desmobilização, tanto por parte da mídia quanto por parte dos atores sociais envolvidos em justificar a candidatura do Rio de Janeiro, uma vez que já era vitoriosa.

Em 2011, os resultados voltaram a crescer (25% do total); isso se deve em parte à inquietação a respeito da inércia em relação às ações e obras prometidas para a realização dos jogos em 2016 e em parte pela proximidade dos Jogos de Londres 2012, que serviu de base para avaliação dos resultados do caso carioca.

Ocorrências no período até 31/12/2007

As matérias jornalísticas dão ênfase nas explicações para os motivos para a eliminação precoce da candidatura do Rio de Janeiro para 2012 e para a incorporação por parte do COI da noção de legado como critério de avaliação dos projetos para as cidades, numa clara tentativa de "encolher" o tamanho das instalações esportivas criadas para os jogos e sem esconder o evidente fiasco de Atenas 2004. Os jornais assinalam que a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 "credenciava" o Rio para sediar Olimpíadas, embora, posteriormente, considerassem negativo o legado do Pan: a cidade planejou mal o legado do maior torneio das Américas e perdeu a chance de prosperar. Legado, portanto, indicava atenção para as estruturas esportivas que permaneceriam para as próximas gerações e a manutenção de um orçamento equilibrado. O legado é algo que pode ser planejado (ROSEGUINI, 2007). Nesse período a noção de legado começa a ter penetração no país através das intervenções de dirigentes do COI. Dirigentes brasileiros se utilizam da palavra, mas ainda de forma difusa. Barcelona aparece como principal cidade-modelo, a qual quase todos os personagens se reportam.

Ocorrências no período de 01/01/2008 a 01/01/2009

Inicia-se a candidatura do Rio para 2016. A ênfase é no legado chinês, em função das Olimpíadas lá ocorridas em 2008. Além de Pequim, outro modelo é Barcelona. O quesito "legado" da candidatura brasileira obtém nota máxima na avaliação do COI, enfatizando os benefícios sociais e educacionais para a população mais pobre (BBC, 2008a; BBC, 2008b; RANGEL, 2008). Os agentes políticos locais do Rio de Janeiro não haviam incorporado ainda a noção de legado.

Ocorrências no período de 02/01/2009 a 01/01/2010

O ano de 2009, quando se define a sede dos Jogos de 2016, concentra o maior número de menções ao legado olímpico. De um modo geral, as matérias questionam o legado "nulo" dos Jogos Pan-americanos e tratam do legado dos Jogos Rio 2016. Enfatizam-se os exemplos negativos: abandono das instalações e orçamentos estourados em Atenas e no Pan 2007 (modelos a serem evitados); ressaltam-se as ações governamentais que viabilizaram a candidatura do Rio (assinatura de pactos e a liberação de verbas vultosas por parte do governo federal para saneamento e transportes). Também há crítica aos valores orçados: a Rio 2016 equivaleria a "sete pans e meio" (LANCEPRESS, 2009a). A noção de legado está associada à infraestrutura e à redução da criminalidade. Destaca-se que o legado teria grande peso na decisão do COI relativa a 2016. Observam, ainda, a importância da ação forte do governo para melhor condição no processo seletivo.

De acordo com o representante do COI, Urs Lacotte, "os Jogos devem permitir que os fundos públicos investidos se transformem posteriormente em infraestruturas, edifícios e bem-estar para seus cidadãos" (EFE, 2009b). Já para o então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, legado se realiza por meio de um "choque de urbanismo" que resultaria em segurança, acessibilidade, transporte de massa e aumento da autoestima do carioca. Na mesma linha, para o prefeito da cidade, Eduardo Paes, "os grandes vencedores dos jogos olímpicos serão os moradores da cidade" (O GLOBO, 2009), pois os Jogos de 2016 seriam uma "grande oportunidade para os cariocas verem realizadas obras que sempre pediram" (Idem). A noção de legado, então, está relacionada à resolução dos problemas do cotidiano, em especial à falta de infraestrutura e à fragilidade diante de calamidades.

Divulga-se o valor estimado para a realização dos Jogos Rio 2016: 28,8 bilhões de reais, ou, 13,92 bilhões de dólares; o valor mais alto entre as quatro cidades finalistas para sediar o evento (Tóquio, Chicago, Madri e Rio de Janeiro). Desse montante, 72% correspondem ao orçamento destinado às diversas obras de infraestrutura necessárias, incluindo as reformas do aeroporto e do Metrô (EFE, 2009).

A noção de legado nos discursos do então Presidente Lula está associada à (oportunidade de) implantação de infraestrutura e ao aumento da autoestima – inclusive à possibilidade, em síntese, do pobre assistir a evento de ricos (MAGALHÃES, 2009b). Nesse aspecto, o presidente supõe ter o apoio de países da América Latina e África. Todavia, as referências geográficas após a escolha do Rio de Janeiro como sede são outras: o presidente indica ser necessário aprender com o exemplo de outras cidades que já foram sedes de Olimpíadas. Para o Ministro dos Esportes, Orlando Silva, a realização dos jogos permitiria a transformação do Brasil em potência esportiva e colocaria o país na rota dos investimentos mundiais. Internamente, as vantagens seriam relacionadas a melhorias urbanas, a avanços nas atividades esportivas e a ganhos com o turismo. O investimento gerará 100 mil empregos e o valor será recuperado com impostos em 10 anos. A então Ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, manifestando-se após a escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos de 2016 apontou para a necessidade de transparência nas ações e a importância do controle dos gastos. Por outro lado, o esporte foi considerado capaz de estabelecer padrões de convivência para jovens e crianças (LANCEPRESS, 2009b). O Ministro da Justiça, Tarso Genro, após a escolha do Rio como sede dos Jogos de 2016, observa que o legado relaciona-se à segurança pública: está associada à pacificação de locais violentos e à implementação de projetos preventivos, que permaneçam após os Jogos Rio 2016.

Com relação às cidades apontadas como modelo para o Rio no discurso dos personagens mais ativos nesse período, destacam-se Barcelona e Londres – esta última devido ao projeto de instalações de menor porte. "Superar Barcelona", no entanto – afirmou o escritor brasileiro Zuenir Ventura –, é um mote mais forte e palavra de ordem para o Rio (VENTURA, 2009).

Nesse momento há um engajamento de atores em todas as escalas, que se unem em prol da candidatura do Rio de Janeiro. No entanto, pode-se afirmar que em 2009 a noção de legado corresponde, de certa maneira, à área de atuação do que a invoca. Num extremo, legado relacionado à imagem, à autoestima etc.; no outro, legado indicando melhorias urbanas, particularmente infraestrutura. No meio, legado relacionado à melhoria do esporte e aumento de emprego.

Ocorrências no período de 02/01/2010 a 01/01/2011

No ano de 2010, após a euforia da escolha da sede, caiu o número de alusões. Nesse período, o Pan 2007 volta a ser tratado como um mau exemplo: faltou planejamento, o orçamento foi ultrapassado em cerca de oito vezes e considerou-se que houve fracasso na parceria público-privada (PPP).

A noção de legado passa a agregar apelo eleitoral. O Governador Sérgio Cabral, referindo-se aos investimentos em segurança pública na ocasião da eleição para presidente observou: "O povo será grato a Lula e a tudo que tem feito pelo Brasil e pelo Rio, particularmente. Vamos seguir com Dilma, com o PAC 2. A Copa e a Olimpíada serão um sucesso internacional, mas também deixarão um legado para a população do Rio de Janeiro" (VALOR, 2010). Refere-se, ainda, à recuperação do tempo perdido: após um ano de estagnação depois da escolha do Rio, é preciso fazer 30 anos nos 6 anos que restavam para 2016. Legado, para o governador, nessa época de articulações políticas e repasses de verbas, tem um sentido preciso: relacionava-se à segurança pública, à área ambiental e à infraestrutura. Para a Secretária Estadual de Turismo, Esporte e Lazer, Márcia Lins, a noção de legado estava ligada à economia do turismo. As Olimpíadas ajudariam o Rio de Janeiro a dobrar, até 2020, o número de turistas (de 6 para 12 milhões/ano), tendo em vista um horizonte de longo prazo: alcançar Paris, que recebe 60 milhões de turistas/ano.

O Presidente do COI, Jacques Rogge, elege a segurança como prioridade nos investimentos para os Jogos Rio 2016:

> O projeto (Rio 2016) é definitivamente pensado para deixar um legado positivo baseado na sustentabilidade. E o legado vai além de estádios e construções. Há o legado humano, que fica para a juventude, a renovação das favelas, muitos aspectos que deixarão um legado positivo para a cidade, o estado e também o país. Estou otimista de que esse projeto vai beneficiar os brasileiros por muitas gerações (BBC, 2011b).

O Prefeito Eduardo Paes afirma que não haverá equipamentos grandes e inúteis na cidade após 2016 e admite a possibilidade de se fazer equipamentos temporários (JUNIOR, 2010).

Em meio aos variados sentidos de legado, surge o de "legado ético", elaborado pelo vice-presidente do Instituto ETHOS – organização não governamental que atua no Brasil –, Paulo Augusto Itacarambi: "Além do legado físico da Copa e da Olimpíada, queremos o legado ético". O instituto fiscalizará os gastos públicos com os Jogos Rio 2016, visando aumentar a transparência na contratação e execução dos serviços (RAMOS, 2010).

No entanto, em meio aos discursos otimistas surgiram outros dissonantes, dentre os quais se destaca o relatório encomendado pela ONU com relação ao impacto de megaeventos esportivos sobre a vida das pessoas nas cidades, realizado pela urbanista brasileira Raquel Rolnik, consultora das Nações Unidas para o Direito à Moradia:

> Expulsões, encarecimento de moradia, falta de alternativas e pressão sobre os mais pobres, que acabam empurrados para as periferias, têm sido algumas das marcas mais características das Copas e Jogos Olímpicos (...). Os benefícios econômicos desses eventos não são distribuídos de forma adequada à população e o legado 'é longe de ser positivo' (CHADE, 2010).

Como forma de avaliar o legado que cada projeto para o Rio de Janeiro relacionado aos Jogos de 2016, a prefeitura cria o "legadômetro", que, segundo o Prefeito Eduardo Paes, "é um instrumento de constrangimento... É preciso se ter clareza sobre aquilo que vale a pena para a cidade" (REUTERS, 2010). O objetivo do "legadômetro" é avaliar o impacto dos projetos nas áreas de transporte, infraestrutura urbana, ambiental e desenvolvimento social. Uma comissão formada por assessores do prefeito dará notas, numa escala que varia de 1 a 5 – sendo que o primeiro patamar representa um plano com impacto negativo, ao passo que o nível mais alto significa que a obra terá impacto positivo –, nos projetos relacionados aos jogos[3].

Os Jogos Olímpicos de Barcelona e Pequim continuaram a ser referência. Os preparativos para Londres 2012 servem de baliza de avaliação para os projetos do Rio de Janeiro. Cabe destacar, no entanto, a notoriedade que o modelo Barcelona tem não só aqui no

3 Ver o site www.transparenciaolimpica.com.br.

Brasil – em função do forte empenho das elites locais e consultores catalães na década de 1990 –, mas também em Londres.

Nesse período saem um pouco de cena personagens do governo federal e ganha protagonismo a interlocução entre atores locais – em defesa dos projetos para Rio 2016 – e atores estrangeiros – em parte através da figura de consultores (interessados em e convidados a orientar os rumos das decisões para o projeto carioca), em parte através de órgãos internacionais (que buscavam avaliar o que por aqui já havia sido planejado e realizado). A principal novidade consiste na possibilidade de não só planejar o legado, mas poder mensurá-lo e atribuir uma nota a um projeto de acordo com a relevância que terá para a cidade. O legado pode ser medido positivamente ou negativamente.

Ocorrências no período: de 02/01/2011 a 27/07/2011

Nos jornais O Globo e Folha de São Paulo, as atenções estavam voltadas para a correspondência entre gastos e conveniência da obras, fazendo menção a obras de alto custo de manutenção e pequena utilidade social – "elefantes brancos" (após a realização do evento), como as que teriam sido erigidas em Atenas, Pequim e no Pan 2007.

As principais referências são Londres 2012 (devido às propostas de estruturas de pequeno porte e desmontáveis, em locais degradados) e Barcelona.

A respeito do concurso de projetos para a revitalização da área portuária, no entorno da Avenida Francisco Bicalho, o Prefeito Eduardo Paes afirma;

> A renovação da região portuária será o maior legado deixado para o Rio após os Jogos (...). É uma mudança na lógica de crescimento do Rio, que sempre fugiu do Centro, sempre foi em direção à Zona Oeste.
> (...) A realização desse projeto, significa que nós estamos fazendo uma olimpíada que, na verdade, serve a cidade do Rio de Janeiro, não se serve só da cidade. Ela [a Olimpíada] vai se servir de todas as maravilhas do Rio, mas ela vai deixar muito mais do que vai levar da gente... Hoje foi a grande vitória do legado para a cidade. Há Olimpíadas que se servem da cidade e cidades que se servem da Olimpíada... Nós queremos fazer o segundo tipo (RJTV, 2011).

À noção de legado é atribuída a possibilidade de renovação da área central do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, legado poderia estar representado no resultado final da balança entre os valores consumidos e gerados por uma Olimpíada.

O quadro abaixo apresenta uma síntese das perspectivas de diferentes personagens arrolados nas matérias jornalísticas encontradas.

Noção de legado para diferentes personagens			
Nome	**Representação**	**O que diz**	**Noção de legado**
Luiz Inácio Lula da Silva	Presidente da República, de 1º janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011	Olimpíada para os pobres; supõe ter o apoio da América Latina e África; aprender com o exemplo de outras cidades	Benefícios que ficam para o povo; aumento da autoestima do povo brasileiro; oportunidade de criar uma infraestrutura inexistente
Sérgio Cabral	Governador do Estado do Rio de Janeiro	Necessidade de criar um "choque de urbanismo"; fazer 30 anos em 6; o povo carioca deve gratidão à Lula pela escolha do Rio como sede da Olimpíada e da Copa 2014	Legado tangível: benefícios permanentes em segurança pública, acessibilidade, infraestrutura e transportes de massa; legado intangível: aumento da autoestima do carioca
Eduardo Paes	Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro	Os grandes vencedores dos Jogos Rio 2016 serão os cariocas; oportunidade de realizar obras que os cariocas ansiavam; fazer uma Olimpíada que serve à cidade do Rio de Janeiro e não apenas se serve dessa cidade, vai deixar mais do que vai levar; a renovação da região portuária será o maior legado deixado para o Rio após os jogos; criou o "legadômetro"; não haverá "elefantes brancos" pela cidade	Resolução de questões urbanas (infraestruturas e calamidades); realizar apenas projetos que gerem resultados para a cidade após as Olimpíadas
Carlos Arthur Nuzman	Presidente do COB	Jogos como indutores de transformação; estruturas do Pan 2007 ajudarão nos Jogos Rio 2016; Rio 2016 baterá Barcelona 1992	Legado de transformação social e educacional; o Pan como legado para os Jogos Rio 2016

Jacques Rogge	Presidente do COI	Na época dos Jogos Atenas 2004 a discussão sobre legado ainda não estava consolidada; sua missão é convencer a todos a diminuir o tamanho dos equipamentos, adequando-os à realidade pós-olímpica; cobra responsabilidade nos gastos públicos	Legado físico: baseado na sustentabilidade (das instalações pós-Olimpíada); legado humano: renovação das favelas e oportunidades para os jovens
Gilbert Felli	Diretor-Executivo do COI	Um evento esportivo pode reerguer ou arruinar uma cidade; o legado pode ser planejado juntamente com os projetos; perdeu-se uma oportunidade incrível de prosperar com o PAN 2007, visto que não se planejou o que ficaria de legado para a cidade	Benefícios que ficam para além dos 15 dias do evento; prosperidade após o evento; algo que pode ser planejado
Orlando Silva	Ministro dos Esportes, do governo de Lula e de Dilma Roussef	O Brasil reúne pela primeira vez condições de sediar uma Olimpíada; transformação do Brasil em potência olímpica	Esporte como organizador da vida social, aliado à educação e à promoção de saúde; consolidação do Brasil como potência olímpica no esporte; o país na rota dos investimentos mundiais; transformação urbana e ganhos com turismo; recupera-se o triplo do investido no evento através de impostos
Dilma Roussef	Ministra da Casa Civil do governo de Lula, candidata à Presidência e, posteriormente, Presidente da República	Deve haver transparência nos gastos públicos com os Jogos Rio 2016; com os Jogos o Brasil será alçado a um patamar mais alto no cenário internacional; Rio como capital mundial	Além dos equipamentos esportivos, elaborar políticas de envolvimento dos jovens com o esporte
Tarso Genro	Ministro da Justiça do governo Lula	Investir em segurança; ocupar 50 favelas; PRONASCI	Pacificação e projetos preventivos

Márcia Lins	Secretária Estadual do RJ de Turismo, Esporte e Lazer	As Olimpíadas ajudarão a dobrar o número de turistas até 2020 (de 6 para 12 milhões/ano); a meta a longo prazo é alcançar Paris (60 milhões/ano)	Benefícios advindos da economia do turismo
Paulo Augusto Itacarambi	Vice-Presidente do Instituto Ethos	Instituto fiscalizará os gastos públicos com os Jogos Rio 2016; aumentar a transparência na contratação e execução dos serviços	Além do legado físico, deseja o legado ético
Tony Blair	Ex-Primeiro Ministro Britânico	Promover e exibir a marca Brasil através dos Jogos Rio 2016	Jogos ajudam a inspirar cidadania

Como se pode verificar, legado trata-se de noção elástica, ou que varia em graus de elasticidade: maior o grau, quando se associa legado à imagem ou marca da cidade ou do país (o reconhecimento de uma marca pode ser medido, porém é mais difícil estimar o significado palpável desse reconhecimento), e menor (mais preciso), quando relacionado a elementos mensuráveis, como a infraestrutura, a redução de desigualdades etc.

O "legado" no projeto (legados possíveis/prováveis)

A candidatura RIO 2004

Em 1995 a Cidade do Rio de Janeiro começou a elaborar uma proposta para candidatura aos Jogos Olímpicos de 2004. Na época foi contratada assessoria técnica da empresa Rio Barcelona Consultores (Jordi Borja e outros profissionais que participaram do projeto de Barcelona que, como se poderia esperar, foi a referência para o projeto). Em seminário interno realizado em janeiro de 1996 com o propósito de participar aos funcionários do andamento dos trabalhos da candidatura, discutiram-se "as condições urbanísticas das áreas selecionadas para os Jogos Olímpicos" (título do evento), ficando explicitados os motivos para a seleção das áreas.

De acordo com os princípios expostos, as decisões deveriam se pautar na percepção de "uma nova competitividade entre os territórios", na qual, segundo Borja, a "imagem, o marketing, são

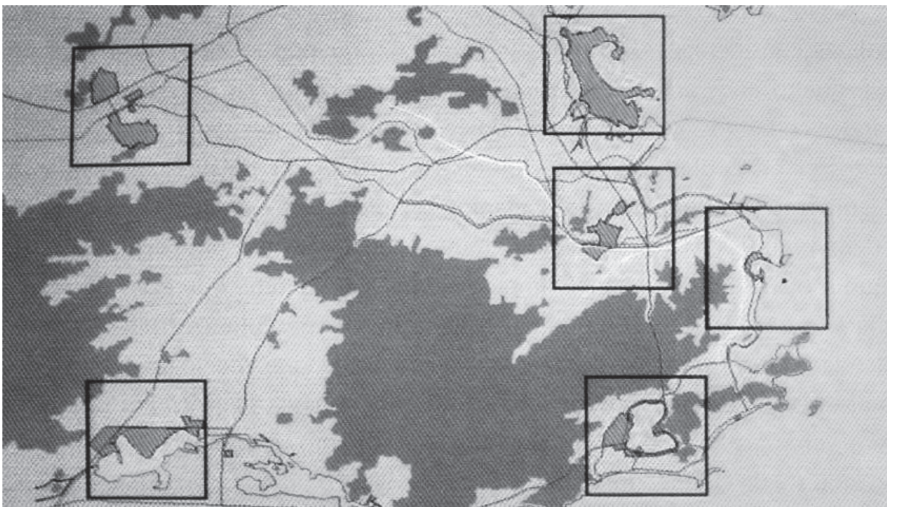
muito importantes" (*In*: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996, p.13-14). Esse tipo de investimento seria importante para a promoção de um lugar, porém não suficiente para garantir seu desenvolvimento. A atratividade de um território dependeria de densidade de relações socioeconômicas, infraestrutura adequada, recursos humanos qualificados e ordenamento jurídico transparente que dê segurança a investidores. Em outras palavras, demandaria estruturas de retenção que permitissem (aos lugares) certa independência em relação à volatilidade da economia global. Essas estruturas seriam apoiadas na recuperação de áreas de pouca vitalidade social e na "priorização dialética entre mobilidade e centralidades" (p. 21). Resulta dessa maneira de conceber a intervenção urbana, a forma "projeto urbano", no caso, de grande porte e que visa à reestruturação do território ("projeto global de cidade", p. 22)

Luis Millet refere-se a "um grande projeto de cidade. E este projeto é a tese dos Jogos Olímpicos" (*In*: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996, p. 30). Em Barcelona, esse projeto global teria se realizado por pelo menos três estratégias. A primeira delas, a distribuição das áreas olímpicas nas extremidades da expansão urbana – o "eixample" – concebida por Ildefons Cerdà em 1855, seria uma forma "de mudar a dimensão de cidade – estendendo conceito de cidade a um de território muitíssimo mais amplo", ou seja, de aproximar o centro às áreas periféricas (p. 31). A disposição das áreas olímpicas também visaria ao equilíbrio socioterritorial, ou seja, seria uma forma de redistribuir os investimentos públicos, concentrados na parte oeste da cidade. Uma última estratégia refere-se à articulação entre as áreas, por meio de vias rápidas (que são também corredores de sistemas de comunicação, energia, etc.), de porte significativo.

Essas estratégias estão focadas na requalificação urbana, em oposição à expansão do tecido urbano em áreas sem infraestrutura ou pouco ocupadas da cidade, a despeito, conforme ressalta Millet, referindo-se a Barcelona, das "pressões enormes para situar os grandes conjuntos olímpicos perto do aeroporto, uma área de colonização nova" (p. 31). No entanto, ao contrário da proposta barcelonense, o projeto para as Olimpíadas de 2004 no Rio de Janeiro procurou conciliar operações de requalificação com as de crescimento urbano. Foram definidas seis áreas olímpicas, entre as quais quatro que

implicavam requalificação (Fundão, Maracanã/São Cristóvão, Glória e Lagoa) e duas que supunham expansão (Barra da Tijuca e Vila Militar), articuladas por vias existentes e pela Linha Amarela que ainda não havia sido implantada.

Áreas Olímpicas do projeto RIO 2004.



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996.

No caso específico dos sistemas de transportes, Manuel de Herce observa que buscam definir "uma certa organização geográfica do espaço" (*In*: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996, p. 71), baseada na criação de centralidades. Essa estratégia de (re)estruturação da cidade demandava, pelo projeto da época, poucos investimentos:

> [...] Não há grandes coisas a serem feitas para as Olimpíadas, e o projeto Olímpico não precisa de grandes intervenções de infra-estrutura. A Linha Amarela no entanto é básica, não pode se falar das áreas do Fundão, da Barra, sem falar dela. Mas além da Linha Amarela, não é necessário quase nada (HERCE, in Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996, p. 72).

Deve-se ressaltar que tanto os projetos dos equipamentos como dos sistemas de infraestrutura, particularmente viária, deveriam ser

concebidos em articulação com o entorno: os equipamentos devem ser pensados como elementos para desenvolver o entorno; as vias compatibilizadas e articuladas com os bairros que atravessam.

O Projeto Rio 2016

O conceito de legado é traduzido no plano para 2016, conforme se divulga[4], através da possibilidade de transformar todo o Rio de Janeiro por meio de obras de impacto, capazes de promover a maior mudança social e urbana – sintetizada nas ideias de integração e de transformação – dos últimos 100 anos, deixando um registro na história[5].

São apresentados cinco projetos para os Jogos Rio 2016 – basicamente em forma de texto e esquemas gráficos pouco elucidativos, de difícil compreensão até para pessoas habituadas a lidarem com a linguagem urbanística. O mais próximo do que poderia se considerar um plano gráfico do conjunto dos projetos está expresso na figura abaixo, que mostra os corredores de circulação tracejados e os círculos sobre as áreas de competição dos Jogos Rio 2016.

Corredores de circulação RIO 2016.



Fonte: http://www.transparenciaolimpica.com.br/transporte.html. Acesso em: 27 jul. 2011.

4 Ver http://www.cidadeolimpica.com/htm/hoje-amanha-sempre.php.

5 Tal qual o Plano de Pereira Passos no início do século XX, que é citado.

O primeiro dos projetos é o Porto Maravilha, cuja área de atuação será na Região Central do Rio voltada para a Baía de Guanabara, considerada a porta da cidade e área histórica, prevendo intervenções urbanísticas (que inclui a demolição da Perimetral), construções de museus e criação de 530 unidades residenciais. Nessa área serão construídas as vilas de Mídia e de Árbitros, centros de Mídia Não Credenciada, hotéis e um centro de convenções.

Outro projeto é a Transoeste, que consiste em um corredor expresso em que passarão BRT (Bus Rapid Transit, veículos articulados ou biarticulados) com 32 quilômetros de extensão, que vai ligar a Barra da Tijuca à Santa Cruz e contará com 30 estações. A expectativa é que a via reduza pela metade o tempo médio de viagem entre os dois bairros da zona oeste do Rio.

A Transcarioca é outro corredor expresso com 39 km de extensão, exclusivo para ônibus articulados, que vai ligar a Barra da Tijuca ao Aeroporto Internacional Tom Jobim, na Ilha do Governador, que deve reduzir em mais de 60% o tempo do percurso. O corredor contará com 45 estações e serão criados 4 "mergulhões", 10 viadutos, 9 pontes, projetos de urbanização de áreas vizinhas além da duplicação de pistas já existentes. A previsão é que atenda a cerca de 400 mil passageiros por dia.

A Transolímpica é mais um corredor expresso e terá 23 km de extensão; interligará dois centros de competição das Olimpíadas Rio 2016 – Barra da Tijuca e Deodoro.

O Bairro Carioca será um conjunto de 11 condomínios, com um total de 112 prédios de cinco andares e 2.240 apartamentos (que serão vendidos através do programa Minha Casa, Minha Vida), situado em Triagem, bairro da zona norte. Além das residências o conjunto vai contar com escola, complexo esportivo, Clínica da Família, creche, posto policial, mercado, ciclovia, área verde, piscinas, churrasqueiras, playground e integração com linhas de Metrô, trem e ônibus. O empreendimento será erguido em um terreno comprado pela prefeitura junto à Light (empresa de energia elétrica do Rio). Os cerca de 10 mil habitantes dos apartamentos virão de áreas de risco ou vítimas das chuvas na cidade.

O programa Morar Carioca prevê intervenções em favelas existentes no subúrbio, Centro e zona sul do Rio de Janeiro. A palavra-

chave é a integração da favela com a infraestrutura da cidade. A expectativa é que, até 2020, o projeto chegue a "todas as comunidades onde as obras forem possíveis, adequando os projetos arquitetônicos à cultura e geografia de cada uma delas". O programa pretende dotar as favelas de acessibilidade, serviços públicos – como creches e Clínicas de Saúde da Família – e uma política de proteção ao meio ambiente. As obras abrangem implantação de redes de água e esgoto, drenagem pluvial, iluminação pública e pavimentação. Cada comunidade terá ainda normas urbanísticas específicas, determinando quanto e como se pode construir em cada área, com ajuda de engenheiros, arquitetos, assistentes sociais e agentes comunitários.

Os Equipamentos Olímpicos estarão situados na zona oeste, norte e portuária do Rio. A Vila Olímpica, que será na zona oeste, terá 34 edifícios de 12 andares e abrigará os atletas em 2.448 apartamentos. Na mesma região ficará situado o Parque Olímpico, que será implantado no Autódromo de Jacarepaguá. Na zona norte ficam situados o Maracanã, local das cerimônias de abertura e encerramento dos jogos, e o Complexo de Deodoro. Na Região Portuária estará situada a Vila de Mídia e o Centro de Mídia.

É possível verificar que são projetos isolados e pontuais, que não estabelecem relação entre si, além de privilegiarem partes da cidade em detrimento de outras. Percebe-se que os únicos equipamentos que possuem uma relação direta com os Jogos Rio 2016 são os "Equipamentos Olímpicos" – espalhados pela cidade – e a "Transolímpica", que fará a interligação entre eles. Os outros projetos procuram solucionar questões de circulação e transportes (Transoeste e Transcarioca), habitação e infraestrutura urbana (Bairro Carioca e Morar Carioca) e investimentos na área central (Porto Maravilha) que deveriam ser feitos pelo poder público com ou sem a realização de Olimpíadas.

Na apresentação dos projetos lança-se mão de textos que explicam o legado que os projetos deixarão para a cidade. No entanto, são poucos os elementos gráficos – com precisão e detalhe – utilizados para esclarecer o projeto.

Consenso, urgência e ausência de planejamento: esboço de conclusão

A atmosfera de aparente consenso que é gerada em função da organização de uma Olimpíada é extremamente útil, conforme podemos compreender de uma declaração de um dos coordenadores do projeto Legado dos Jogos de Londres-2012, Bill Hanway:

> Para organizar as Olimpíadas, não basta apenas construir as instalações esportivas, que são obviamente uma parte importante do evento. É preciso aproveitar essa oportunidade única para resolver desafios chaves da cidade, como problemas de infraestrutura e sociais... Os Jogos podem gerar uma vontade política única. Decisões que eram difíceis de serem tomadas antes, até por falta de consenso, tornam-se mais viáveis por causa das Olimpíadas. Isso decorre da atenção que a população e a mídia dedicam ao evento. Além disso, as Olimpíadas sempre atraem uma quantidade única de recursos financeiros, o que faz toda a diferença (BBC Brasil, 2010a).

Ao mesmo tempo, Jacques Rogge deixa claro que a urgência e o prazo curto para a realização de Olimpíadas gera a possibilidade de realizar projetos que levariam décadas: "A Olimpíada é um catalisador de ideias. É possível fazer em sete anos o que provavelmente levaria 25" (RANGEL, 2010).

Por outro lado, na década de 1990, assistimos no Rio de Janeiro o plano – entendido aqui como demonstração de um pensamento coordenado e equilibrado de cidade, permitindo a apreensão do conjunto urbano – dar lugar ao projeto – intervenção em escala menor, pontual e que privilegia uma região da cidade em detrimento de outra. No atual momento, por ocasião das ações urbanísticas para os Jogos de 2016, assistimos o projeto dar lugar à palavra – ao argumento do propositor –, sendo a mais forte, apelativa e recorrente a ideia de legado. É escasso o material que informa sobre os projetos, enquanto se reforçam os benefícios que estes podem trazer. De fato, a apresentação dos supostos aspectos benéficos que um projeto poderá deixar para a cidade e para o cotidiano das pessoas tem substituído

a apresentação do próprio projeto. Além do mais, a ênfase na importância do legado dos projetos para a cidade tem ofuscado a atenção em relação à importância que esses projetos terão para a própria realização da Olimpíada de 2016. Em outras palavras, não explicam qual será a utilidade e a importância da Transcarioca, por exemplo, durante a realização dos Jogos Rio 2016.

Vontade política "única" e criação de uma atmosfera de aparente consenso, o senso de urgência gerado pelo prazo curto para se criar condições para sediar um megaevento, além da diminuição da preocupação dos dirigentes em apresentar para os citadinos os resultados do processo de planejamento, restringindo-se a lançar palavras e imagens para criar no imaginário do citadino uma expectativa de legado, são elementos que têm contribuído para o encurtamento do horizonte de participação nas decisões a respeito da cidade e de possibilidade de dissenso.

Referências

ASSUMPÇÃO, João Carlos. COB lançou Rio-2012 sem saber critério de escolha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 maio 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u75998.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BBC Brasil. Pela 1ª vez, Brasil reúne condições para ter Olimpíada, diz ministro. *O Globo*, Rio de Janeiro, 4 jun. 2008a. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/esportes/mat/2008/06/04/pela_1_vez_brasil_reune_condicoes_para_ter_olimpiada_diz_ministro-546648174.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BBC Brasil. Lula diz querer Olimpíada no Rio para "os pobres". *O Globo*, São Paulo, 28 ago. 2008b. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/esportes/olimpiadas2008/mat/2008/08/08/lula_diz_querer_olimpiada_no_rio_para_os_pobres_-547636792.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BBC Brasil. Para analistas, impacto de Olimpíada na cidade-sede vai pesar em escolha. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 out. 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,para-analistas-impacto-de-olimpiada-na-cidade-sede-vai-pesar-em-escolha,443969,0.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BBC Brasil. Revitalização de área carente em Londres pode ser exemplo para Rio 2016, diz consultor. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 fev. 2010a. Disponível em: < http://www.estadao.com.br/noticias/geral,revitalizacao-de-area-carente-em-londres-pode-ser-exemplo-para-rio-2016-diz-consultor,509096,0.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BBC Brasil. Presidente do COI diz que segurança é prioridade "nº 1" na Rio 2016. *O Globo*, Rio de janeiro, 31 dez. 2010b. Disponível em: < http://

oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2010/12/31/presidente-do-coi-diz-que-seguranca-prioridade-1-na-rio-2016-923396440.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

CHADE, Jamil. Olimpíada e Copa trazem prejuízo social. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 5 mar. 2010. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/03/e4.pdf>. Acesso em: 27 jul.2011.

EFE. Rio vence disputa por Jogos-2016 com projeto mais caro entre as finalistas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 out. 2009a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u632483.shtml>. Acesso em: 27 jul.2011.

EFE. COI diz que principal desafio de cidade olímpica é deixar legado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 nov. 2009b. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u655176.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

EFE. Nunca uma cidade terá mudado tanto como o Rio em 2016, garante Nuzman. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 11 mar. 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,nunca-uma-cidade-tera-mudado-tanto-como-o-rio-em-2016-garante-nuzman,690555,0.htm>. Acesso em: 27 jul. 2011.

JUNIOR, Cirilo. Rio-16 promete caça a "elefante". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 dez. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/853072-rio-16-promete-caca-a-elefante.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

LANCEPRESS. Rio-2016 equivalerá a sete Pans e meio. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 set. 2009a. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/esportes/mat/2009/09/26/rio-2016-equivalera-sete-pans-meio-767795585.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

LANCEPRESS. Comissão especial será criada para acompanhar os recursos das Olimpíadas, diz Dilma Rousseff. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 out. 2009b. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2009/10/02/dilma-rousseff-fala-sobre-olimpiada-de-2016-767880789.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Um sonho de R$ 90 bi: ministério estima que jogos de 2016 vão gerar o triplo do investido. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29 set. 2009a. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2009/09/26/um-sonho-de-90-bi-ministerio-estima-que-jogos-de-2016-vao-gerar-triplo-do-investido-767797741.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Lula: sim nós podemos e vamos realizar as Olimpíadas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1 out. 2009b. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/rio2016/mat/2009/10/01/lula-sim-nos-podemos-vamos-realizar-as-olimpiadas-767859038.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

O GLOBO. Rio 2016: Cabral e Paes garantem quase R$ 1 bi para meio ambiente. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 jun. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/06/16/rio-2016-cabral-paes-garantem-quase-1-bi-para-meio-ambiente-756366835.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Seminário sobre as Condições Urbanísticas das Áreas Selecionadas para os Jogos Olímpicos Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1996.

RAMOS, Raphael. Instituto vai monitorar gastos para Mundial e Olimpíada. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 dez. 2010 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/12/11/instituto-vai-monitorar-gastos-para-mundial-olimpiada-348621.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

RANGEL, Sérgio. Projeto olímpico prevê fim do autódromo e demolição de arena reformada. *Folha.com*. São Paulo, 9 jan. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u361457.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

RANGEL, Sérgio. COI cobra da organização da Rio-2016 arenas úteis. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 dez. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/852619-coi-cobra-da-organizacao-da-rio-2016-arenas-uteis.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

REUTERS. Prefeitura do Rio lança "legadômetro" dos Jogos-2016. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 out. 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/811965-prefeitura-do-rio-lanca-legadometro-dos-jogos-2016.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

RJTV. Projetos vencedores do concurso Porto Olímpico são apresentados. *Rede Globo*, Rio de Janeiro, 28 jun. 2011. Disponível em: <http://video.globo.com/Videos/Player/Noticias/0,,GIM1548612-7823-PROJETOS+VENCEDORES+DO+CONCURSO+PORTO+OLIMPICO+SAO+APRESENTADOS,00.html>. Acesso em: 27 jul. 2011.

ROSEGUINI, Guilherme. Para dirigente do COI, Pan-2007 serve de teste para país abrigar Olimpíada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 ago. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u92816.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

ROSEGUINI, Guilherme. Legado dos Jogos (PAN 2007) coloca Rio de Janeiro em xeque. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 jan. 2007. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u111704.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

RÖTZSCH, Rodrigo. Rio cria Conselho para debater herança de Copa e Olimpíada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 fev. 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/875440-rio-cria-conselho-para-debater-heranca-de-copa-e-olimpiada.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2011.

VALOR Online. Cabral elege segurança como "mãe de todas as prioridades". *O Globo*, Rio de Janeiro, 3 out. 2010. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/10/03/cabral-elege-seguranca-como-mae-de-todas-as-prioridades-922688506.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

VENTURA, Zuenir. Superar Barcelona. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14 out. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/moreno/posts/2009/10/14/superar-barcelona-231886.asp>. Acesso em: 27 jul. 2011.

ZAERA POLO, Alejandro. "Order out of chaos – The Material Organization of Advanced Capitalism". *Architectural Design*, The Periphery, p. 24-29. Londres, 1994.

Da Vila Autódromo às Vargens: Planos Populares na luta contra-hegemônica na cidade[1]

Giselle Tanaka
Fabricio Leal de Oliveira
Luis Régis Coli
Fernanda dos Santos

Introdução

No Brasil, conflitos sociais urbanos motivados por grandes projetos urbanos e megaeventos esportivos têm gerado novas e autônomas organizações da sociedade, que se somam a movimentos sociais existentes na busca por novos caminhos de ação política. A partir de dois casos – os processos de elaboração dos Planos Populares da Vila Autódromo e das Vargens, no Rio de Janeiro –, propomos uma reflexão quanto às novas práticas nascidas e elaboradas nesse campo de luta e resistência.

1 Artigo publicado no livro *2º Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico*. RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; SÁ, Ana Isabel; BRANDÃO, Marcela (orgs.). Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2019.

Inicialmente, apresenta-se o contexto no qual esses conflitos aconteceram, de ampliação de investimentos em grandes projetos urbanos que prometiam transformar a dinâmica urbana das cidades através de Parcerias Público-Privadas (PPP) e que previam a remoção de bairros populares consolidados. Marca também esse momento o programa habitacional federal Minha Casa, Minha Vida, utilizado por governos locais para viabilizar e legitimar as remoções.

Nesse ambiente, configura-se um novo momento nas lutas urbanas no Brasil, de ações articuladas para a defesa de territórios populares e do aumento das ocupações urbanas organizadas por movimentos sociais em grandes cidades brasileiras. As formas de resistência têm em comum a reivindicação do reconhecimento de bairros populares, mas, mais do que isso, também da forma de produzir sua moradia e seu espaço urbano.

Os dois casos apresentados configuram-se como formas de resistência popular e práticas autônomas de planejamento (de fora do estado), realizadas com assessoria técnica de laboratórios universitários e apoio de articulações políticas envolvendo redes de movimentos sociais e militantes.

A análise dos casos tem como suporte pesquisas realizadas ao longo desta última década pelo Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual, que integra o Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ). Tais casos, brevemente apresentados, contaram com metodologias de acompanhamento, pesquisa-ação, participação em reuniões, negociações e ações nas quais integrantes do NEPLAC se envolveram durante o transcurso dos acontecimentos. O acompanhamento dos casos incluiu levantamentos de informações junto aos atingidos e aos seus apoiadores, a sistematização de informações oficiais disponíveis, a realização de visitas aos locais e o registro de depoimentos.

Um novo contexto dos conflitos urbanos

Como já largamente descrito na literatura, as cidades brasileiras são historicamente marcadas pela extrema desigualdade no acesso aos serviços e à infraestrutura urbana. Parcelas expressivas da população trabalhadora são levadas a buscar moradia, quase sempre precária, em áreas excluídas do mercado residencial privado legal e da produção formal da cidade (MARICATO, 2001). Nos períodos de ampliação dos investimentos na cidade, frentes de valorização imobiliária avançam sobre áreas ocupadas por populações pobres, qualificadas como informais, que se veem ameaçadas. Com o avanço das políticas urbanas neoliberais no Brasil, essas ameaças têm se apresentado em geral sob a forma de grandes projetos conduzidos através de PPPs, às quais vêm associadas novas formas de gestão privada sobre o espaço urbano. A essas formas se combinam relações de controle e violência, nascidas nos espaços de informalidade, onde o legal e o ilegal se imiscuem em redes de relações e jogos de poder (TELLES, 2011).

A partir de 2007 observa-se uma aceleração dos investimentos em grandes obras urbanas seguindo esse modelo. A seleção do país para sediar megaeventos esportivos – especialmente a Copa do Mundo 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 – somou-se a um projeto político de crescimento econômico baseado na realização de grandes obras de construção civil – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, empreendido pelo governo federal. O PAC foi criado com o objetivo de retomar obras de infraestrutura econômica e social (praticamente interrompidas desde os anos 1980, quando os ajustes fiscais impõem uma retração nos investimentos públicos) em um contexto de crescimento econômico do país e retomada de um projeto desenvolvimentista, e de atender a interesses de empreiteiras, empresas da construção civil e incorporadoras imobiliárias, que buscavam fontes de financiamento público e desobstruções legais para expandir seus negócios. A conjuntura de crise econômica internacional que teve seu ápice em 2008, converte o PAC também em um programa anticíclico, associando a ele medidas de incentivo ao consumo.

Como parte integrante do PAC, dentro da linha "infraestrutura social e urbana", foi criado, em 2009, o programa "Minha Casa,

Minha Vida" (PMCMV), declaradamente um programa para gerar crescimento econômico, emprego e renda, além de resguardar o setor da construção civil da crise imobiliária global (ROLNIK, 2015), por meio do financiamento da construção de unidades habitacionais que, como se observa, vem impondo novos vetores de espraiamento da área urbana às cidades brasileiras. O PMCMV destinou um volume expressivo de recursos públicos para a produção habitacional em grande quantidade (chegando a mais de 4,5 milhões de unidades contratadas em 2016) e foi desenhado de tal forma que coube aos agentes do mercado imobiliário (empreiteiras responsáveis pela produção habitacional) a definição da localização dos empreendimentos (conjuntos habitacionais), bem como das características da produção e do "produto" final a ser entregue (MARICATO, 2011, p. 67). O resultado foi a produção em massa de conjuntos habitacionais para baixa renda nas periferias urbanas mais extremas, onde o solo é mais barato.

Ainda que destine uma quantidade inédita de recursos para a construção de habitação destinada às faixas de renda mais baixas, o PMCMV foi um componente importante para viabilizar a realização de grandes projetos, amortecendo os conflitos relacionados à retomada agressiva de uma política de remoções de populações mais pobres, deslocando-as para conjuntos habitacionais na periferia. A pretexto de fazer dos pobres urbanos proprietários de moradias em condições dignas e formais – ponto central do discurso de legitimação do programa –, promoveram-se maciços deslocamentos forçados (OLIVEIRA *et al.*, 2016) para áreas cada vez mais distantes dos principais centros de emprego, geralmente com transporte inadequado e toda a sorte de precariedades relacionadas ao acesso aos serviços e equipamentos públicos.

Conflitos sociais urbanos e planejamento

Nas lutas urbanas, especialmente nos conflitos que envolvem grupos e movimentos organizados, se projetam na arena política demandas e pautas que nos permitem um olhar crítico sobre a produção do espaço urbano. Na cidade neoliberal, um dos elementos centrais para a legitimação do poder é a construção de um consenso em

torno de projetos voltados para o crescimento econômico e a garantia de lucros para o setor privado e financeiro. Na visão dominante, o conflito é apresentado como disfunção social e, portanto, como secundário ou marginal à estrutura social e à reprodução do sistema (VAINER, 2013).

A leitura que se apresenta parte do entendimento oposto, de que estão nos conflitos urbanos as fontes criativas para a construção de cidades justas e democráticas. A democracia seria o regime em que o potencial criativo e inovador do dissenso seria reconhecido. Em uma cidade profundamente desigual, o conflito teria o papel de gerar as condições necessárias para uma mudança:

> Recuperar o sentido virtuoso do conflito e da política, entendida como ação coletiva no espaço público que diz respeito ao exercício do poder, é o único caminho, acredito, para desafiar esta cidade que condena a imensa maioria a terríveis condições de trabalho e de vida (VAINER, 2007, p. 8).

Avançando ainda mais nessa proposição, é importante lembrar que na ação política se constituem sujeitos coletivos autônomos, entendendo sujeito coletivo como "uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas". A condição de sujeito não pressupõe necessariamente a autonomia, mas a primeira condição é necessária para a segunda. O sujeito coletivo abre a possibilidade da construção da autonomia, entendida como a capacidade de reelaborar sua identidade e seu discurso em função daquilo que define como sua vontade (SADER, 1988, p. 55-56).

Na cidade neoliberal, onde predominam estratégias consensualistas ou negociais, está colocado o pressuposto de que grupos de interesses constituídos têm a capacidade de negociar soluções que levem ao benefício de todos. Acontece que, enquanto grupos dominantes detêm meios e poder para a defesa de seus interesses, grupos dominados não se encontram previamente organizados e só terão condições de se impor no processo político através de sua organização coletiva, que se constitui na ação.

São nos conflitos, nas lutas políticas, que os sujeitos se constituem e somente eles, por sua condição social, seriam capazes de "introduzir desequilíbrios e rupturas numa cidade que se produz e reproduz em escala ampliada a desigualdade". Somente através dos conflitos "será possível constituir e impor políticas realmente transformadoras das estruturas e dinâmicas fundiárias de nossas cidades" (VAINER, 2007, p. 6). Visando, portanto, destacar as possíveis alternativas aos modelos de planejamento que se pretendem *consensuais,* delinearam-se concepções voltadas à reflexão sobre iniciativas contra-hegemônicas que, em variadas escalas, são direcionadas a desafiar, ou mesmo transformar, estruturas sociais, políticas e econômicas que criam e mantêm o *status quo*. A noção de *planejamento conflitual*, construída em articulação com processos autônomos de planejamento em contexto de conflito social, refere-se aos processos que surgem "de dentro do próprio processo de constituição de sujeitos coletivos" e que são parte dessa construção, refletindo e alimentando "o processo de constituição de um sujeito que se constrói simultaneamente enquanto sujeito político e técnico" (VAINER, 2009, p.10).

Os planos populares expostos neste trabalho buscaram, sob tal suporte conceitual e político, apoiar populações em situação de conflito, constituindo-se em um contraponto à hegemonia de *experts* e consultores – e de seus modelos – contratados por agências estatais e empresariais. Eles surgem em um município no qual uma sequência de administrações públicas consolidou uma estratégia de gestão e planejamento que, com variações relacionadas aos perfis políticos específicos dos prefeitos e suas coalizões de poder, privilegiou a íntima relação com o empresariado e a realização de PPPs na transformação da cidade. As Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo 2014 e os correlatos vultuosos investimentos em grandes projetos de todo tipo (estádios, estruturas de mobilidade etc.) reforçaram os vetores de ampliação da desigualdade que sempre acompanham as estratégias de gestão e planejamento empresarial das cidades.

Nesse ambiente, a realização de PPPs como forma privilegiada de financiamento de projetos urbanos ganha cada vez mais força, apesar do fracasso financeiro das suas principais "marcas", como a Operação Urbana Consorciada (OUC) Porto Maravilha ou a renovação e concessão do Estádio do Maracanã (PINHO, 2016; OLIVEIRA *et al.*, 2017). PPPs aparecem cada vez como soluções para a construção e concessão da gestão de estádios esportivos e outros equipamentos públicos, inclusive na área de saúde e educação. Eduardo Paes (prefeito entre 2009-2016) propõe a realização de uma OUC abrangendo uma região de 50 quilômetros quadrados na principal frente de expansão da produção imobiliária formal da cidade, na região das Vargens. Marcelo Crivella, prefeito entre 2017-2020, chegou a propor a remoção de mais de 60 mil moradores da favela Rio das Pedras no âmbito de uma grande operação urbana nas proximidades de uma grande área de propriedade do maior incorporador e grande latifundiário da cidade, a empresa Carvalho Hosken S.A., também beneficiada pela PPP do Parque Olímpico[2].

Como a valorização fundiária é o coração do sistema de financiamento das operações urbanas e PPPs de forma geral, as populações de baixa renda, as favelas, as habitações precarizadas apresentam um risco para os negócios e são, portanto, indesejáveis, como mostra amplamente a literatura[3].

Em oposição a mudanças propostas e implementadas por coalizões de governos (municipal, estadual, federal) no Rio de Janeiro com grandes empresas, se constituíram os planos populares discutidos nos próximos tópicos.

2 A licitação para a construção do Parque Olímpico foi vencida pelo consórcio formado pelas empresas Carvalho Hosken S.A. (grande proprietária de terras no entorno do parque), Odebrecht e Andrade Gutierrez. Sobre os detalhes dessa PPP, ver Medeiros (2016).

3 Ver, por exemplo, os trabalhos de Mariana Fix, João Whitaker Ferreira e Erminia Maricato sobre as operações urbanas em São Paulo, a análise crítica de Álvaro Pereira (2014) e Thiago do Pinho (2016) sobre o projeto Porto Maravilha, a pesquisa de Lucas Faulhaber (2012) sobre remoções no Rio de Janeiro e os dados sistematizados pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro sobre as remoções no Morro da Providência e nas ocupações de prédios na área portuária carioca.

Planos populares na luta contra as remoções

Muitas resistências organizadas se insurgiram contra os grandes projetos que previam processos de remoção e/ou descaracterização de ambientes urbanos populares no Rio de Janeiro da década de 2010[4]. Os casos de Vila Autódromo e da região das Vargens, que serão discutidos a seguir, se destacam pela sua estratégia de luta que envolveu a elaboração de planos populares. O contexto de elaboração dos planos é muito diverso: o Plano Popular da Vila Autódromo se construiu no auge da fúria de investimentos para abrigar as Olimpíadas de 2016, principalmente, e a Copa do Mundo 2014, época em que governos municipal, estadual e federal se aliaram para viabilizar as condições para a realização dos eventos; o Plano Popular das Vargens começa sua trajetória poucos meses antes das Olimpíadas e se desenvolve no cenário de fim de festa, crise econômica e política que se arrasta desde meados de 2016 até o momento em que este texto é escrito, em junho de 2018.

Elaborados por moradores com assessoria de pesquisadores, professores e alunos de universidades federais, os Planos Populares de Vila Autódromo e das Vargens fornecem campos de análise que trazem novos insumos para a discussão sobre a produção de planejamentos alternativos no Brasil e no Sul Global e, possivelmente, insumos e incentivos para lutas urbanas por igualdade, democracia e justiça social.

O Plano Popular da Vila Autódromo nas lutas contra a remoção

A luta dos moradores da Vila Autódromo contra a remoção mobilizou movimentos e organizações tradicionais de luta pela moradia, organizações da sociedade e universidades, novas organizações políticas e de defesa de direitos humanos e novos militantes. Localizada exatamente ao lado do antigo Autódromo de

4 Pesquisa conduzida pelo NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ no período entre 2011 e 2016 registrou conflitos e resistências relacionados a assentamento populares envolvendo famílias afetadas por projetos direta ou indiretamente relacionados à realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Rio de Janeiro.

Jacarepaguá (Autódromo Internacional Nelson Piquet), cuja área seria destinada à construção do Parque Olímpico para os Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro, a comunidade passou a sofrer intensa pressão para remoção quando a cidade foi escolhida para sediar os jogos, em 2009. As ameaças de remoção vinham desde o início dos anos 1990, momento de grande expansão imobiliária na região, mas até então a comunidade resistia intacta, graças à sua mobilização.

A Associação de Moradores, Pescadores e Amigos da Vila Autódromo (AMPAVA) foi criada em 1987 para buscar melhorias para o bairro e, desde o início, se colocou à frente de uma luta por direitos. Lideranças da AMPAVA tinham um histórico de participação na luta pela redemocratização do país e participaram ativamente da constituição de espaços institucionais de defesa do direito à moradia, como o Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH). Diante das ameaças de remoção, passaram a atuar com movimentos de luta pela moradia e pela reforma urbana na cidade. Como resultado desse primeiro momento de lutas, a Vila Autódromo conquistou a regularização fundiária junto ao governo do estado através de títulos de concessão de posse nos anos 1990.

Em 2005, no contexto da preparação da cidade para os Jogos Pan-Americanos, que iniciava o ciclo de megaeventos esportivos do século XXI, formou-se um coletivo político para denunciar e resistir às remoções de bairros populares e violações de direitos: o Comitê Social do Pan. A mobilização política em torno do comitê conseguiu impedir a remoção das comunidades do Canal do Anil, da Vila Autódromo e parte da Arroio Pavuna, nas regiões de Jacarepaguá e Barra da Tijuca. Em 2009, baseado nessa experiência, considerada vitoriosa, constituiu-se o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. As lideranças da Vila Autódromo participaram ativamente dos dois Comitês, que se definiam como espaços de articulação política, compostos por redes de entidades, movimentos e ativistas reunidos por uma pauta comum relacionada aos impactos dos jogos.

A luta da Vila Autódromo, ao mesmo tempo que se constituiu como uma luta da cidade, contra as remoções, teve como base a

organização dos moradores na defesa de sua moradia, seu bairro e seu modo de vida. Os moradores afirmavam com orgulho que a Vila era uma comunidade "pacífica e ordeira", um lugar privilegiado para se viver. A Vila Autódromo denunciava um projeto de cidade perverso, onde não havia lugar para os pobres, a ausência de justificativa real para a remoção e reivindicava um tratamento democrático: o direito à informação e a participar da definição do projeto para o seu bairro. Através do Comitê Popular, lideranças da vila propuseram a elaboração de um projeto alternativo ao projeto da prefeitura, prevendo a construção das instalações olímpicas com a permanência da comunidade e, para isso, contou com a assessoria técnica de duas universidades públicas: o NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ e o NEPHU/UFF[5] (VAINER *et al.*, 2013).

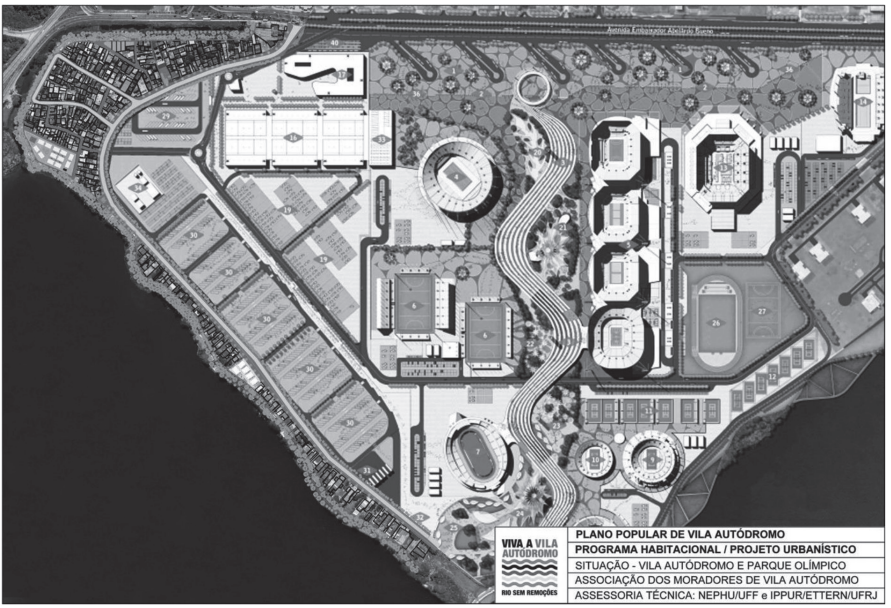
O Plano Popular da Vila Autódromo foi elaborado pelos moradores com sua assessoria técnica e se tornou um instrumento de mobilização interna dos moradores, de defesa de seu modo de vida, de base para a defesa jurídica contra a remoção (assessorada pelo NUTH), além de ter colaborado para que a Vila Autódromo se configurasse em um caso emblemático na luta contra as remoções no contexto dos megaeventos esportivos. A partir do Plano Popular, o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas iniciou a campanha "Viva a Vila Autódromo: Rio Sem Remoções".

O processo de elaboração do plano em si envolveu a realização de assembleias, reuniões, levantamentos de campo, levantamento documental, oficinas, diversos métodos de discussão e proposição de alternativas e tomada de decisões coletivas. Tiveram como referência um repertório trazido pela assessoria técnica, mas considerando as práticas e dinâmicas de organização locais. Na escala da cidade e das lutas contra as remoções no Brasil, as lideranças da Vila Autódromo passam a levar sua experiência através de depoimentos e da ocupação de espaços políticos.

5 Além do Núcleo de Estudos Habitacionais e Urbanos da Universidade Federal Fluminense (NEPHU/UFF), que compartilhava a coordenação da assessoria, é importante destacar a participação do Grupo de Pesquisa Grandes Projetos de Desenvolvimento Urbano, Laboratório Globalização e Metrópole (GPDU/UFF) na equipe do NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ.

O Plano Popular rejeitava a remoção voluntária de qualquer morador e incluiu um processo de caracterização da Vila Autódromo e de elaboração de propostas articuladas em quatro programas: Habitacional; Saneamento, infraestrutura e meio ambiente; Serviços Públicos e Desenvolvimento Cultural e Comunitário. As propostas previam desde a construção de infraestrutura de saneamento ambiental e o reassentamento na própria área de população residente à beira da Lagoa de Jacarepaguá, até a implantação de áreas de lazer e equipamentos públicos, a ampliação da Associação de Moradores, o aproveitamento dos espaços públicos, a criação de estratégias de comunicação interna e externa, entre muitas outras propostas.

Imagem 1 – Plano Popular da Vila Autódromo, 2012.



A resistência da Vila Autódromo e os espaços de articulação política que se constituíram em torno de sua luta se tornaram referência no Rio de Janeiro e no Brasil, alcançando repercussão internacional[6]. Essa inserção política modificou as relações internas na comunidade e fez surgir novas lideranças.

6 Ver, por exemplo, as matérias da década de 2010 nos jornais The Guardian, Le Monde Diplomatique, New York Times, entre outros.

Na medida em que se aproximavam os Jogos Olímpicos, houve um acirramento do conflito, com o aumento das diversas formas de pressão sobre os moradores (psicológicas e físicas). No ano de 2014, moradores começaram a ceder e iniciou-se a fase mais violenta do processo de remoção da Vila Autódromo. As primeiras famílias aceitaram se mudar para apartamentos do conjunto Parque Carioca, construído no âmbito do PMCMV, e iniciou-se o processo de demolição da Vila Autódromo, que seguiu pelos anos de 2015 e 2016 até as vésperas das Olimpíadas. Um coletivo organizado, apoiado por uma rede de movimentos sociais, entidades e lideranças, resistia, mas a cada dia mais famílias cediam e as demolições das casas reduziam a área da comunidade. Com o aumento da tensão interna, mulheres da Vila Autódromo assumiram o protagonismo da resistência no trabalho cotidiano de identificar e organizar as famílias que resistiam, construir diariamente ações de resistência e visibilidade política e manter ativa uma rede de aliados (OLIVEIRA *et al.*, 2016; TANAKA, 2017).

Imagem 2 – Guarda civil cercando a casa da D. Penha Macena, liderança da resistência da Vila Autódromo, sendo demolida.



Foto: Vila Resiste, de Guilherme Tostes, concurso de fotos "Revelações Olímpicas", 2016.

Imagem 3 – Casas construídas pela prefeitura no local da Vila Autódromo, pouco antes de serem entregue às famílias, e estacionamentos do Parque Olímpico ao fundo.



Fonte: Luiz Claudio Silva, 2016.

As propostas do Plano Popular não se implementaram e foram poucas as famílias que resistiram na Vila Autódromo até o final. Mas sua luta contra a remoção se tornou emblemática e passou a inspirar outros processos de resistência e a constituição de novos coletivos políticos. No momento em que este texto era escrito, em junho de 2018, as 22 famílias resistentes residiam em novas casas construídas em meio a um imenso estacionamento construído para servir aos equipamentos olímpicos. Conscientes de sua importância política, os moradores valorizam a sua conquista enquanto reconstroem suas vidas e lutam pela complementação do projeto de urbanização da comunidade. Em função da resistência da comunidade, os moradores que primeiro aceitaram as propostas de remoção residem hoje em conjuntos habitacionais relativamente próximos, diferentemente do que aconteceu com quase todos os demais removidos na preparação para os megaeventos, hoje residindo a 30, 40 quilômetros de distância

de suas resistências. Cerca de uma centena de famílias que resistiu à primeira ofensiva da prefeitura, terminou por aceitar indenizações inéditas em casos de remoção no Rio de Janeiro – e, talvez, no Brasil –, conseguindo valores que consideraram o valor do solo, próximos ou mesmo superiores aos de mercado, ao invés das tradicionais remunerações com base nas benfeitorias realizadas.

Passado o ciclo de megaeventos esportivos, o modelo de grandes intervenções urbanas através de PPPs continuou a ser apresentado como forma de financiar o desenvolvimento urbano na cidade. No contexto de crise econômica e política pós-2015, esse modelo reforçou-se ainda mais, apresentado como forma de se captar recursos privados na ausência de recursos públicos. Junto com as novas PPPs vieram novas ameaças de remoção e novas frentes de resistência. As lideranças da Vila Autódromo passaram a ser procuradas para relatar a experiência e para apoiar ações contra a remoção em outras comunidades. Novas relações entre as lideranças populares foram se conformando.

Nesse segundo momento, observa-se a constituição de novos espaços pelas lideranças populares, com apoio e inspirado nas experiências de resistência contra as remoções dos megaeventos esportivos. Comunidades que se viam ameaçadas pelos novos grandes projetos apresentados pela prefeitura, ou mesmo por avanços de interesses privados sobre suas terras, como comunidades da Região das Vargens, Araçatiba, Barrinha, Rio das Pedras, Radio Sonda, entre outras, passaram a procurar lideranças da Vila Autódromo e de outras comunidades que protagonizaram lutas contra as remoções, para elaborar suas estratégias de resistência. Passam a acontecer reuniões, rodas de conversa e assembleias em comunidades nas quais as lideranças são convidadas para dar seus depoimentos e manifestar seu apoio. O Plano Popular da Vila Autódromo tem sido objeto de especial atenção nesses espaços, onde se debatem os resultados alcançados, com as posições mais diversas, positivas e negativas.

Uma das iniciativas que nasceu nessa nova dinâmica foi a constituição da Articulação Plano Popular das Vargens, relatada a seguir.

O Plano Popular das Vargens

A Articulação Plano Popular das Vargens (APP) foi constituída por moradores e lideranças da grande região das Vargens[7], que abrange 50 km² de área dos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Recreio dos Bandeirantes, Camorim e Barra da Tijuca, zona oeste do Rio de Janeiro. A APP reagia às ameaças geradas pela nova legislação urbanística apresentada pela prefeitura para a região: a Operação Urbana Consorciada (OUC) e o Plano de Estruturação Urbana (PEU) das Vargens (Projeto de Lei Complementar n. 140/2015). De fato, a prefeitura já vinha modificando a legislação incidente sobre esse território, atendendo interesses fundiários e imobiliários, principalmente através do aumento do potencial construtivo e do gabarito permitidos, e alterando de forma expressiva diversas localidades, com impactos ambientais permanentes.

A região já tinha um histórico de organização popular em defesa da moradia. Em 2002, moradores de comunidades da região fundaram o Movimento de União Popular (MUP) com o objetivo de barrar proposta da prefeitura que implicava ameaças de remoção. Essa mobilização conquistou a demarcação de 29 Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) nas edições anteriores dos PEUs das Vargens[8].

As ameaças do Projeto de Lei 140/2015 abrangem novas normas que desconsideram a produção de pequenos agricultores da região e incluem a implantação de uma série de novas vias financiadas pela Operação Urbana que, caso implantadas, implicariam na destruição de áreas de preservação ambiental, o aterro de extensos brejos e campos alagados fundamentais para a drenagem de toda a Baixada de Jacarepaguá, onde se insere a região das Vargens, e a remoção de dezenas de milhares de famílias residentes em 40 favelas que ocupam total ou parcialmente áreas destinadas à implantação dessas vias ou afetadas por outras disposições do projeto de lei.

7 A denominação de "Vargens" é uma formulação da Prefeitura do Rio de Janeiro que buscava assim caracterizar uma relativa homogeneidade da região como área de expansão, o que supostamente justificaria um tratamento específico na legislação urbanística de um conjunto de bairros e localidades.

8 Inicialmente eram 30 áreas, mas a Vila Autódromo foi retirada do projeto de lei original e foi objeto de legislação específica, que modificava o uso e ocupação da área à época destinada às instalações para os Jogos Pan-Americanos.

A APP começou reunindo novas e antigas lideranças locais, principalmente mulheres, que atuam em diferentes esferas de luta: ativistas que participaram do movimento Ocupa Golfe – que denunciou ilegalidades relacionadas à construção do campo de golfe para as Olimpíadas de 2016 –, moradores de quilombos que vinham lutando por reconhecimento, organizações agroecológicas, coletivos feministas e de movimentos de moradia. É importante ressaltar que o que se constituiu como maior potência da APP, também se constitui como seu maior desafio: a associação entre agroecologia, moradia popular e proteção ambiental, questões que muitas vezes foram tratadas como opostas na construção do urbano. A primeira reunião, de lançamento do coletivo, foi também um momento político que trazia para a luta local movimentos sociais, lideranças, políticos e profissionais que vinham apoiando na escala da cidade lutas contra as remoções e grandes projetos urbanos e em defesa da agroecologia. Para essa reunião foram convidadas moradores da Vila Autódromo e foi anunciada a intenção de elaboração de um Plano Popular, inspirado em sua experiência. Na fundação do coletivo foram apresentadas cinco denúncias, que depois viriam a constituir os princípios para o Plano Popular: (i) ameaça de remoções de bairros populares e de produtores locais de alimentos (defesa do morar e plantar); (ii) riscos para a população da privatização do território através de PPPs; (iii) ameaça aos campos molhados e várzeas que constituem grande parte do território; (iv) ameaça à conservação ambiental de encostas e montanhas; (v) proposição de uma ocupação intensiva do território, incompatível com a infraestrutura, principalmente de água e de mobilidade urbana.

O processo de elaboração do Plano Popular das Vargens foi construído pela APP com a assessoria técnica do NEPLAC, e previa uma metodologia que envolvesse essa rede de entidades e lideranças e garantisse o protagonismo popular, principalmente da juventude e das mulheres. Por outro lado, a APP enfrentava um histórico de repressão e ameaças, principalmente por grupos paramilitares que dominam boa parte do território da zona oeste. A elaboração de um plano popular foi proposta para mobilização e unificação de pautas diversas, como forma de se defender das ameaças motivadas pelos interesses de grandes proprietários, incorporadoras imobiliárias e empreiteiras associadas ao poder público. Como no caso da Vila

Autódromo, o coletivo popular pretendia mostrar que havia outra possibilidade concreta de futuro para a região, que respeitasse sua população e os modos de vida locais.

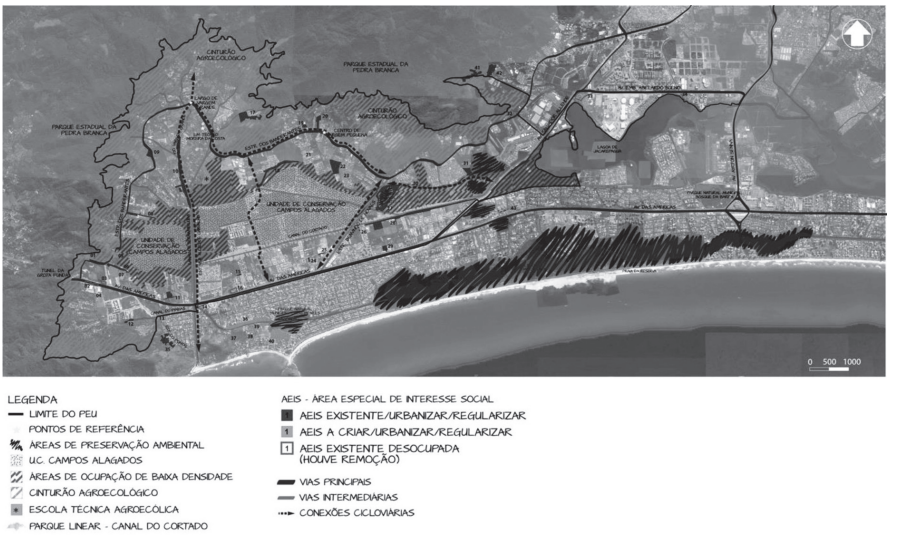
A elaboração do plano popular se deu ao longo do segundo semestre de 2016, por meio de encontros amplos com a participação de entidades e ativistas que atuam em diferentes pontos da cidade e de um Curso de Planejadores Populares, voltado para a participação da população local. O lançamento do plano ocorreu em 2017, em uma audiência pública realizada na região. O plano teve como eixos importantes o reconhecimento de formas tradicionais de ocupação do território (quilombos e agricultura familiar) e a defesa de novos modos de vida presentes nas áreas urbanas – resumidos na expressão "morar e plantar" – que combinam as relações urbanas com tradições rurais, refletindo trajetórias e heranças da população que ali habita. Um dos principais desafios foi pensar coletivamente como o planejamento urbano poderia ser um instrumento de garantia e de valorização desses modos de ocupação do território.

Imagem 4 – Aula do Curso de Planejadores Populares nas Vargens.



Fonte: Acervo NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ

Imagem 5 – Mapa síntese de propostas do Plano Popular das Vargens.



Desdobramentos analíticos

É possível observar, em ambas as experiências, alguns elementos que têm caracterizado as distintas formas de mobilização elencadas por grupos populares e movimentos sociais que ousaram, em condições adversas, resistir aos poderes de ordem estatal e empresarial que visavam sua desterritorialização. É nesse sentido que se buscou avançar nas análises práticas e teóricas das lutas sociais que se deram no contexto ora demonstrado. Vale lembrar, por sua vez, que certamente reconhecemos a complexidade inerente à teorização sobre os movimentos sociais, e nos juntamos aos muitos esforços que vêm alimentando esse debate, pois, como já apontava Melucci (1994, p. 190 apud GOHN, 1997), tais movimentos compõem "parte da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas, onde a ação é portadora imediata de tessitura relacional da sociedade e do seu sentido".

Assim, também foi possível perceber como as mobilizações estudadas foram, e continuam sendo, capazes de gerar novas solidariedades, alterar a estrutura associativa das classes populares e criar uma pluralidade de novos espaços públicos, ampliando e revitalizando

espaços já institucionalizados (MEDEIROS, 2012). Ainda que ações em torno de demandas por habitação, terra, trabalho, equipamentos e serviços coletivos tenham uma longa tradição (MUTZENBERG, 2011), é fundamental que não se ignore o papel contemporâneo das articulações em redes e da tecnologia comunicacional, observados nos dois estudos de caso. Sobre articulações em redes, por exemplo, Scherer-Warren (2009, p. 9) destaca que elas:

> [...] tem empoderado os movimentos sociais, na medida em que aproximam e criam espaços interorganizacionais, de trocas materiais e simbólicas, comunicação e debate, entre as bases das ações coletivas (incluindo-se aí os espaços comunitários do cotidiano dos grupos subalternos), contando com a mediação de agentes políticos articulatórios (fóruns e redes interorganizacionais diversas), com a possibilidade de participação em mobilizações na esfera pública (marchas, protestos e campanhas), formando assim as redes de movimentos sociais.

Os casos aqui estudados, nesse sentido, parecem bastante ilustrativos. Neles podem ser percebidos, na dinâmica de construção coletiva, diversos esforços centrados na "dessingularização" de suas causas, processo que envolveu um recurso que Boltanski (2000) denominou de "ascensão à generalidade", pois enquanto determinados atores vão buscar "esvaziar" os casos – tal como a prefeitura da cidade –, buscando minimizá-los e particularizá-los, as articulações populares buscarão revelar suas "faces ocultas" e mostrar que, na realidade, aqueles casos concernem a todos, visando torná-los, assim, "causas coletivas". Os instrumentos capazes de dinamizar a comunicação entre as pessoas e produzir novas formas de ação, amplamente observados nas mobilizações estudadas, por sua vez,

> [...] vêm se mostrando capazes não só de gerar protestos presenciais (por exemplo, na forma tradicional de atos públicos), como também mobilizações *on line*, na forma de campanhas, que podem originar ações de protesto coletivo de caráter presencial. Em todas essas situações, o que chama a atenção é a velocidade com que a informação circula e sua capacidade de atingir cada vez mais pessoas, além de demonstrar seu grande potencial de afetar tanto o cotidiano, quanto a vida econômica, social e política (MEDEIROS, 2012, p. 8).

Ademais, os autores deste trabalho, através da breve exposição que aqui se coloca – e que, obviamente, está longe de esgotar os muitos aspectos relacionados à temática em questão – buscam se somar aos esforços que têm como objetivo estimular um amplo conjunto de reflexões acerca das formas contemporâneas assumidas pelas lutas sociais urbanas e, assim, apreender as operações de construção de coletivos examinando a formação das causas coletivas, ou seja, a dinâmica da ação política (BOLTANSKI, 2000). Ora, como lembra Cefaï (2009) ao valorizar a perspectiva pragmática dos regimes de ação, a ação coletiva está no agir, mas também no sofrer e no compartilhar, algo que, assim como a ele, tem nos estimulado a observar as distintas lógicas de racionalidade e de legitimidade que se imbricam nos cursos de ação, tal como a desenvolver esforços abrangentes de descrição e análise dos variados casos estudados no âmbito do NEPLAC.

Confrontados com um projeto de cidade plutocrático, excludente e violento, sob uma lógica de exceção que relativiza direitos fundamentais, as resistências protagonizadas pelos moradores da Vila Autódromo e da região das Vargens desnudam a própria inviabilidade democrática dos modelos de governança urbana neoliberal. Modelos esses em que a possibilidade do acesso à moradia e à terra urbanizada para as classes populares é inviabilizada por concepções e interesses privatistas – inclusive de diversos agentes do Estado –, assim como pelo predomínio de modos de controle e "gestão" dos conflitos sociais, frequentemente agressivos, em áreas metropolitanas. Os planos populares, ao contestarem o avanço de grandes projetos urbanos, parecem capazes de colocar em questão processos que produzem e reproduzem as desigualdades territoriais, regidas por relações de poder e dominação que se impõem sobre os habitantes das favelas e periferias do país.

Referências

BOLTANSKI, Luc. *El amor y la justicia como competencias*: tres ensayos de sociología de la acción. Espanha: Amorrortu Editores, 2000.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas* – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 2, n. 4, p. 11-48, 2009.

FAULHABER, Lucas. *Rio Maravilha* – práticas, projetos políticos e intervenção

no território no início do século XXI. Trabalho Final de Graduação. Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1997.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Os movimentos sociais como campo de pesquisa nas ciências humanas. *Mundos do Trabalho*, v. 4, n. 7, p. 7-31, 2012.

MEDEIROS, Mariana. Parque Olímpico 2016: irregularidades no processo de construção administrativa. *In*: VAINER, Carlos; BROUDEHOUW, Anne-Marie; SÁNCHEZ, Fernanda; OLIVEIRA, Fabricio L. *Os megaeventos e a cidade*. Perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

MUTZEMBERG, Remo. Movimentos sociais: entre aderências, conflitos e antagonismos. *Revista Sinais*, v. 1, n. 09, p. 127-143, 2011.

OLIVEIRA, Fabricio L.; BIENENSTEIN, Regina; TANAKA, Giselle. A Batalha da Vila Autódromo: "negociação" e resistência à remoção. *In*: OLIVEIRA, F.; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. (org.). *Planejamento e conflitos urbanos*: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

OLIVEIRA, Fabricio L.; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco; TANAKA, Giselle. Rio de Janeiro: social and urban impacts of the Maracanã stadium renovation. *In*: NOBRE, Eduardo C. (ed.). *Sports Mega-events and Urban Legacies*. London: Palgrave MacMillan, 2017.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos:* modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

PINHO, Thiago A. *O capital financeiro imobiliário no Brasil*: o caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

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

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970- 1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais na América Latina: revisitando as teorias. *In*: Palestra proferida na Mesa Redonda "Ações coletivas, movimentos e redes sociais na contemporaneidade" no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009.

TANAKA, Giselle. *"Planejar para Lutar e Lutar para Planejar"*: possibilidades

e limites dos planejamentos alternativos. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017

TELLES, Vera da Silva. Ilegalismos populares e relações de poder nas tramas da cidade. *In*: CABANES, Robert *et al.* (org.). *Saídas de emergência*. São Paulo: Boitempo, 2011.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. *In*: MARICATO, Ermínia *et al*. *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo / Carta Maior, 2013.

VAINER, Carlos. Projeto de pesquisa: Laboratório Experimental de Planejamento Conflitual. Rio de Janeiro: texto disponibilizado pelo autor, 2009.

VAINER, Carlos. Sem título. Palestra no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Salvador: GT Conflitos Fundiários Urbanos / Programa Nacional de Capacitação das Cidades / Conselho Nacional das Cidades / Ministério das Cidades, 6 a 8 de agosto de 2007.

Vida e morte do Maracanã: a batalha do estádio em dois atos[1]

Erick Silva Omena de Melo
Gabriel da Silva Vidal Cid

Introdução

No dia 25 de julho de 1946, em Luxemburgo, o Brasil foi escolhido como país sede da quarta Copa do Mundo pela Federação Internacional de Futebol (FIFA). A realização da competição em 1950 marcou profundamente o imaginário dos brasileiros por várias décadas, impactados pela derrota da Seleção no último jogo. A vitória uruguaia e a frustração coletiva já foram contadas, recontadas e analisadas inúmeras vezes. Muito menos explorada, entretanto, foi a trajetória do palco daquela "tragédia nacional", cujo desenrolar apresenta similar dramaticidade.

Com o objetivo de dar conta dos principais pontos de inflexão dessa trajetória, o artigo está dividido em duas grandes seções. Na primeira, exploramos a história da construção do Maracanã, como ficou popularmente conhecido o Estádio Mario Filho. O foco está

1 Artigo originalmente publicado na revista *Estudos Históricos*, v. 32, n. 68 (2019). DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S2178-14942019000300006.

nas narrativas de atores-chave na disputa em torno do projeto a ser construído. Tais discursos se distinguem nas suas diferentes concepções de esporte, cidade e sociedade, que influenciariam significativamente esse emblemático cartão-postal do Rio de Janeiro.

Na segunda seção, são analisadas as tentativas de desconstrução material e simbólica do estádio, iniciadas no fim do século XX e associadas à preparação da cidade para o que ficou conhecido como megaeventos, bem como as resistências articuladas sobretudo por meio do processo de tombamento junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)[2].

Primeiro ato: disputas sobre um novo estádio para a Copa do Mundo (1946-1950)

Primeiramente anunciada em 1938, a candidatura brasileira a país sede da Copa do Mundo logrou sucesso em 1946, com o evento sendo reprogramado de 1942 para 1949 em função da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, posteriormente, para 1950[3]. Duas razões, de modo geral, são elencadas para a escolha da FIFA. A principal e mais difundida se resume à impossibilidade de os países europeus, destruídos pela guerra, proverem a infraestrutura necessária. Outro motivo consiste na necessidade geopolítica de retornar a Copa do Mundo para um país sul-americano (FRANZINI, 2010).

Após capitanear a chamada "Revolução de 30", presidir o país durante o período que a sucedeu e comandar a instauração do regime ditatorial denominado Estado Novo, Getúlio Vargas foi destituído em outubro de 1945, quando ocorreram novas eleições gerais. Poucos meses antes de ser anunciado como sede, o país vivia a reabertura democrática, que exigia um reposicionamento das forças que comandavam o Estado brasileiro, em especial no que se refere à maneira como lidavam com os setores populares. Tal

2 Embora as disputas acerca do Maracanã se estendam ao longo da segunda metade do século XX, os recortes aqui analisados são aqueles cruciais para o entendimento dos principais projetos para o estádio.

3 Pelo mesmo motivo, as Olimpíadas de Helsinque também foram reprogramadas: de 1940 para 1952.

reposicionamento já se configurava, ainda que de forma tímida, no fim do Estado Novo, por meio de importantes concessões às lutas das classes populares, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social. Além disso, as práticas de propaganda oficial, que buscavam ampliar consensos em torno das políticas públicas implementadas, também se fortaleceram, em especial com a intensificada utilização da imprensa escrita e do rádio (AGGIO, BARBOSA, COELHO, 2002).

Nesse contexto, o futebol, como fenômeno de massas emergente, ganhou particular importância[4]. Nas décadas de 1930 e 1940, o esporte recebeu um impulso decisivo para sua popularização graças à combinação de vários fatores, como rápido crescimento demográfico, formando uma estrutura etária populacional extremamente jovem (ALVES, BRUNO, 2006); baixíssima exigência de equipamentos para sua prática; popularização em nível nacional dos campeonatos por meio das transmissões de rádio; e possibilidades de ascensão social para a população jovem, pobre e negra das grandes cidades (PEREIRA, 2000; RODRIGUES FILHO, 2003; SOUZA, 2008).

O crescente interesse pelo futebol e as possibilidades abertas por ele como mais um veículo de estreitamento de relações entre representantes do poder público e a população trabalhadora urbana despertava particular interesse no alto escalão de governo desde o fim da década de 1930 (PEREIRA, 2000). Não por acaso, a assinatura da CLT, em 1943, se deu no Estádio de São Januário. Portanto, a realização do torneio mundial e a possibilidade de construir o "maior estádio do mundo" no Rio de Janeiro eram de grande interesse tanto de Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da Guerra de Vargas e presidente eleito em 1945, quanto das autoridades locais, configurando-se como oportunidade de popularização de seus programas.

Não tardou para que, pouco tempo após o anúncio do Brasil como sede da Copa do Mundo, houvesse grande movimentação em torno das decisões sobre a organização do evento e da construção de um estádio.

4 Uma leitura sobre as transformações nessa primeira metade de século pode ser lida em Sevcenko (1998).

Os agentes protagonistas das disputas pela definição do projeto se dividiam em dois grandes campos. O primeiro era liderado por Mario Filho, proprietário, editor e cronista esportivo do *Jornal dos Sports*, com a contribuição de importantes personalidades da vida pública carioca e nacional, como Ary Barroso – radialista, cronista esportivo, advogado e vereador pela União Democrática Nacional (UDN) –, Vargas Neto – deputado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e cronista do *Jornal dos Sports*, além de sobrinho de Getúlio Vargas – e José Lins do Rego – escritor e cronista do *Jornal dos Sports*. Esse grupo tinha conexões estreitas com dirigentes de clubes e entidades esportivas nacionais, como a Confederação Brasileira de Desportos (CBD), além de artistas e intelectuais.

Já o campo rival tinha como figura central Carlos Lacerda – vereador pela UDN e cronista do *Correio da Manhã* –, além de Diocesano Ferreira Gomes – dirigente do Clube de Regatas do Flamengo e cronista do *Correio da Manhã* – e Tito Lívio Santana – vereador pela UDN. Suas iniciativas eram apoiadas por grandes empresários, como Fausto Matarazzo, cuja família era proprietária de um dos maiores complexos industriais do país, e profissionais liberais, como o engenheiro Antonio Laviola.

Como se pode notar, tratava-se de uma disputa entre setores das elites econômicas, políticas e culturais do país que, por suas posições privilegiadas, usufruíam de acesso à esfera pública e aos mecanismos de conformação de seu conteúdo. Apresentamos a seguir os principais objetos de discordância, com base em levantamento de números do *Jornal dos Sports* e do *Correio da Manhã*, entre julho de 1946 e junho de 1950[5]. A escolha desses periódicos se deu porque ambos protagonizaram os embates à época, dedicando relevante espaço ao tema (MELO, 2011)[6].

5 Cumpre destacar a opção de não apresentar, dado o limite de um artigo, o debate anterior sobre o projeto para o *campus* da Universidade do Brasil e seus desdobramentos na construção do Estádio Nacional. Sobre o assunto, ver Comas (2011).

6 Jornais como *O Globo*, *A Manhã* e *Jornal do Brasil* também dedicaram espaço, mas sem o mesmo destaque.

Onde construir o novo estádio?

Após esporádicas discussões sobre a necessidade de um novo estádio no Distrito Federal[7], os embates seguiram a questões mais contenciosas. Uma das principais consistia na decisão sobre a localização.

O grupo liderado por Mario Filho defendia a construção no bairro do Maracanã, mais precisamente no terreno do antigo Derby Clube, onde aconteciam corridas de cavalo desde o fim do século XIX. O local já vinha sendo cogitado para um novo estádio, independentemente da realização da Copa do Mundo. O *Jornal dos Sports* defendeu essa posição utilizando os seguintes argumentos: facilidade de aquisição do terreno por parte da prefeitura, cujo trâmite junto ao governo federal e ao Derby Clube já havia iniciado[8]; centralidade da área, dotada de infraestrutura de transportes; e impactos urbanísticos positivos, sobretudo o alargamento de ruas e a canalização dos rios da região[9].

Opondo-se a essa proposta, Carlos Lacerda argumentava que seus entusiastas desconsideravam os elevados custos de reurbanização do entorno, incluindo a aquisição de terras e desapropriações, bem como a ausência de espaço para a instalação de estacionamento[10]. Essa oposição não se limitou a problematizar o projeto adotado pelo governo, articulando alternativas.

Em primeiro lugar, Lacerda apresentou, em junho de 1947, um projeto de estádio a ser construído na região da Restinga de Jacarepaguá[11], próximo ao ponto de encontro da Lagoa da Tijuca com o mar. Essa contraproposta resgatava um antigo projeto de cidade olímpica, elaborado em 1938 por Antonio Laviola, cujo objetivo original era criar infraestrutura esportiva no local para a realização de jogos olímpicos na capital federal. Os argumentos utilizados pelo vereador udenista ressaltavam que as terras a serem adquiridas eram mais

7 Ver, por exemplo, a coluna de Mario Filho, na edição de 7 de maio de 1947, do *Jornal dos Sports*.

8 Ver *Jornal dos Sports* de 9 de agosto de 1947.

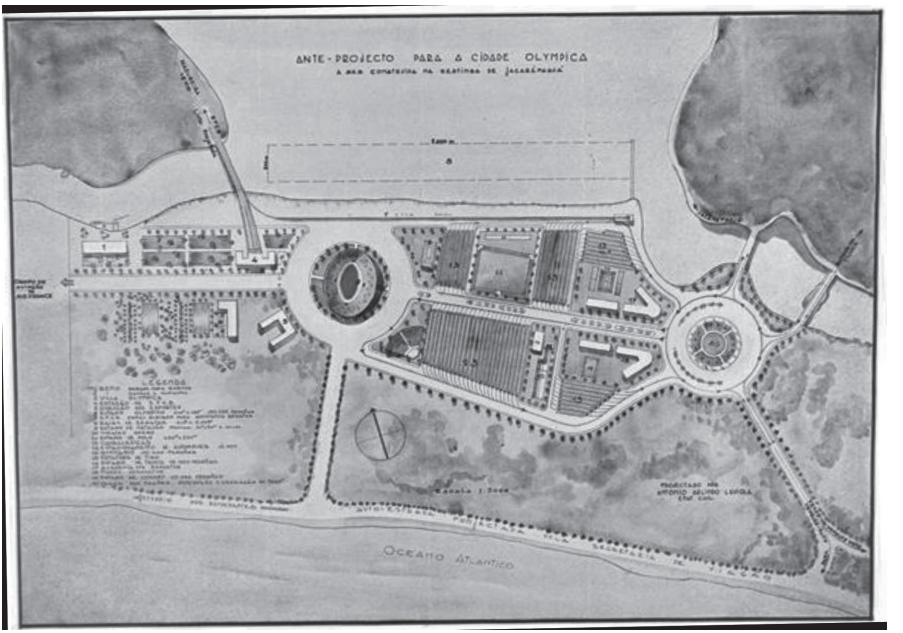
9 Ver *Jornal dos Sports* de 24 de junho de 1947 e 7 de março de 1948.

10 Ver, por exemplo, *Correio da Manhã* de 20 de junho de 1947.

11 Ver *Correio da Manhã* de 24 de junho de 1947.

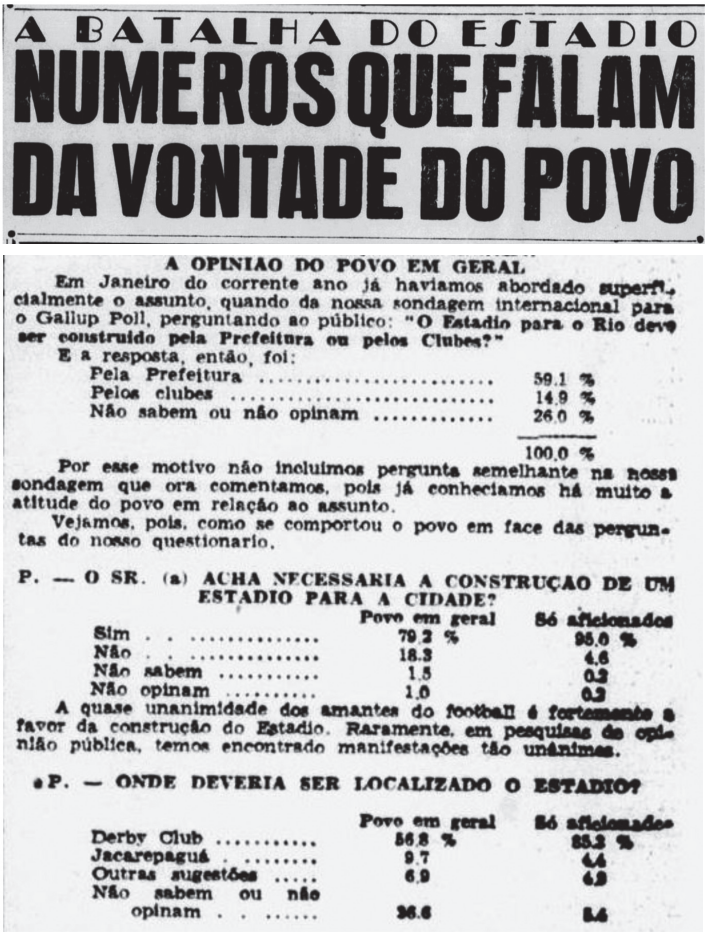
baratas do que aquelas do Derby Clube, que a urbanização de uma região então carente de investimentos públicos a dotaria de ampla infraestrutura de transportes e que o projeto fortaleceria uma futura candidatura olímpica.

Figura 1 – Anteprojeto "Cidade Olímpica", originalmente planejado por Antonio Laviola, em 1938, e utilizado por Carlos Lacerda, em 1947, para fortalecer sua contraproposta (LAVIOLA, 1938).



O *Jornal dos Sports* não poupou esforços para atacar tal contraproposta. O principal trunfo acionado por Mario Filho e Ary Barroso foi a pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), em agosto de 1947, de forma a intervir nos debates em curso na Câmara dos Vereadores a respeito do projeto de lei enviado pelo prefeito Mendes de Morais. Seu resultado indicava apoio popular à construção do estádio e à localização no bairro do Maracanã. A edição de 19 de agosto de 1947 do periódico trazia "números que falam da vontade do povo" em relação à "batalha do estádio".

Figuras 2 e 3 – Pesquisa de opinião realizada pelo IBOPE e divulgada pelo Jornal dos *Sports* em 19 de agosto de 1947.



A BATALHA DO ESTADIO

NUMEROS QUE FALAM DA VONTADE DO POVO

A OPINIAO DO POVO EM GERAL

Em Janeiro do corrente ano já haviamos abordado superficialmente o assunto, quando da nossa sondagem internacional para o Gallup Poll, perguntando ao público: "O Estadio para o Rio deve ser construido pela Prefeitura ou pelos Clubes?"

E a resposta, então, foi:

Pela Prefeitura	59.1 %
Pelos clubes	14.9 %
Não sabem ou não opinam	26.0 %
	100.0 %

Por esse motivo não incluimos pergunta semelhante na nossa sondagem que ora comentamos, pois já conheciamos há muito a atitude do povo em relação ao assunto.

Vejamos, pois, como se comportou o povo em face das perguntas do nosso questionario.

P. — O SR. (a) ACHA NECESSARIA A CONSTRUÇAO DE UM ESTADIO PARA A CIDADE?

	Povo em geral	Só aficionados
Sim	79.2 %	95.0 %
Não	18.3	4.6
Não sabem	1.5	0.2
Não opinam	1.0	0.2

A quase unanimidade dos amantes do football é fortemente a favor da construção do Estadio. Raramente, em pesquisas de opinião pública, temos encontrado manifestações tão unânimes.

P. — ONDE DEVERIA SER LOCALIZADO O ESTADIO?

	Povo em geral	Só aficionados
Derby Club	56.8 %	85.3 %
Jacarepaguá	9.7	4.4
Outras sugestões	6.9	4.9
Não sabem ou não opinam	26.6	5.4

Além disso, Mario Filho afirmava não ser possível implementar plano tão complexo antes da Copa do Mundo, que a área da Restinga de Jacarepaguá sofria com epidemias de malária e que a melhor forma de trazer as Olimpíadas para a cidade seria primeiro focar na melhor organização possível da Copa do Mundo[12]. Para ele, após a Copa do Mundo, o estádio no Maracanã também poderia se transformar numa "cidade olímpica", com equipamentos esportivos ao seu redor. Vargas Neto acirrava os ataques, levantando suspeita sobre as intenções de

12 Ver artigo de Mario Filho, de 19 de junho de 1947, no *Jornal dos Sports*.

Lacerda e Laviola, que teriam interesses imobiliários na região[13], algo negado pelo *Correio da Manhã*[14].

Graças à aprovação da lei vinculada à viabilização do estádio nos terrenos do Derby Clube, em outubro de 1947[15], a contraproposta desapareceu das páginas dos jornais. Contudo, os meses de lentidão dos trâmites para o início das obras municipais suscitaram o anúncio de uma nova contraproposta, em março de 1948[16]. Dessa vez, o *Correio da Manhã* apresentava o projeto do Estádio Nacional Sociedade Anônima (ENSA) como alternativa mais viável, por supostamente contar com maior rapidez de implementação pela iniciativa privada. Sua localização seria o bairro suburbano de Irajá. No entanto, a nova localização era vista como um atributo menos relevante, com os apoiadores do ENSA se limitando a argumentar que o estádio estaria às margens da Avenida Brasil, há menos de 20 minutos do Centro[17]. Não foram encontradas outras evidências que explicassem a nova localização[18].

A convergência de rumores de insucesso da iniciativa da prefeitura com o lançamento do ENSA reaqueceu os debates. O *Jornal dos Sports* contra-atacou com notícias diárias sobre o andamento das obras e reportagens sobre visitas de autoridades e celebridades ao local, além de fotomontagens exaltando a construção do "colosso do Derby"[19].

O início efetivo das obras no Maracanã, em agosto de 1948, e a cobertura ufanista promovida pelo *Jornal dos Sports* refrearam o ímpeto dos arautos do ENSA, cujos anúncios publicitários e textos promocionais desapareceram em outubro do mesmo ano. Desde então, estava definida a opção pelo bairro do Maracanã.

13 Ver coluna de Vargas Netto, de 17 de setembro de 1947, no *Jornal dos Sports*.

14 Ver carta de Antônio Laviola, em resposta a Ary Barroso, publicada na coluna de Carlos Lacerda do dia 28 de agosto de 1947.

15 Ver as edições de 30 de outubro e 1º de novembro de 1947 no *Jornal dos Sports*.

16 Ver *Correio da Manhã* de 18 de março de 1948.

17 Ver anúncio publicitário do Estádio ENSA publicado no *Jornal dos Sports* em 27 de junho de 1948.

18 A identificação das razões e dos atores que influenciaram a escolha dos locais propostos se ateve ao conteúdo disponível nas fontes consultadas. Sugerimos, contudo, que novas pesquisas acerca do tema explorem mais detalhadamente esse aspecto.

19 Ver, por exemplo, edição do *Jornal dos Sports* de 13 de agosto de 1948.

Quem será responsável pela obra do novo estádio?

A principal divergência quanto à responsabilidade pela construção do estádio se consubstanciou nas diferentes visões sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado e pelo setor privado, com o *Jornal dos Sports* em favor do protagonismo do primeiro e o *Correio da Manhã* reivindicando o segundo.

Ainda em julho de 1946, o *Correio da Manhã* se antecipava ao demonstrar sua aversão à participação do Estado na construção de estádios para a Copa do Mundo[20]. Em março de 1948, com o lançamento do Projeto ENSA, a definição do papel da iniciativa privada, antes uma questão secundária, passou a ocupar o centro das atenções. Fausto Matarazzo, membro da famosa família de industriais, surgia como principal incorporador do empreendimento. Isso causou críticas severas, como a de José Lins do Rêgo, cuja coluna de 7 de abril de 1948 denunciava "os homens de negócio da cidade" por "fazer do esporte um trampolim para seus interesses". Com similar tom, Mario Filho apontava a violação do Decreto nº 3.199, de 1941, cujo teor privilegiava a concepção amadorista de esporte, evitando a relação entre os jogos esportivos e o lucro[21].

Em contrapartida, o *Correio da Manhã* identificava tal legislação como retrógrada, publicando pareceres de juristas que demonstravam sua inconstitucionalidade, por ferir o princípio de livre associação, e sua validade restrita à proibição de aferição de lucros por parte dos clubes, sem afetar a atuação de empresas no setor[22]. Isso levou o *Jornal dos Sports* a publicar como manchete uma declaração do Conselho Nacional de Desportos (CND) reconhecendo a ilegalidade da iniciativa ENSA[23].

Ainda assim, o *Correio da Manhã* atacaria a iniciativa governamental ao prever aumento dos custos, típico de investimentos capitaneados pelo Estado, enquanto Mario Filho responderia

20 Ver edição de 28 de julho de 1946 do *Correio da Manhã*.

21 Ver sua coluna em *Jornal dos Sports* de 23 de março de 1948.

22 Ver artigo intitulado "Um parecer sobre o estádio nacional", na Seção de Esportes de 4 de abril de 1948.

23 Ver *Jornal dos Sports* de 17 de abril de 1948.

afirmando que, ao contrário, seriam os lucros perseguidos por empresários que encareceriam a obra, posteriormente penalizando os clubes no seu uso cotidiano do novo equipamento urbano coletivo[24].

Se o campo liderado por Mario Filho e seu *Jornal dos Sports* defendia uma perspectiva bastante alinhada com a concepção nacional-desenvolvimentista varguista, seu rival, representado pela figura de Carlos Lacerda, adotava uma abordagem mais alinhada aos ideais liberais, predominantes até a crise mundial de 1929[25]. Essas diferenças fundamentais também influenciaram os distintos formatos de viabilização financeira vislumbrados por ambos os campos.

Como viabilizar financeiramente o novo estádio?

Apesar de defender a gestão estatal, o contexto de crise econômica mundial do imediato pós-guerra não deixava muito espaço para que o campo liderado por Mario Filho reivindicasse a utilização de recursos públicos para a construção. Assim, João Lira Filho, presidente do CND, transformado em secretário municipal de Finanças, em junho de 1947, elaborou um plano de financiamento baseado na venda antecipada de 30 mil cadeiras cativas e perpétuas — o equivalente a 20% da capacidade total do novo estádio —, de maneira a suprir o orçamento previsto de 150 milhões de cruzeiros[26]. Para tanto, o secretário contaria com o apoio do *Jornal dos Sports* e de demais aliados da imprensa na divulgação das vendas.

Mario Filho defendeu o plano, argumentando que a iniciativa faria com que o estádio fosse "de graça" e "do povo", liberando verbas públicas para outros fins[27]. Lacerda, contudo, apontava para a impossibilidade de essa arrecadação cobrir os gastos necessários, pois os custos da

24 Ver *Jornal dos Sports* de 10 de abril de 1948.

25 Para mais detalhes sobre o nacional-desenvolvimentismo e sua contraposição às visões liberais, ver Bastos (2006).

26 Ver edição de 25 de maio de 1947 do *Jornal dos Sports*.

27 Ver *Jornal dos Sports* de 13 de agosto de 1947.

reurbanização do entorno não estariam no orçamento anunciado[28]. Lacerda e Diocesano Gomes também qualificavam os adquirentes de cadeiras cativas como "ingênuos" e de "pouca inteligência" por apostarem num projeto tão incerto. Além disso, duvidavam de haver 30 mil torcedores na cidade com condições de pagar 5 mil cruzeiros por um assento. Mais uma vez, as ações dos colunistas do *Correio das Manhã* contemplavam alternativas. O Projeto ENSA propunha a venda de ações para capitalizar o empreendimento[29].

A resposta de Mario Filho foi recrudescer a campanha pela venda de cadeiras cativas. O *Jornal dos Sports* passou a divulgar estatísticas dos valores arrecadados e notícias sobre a aquisição de cadeiras por celebridades, encorajando o esforço coletivo de financiamento. O jornal também demonstrava, mediante fotorreportagens, a evolução da construção, fortalecendo a confiança no empreendimento[30]. Ao mesmo tempo, os colunistas repudiavam a tentativa de lucro por meio do esporte vinculada ao projeto ENSA. O avanço das obras do estádio municipal no fim de 1948 causou o abandono do projeto defendido pelo *Correio da Manhã*.

Qual sociedade a ser construída?

Os diferentes projetos divergiam quanto aos seus pressupostos, indicando a filiação à determinada concepção de sociedade. Os defensores do estádio municipal utilizaram um arcabouço simbólico de país inclusivo, onde classes e indivíduos teriam um papel no projeto de obra monumental e ícone de um novo Brasil (MOURA, 1998), conforme ilustra a iconografia abaixo. A compra de cadeiras cativas por parte dos mais ricos e o empenho do prefeito e do presidente na realização do projeto, a dedicação dos operários nas obras, a promessa de ingressos mais baratos e acessíveis, a inauguração do estádio com entrada livre e a realização de cerimônia de homenagem aos operários — tudo objetivava indicar que as classes estavam unidas em torno de um projeto único, isto é, provar a "capacidade realizadora do brasileiro" por

28 Ver, por exemplo, as colunas de Lacerda nos dias 11 e 12 de setembro de 1947.

29 Ver *Correio da Manhã* de 18 de março de 1948.

30 Ver, por exemplo, *Jornal dos Sports* de 19 de setembro de 1948.

meio da construção do maior estádio do mundo.

Esse aspecto foi condensado na arquitetura interna do estádio, que, com sua forma elíptica, buscou a menor diferenciação possível entre seus assentos em termos de visualização do que ocorria no campo (GAFFNEY, 2008).

Figura 4 – Fotomontagem publicada em 12 de fevereiro de 1949 pelo *Jornal dos Sports*, colocando lado a lado operários, o prefeito Mendes de Morais, o coronel Herculano Gomes — responsável direto pela obra — e Mario Filho.



Figura 5 – Manchete do *Jornal dos Sports* de 19 de junho de 1950, dia seguinte à inauguração do estádio municipal.


GENTE DE TODAS AS CLASSES AFLUIU À MAIOR PRAÇA DE ESPORTES DO MUNDO

Calculado Em 150.000, O Número De Espectadores

Um Espetaculo Indescritivel Para Quem Esteve Ausente!

No Estadio E Fora Dele — Romarias Intermináveis — As Solenidades Cívicas E A Revoada De Pombos

Desde cêdo a romaria da população com destino ao Estadio Municipal, emprestava à cidade aspecto fora do comum. De todos os bairros desciam verdadei-

Duas Secções

Edição de Hoje 14 pags.

NÃO SE VENDEM SEPARADO

Tudo estará liquidado até sábado! — afirma ao prefeito Mendes de Morais e a Mario Filho o coronel Herculano Gomes, construtor do Estádio

Já as contrapropostas utilizavam um discurso distinto. Ambas investiram simbolicamente na vinculação explícita entre a construção de uma nova infraestrutura esportiva para a cidade e a contribuição que ela traria à purificação da "raça brasileira". Tal vinculação estava

calcada nos ideais cientificistas de branqueamento da sociedade por meio de práticas civilizatórias, como o esporte, que regenerariam a composição genética nacional maculada pela contribuição de negros e indígenas (STEPAN, 2004), bastante difundidos nos meios intelectuais do país ao longo das primeiras décadas do século XX (SCHWARCZ, 1993).

O anteprojeto de "cidade olímpica" para a Restinga de Jacarepaguá trazia como uma de suas principais justificativas a contribuição para a "eugenia da raça", conforme afirma seu autor, Antonio Laviola: "Apaixonado como sou por todos os problemas urbanísticos e principalmente os desportivos, apresento hoje, como primeiro ensaio, um ante-projeto do que poderá e deverá ser feito, tendo sempre em mira a **eugenia da raça**" (1938: 89, grifo do autor). Da mesma forma, o projeto do Estádio ENSA afirmava em seu material publicitário que "todos os brasileiros que compreendem a importância do esporte para o **desenvolvimento eugênico** do nosso povo não negarão seu apoio aos idealizadores do Estádio E.N.S.A"[31] (grifo nosso).

Por outro lado, as palavras "eugenia" e "raça" não foram encontradas nas edições do *Jornal dos Sports* examinadas. Isso provavelmente se deve ao fato de Mario Filho ter se filiado ao ideal culturalista freyreano (SOARES, 2003), que se contrapunha aos projetos de branqueamento, exaltando a participação de negros e indígenas na miscigenada formação racial brasileira (SCHWARCZ, 1993). Não por acaso, Mario Filho publicara naquele momento *O negro no futebol brasileiro* (1947), com prefácio de Gilberto Freyre.

Cabe, por ora, concluir que a prevalência do campo da construção do estádio municipal sobre o campo oposicionista significou muito mais do que mera escolha arquitetônica-urbanística. Para além da heterogeneidade interna aos dois campos, concepções distintas de esporte, cidade e nação estavam contidas nos respectivos projetos. A localização do Maracanã contribuiu para uma cidade de maior contato, em detrimento de uma urbe mais espraiada e segmentada. O estádio municipal efetivou um Estado mais proativo. O plano das cadeiras cativas e perpétuas fortaleceu uma visão mais coletiva, apaixonada e colaborativa do esporte em detrimento de sua submissão à lógica

31 Anúncio no *Jornal dos Sports* de 27 de junho de 1948.

do lucro. Por último, o ideal freyreano de sociedade mais inclusiva e miscigenada se sobrepôs às ideias abertamente eugenistas.

Nossa leitura é a de que o caráter reconhecidamente popular do Maracanã, que décadas mais tarde justificou seu tombamento por parte do IPHAN, está associado aos resultados materiais e simbólicos das disputas verificadas nesse primeiro ato.

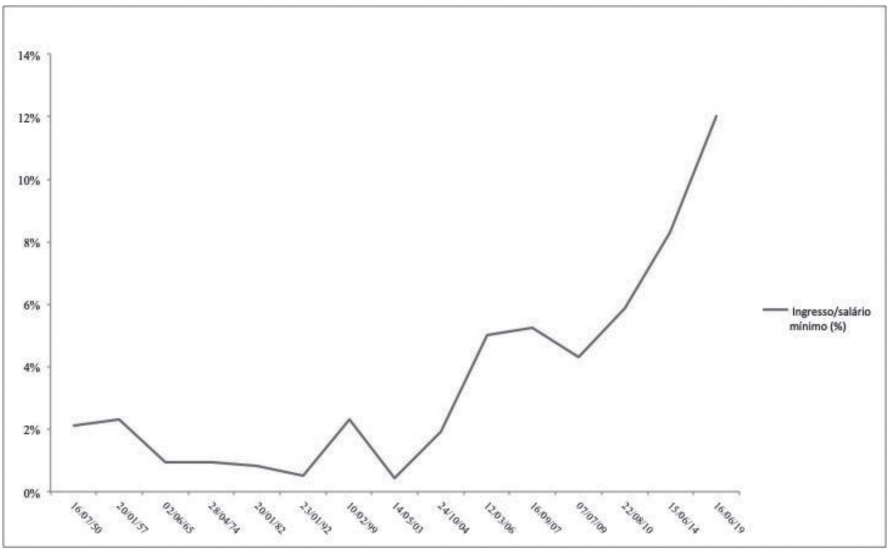
Segundo ato: disputas acerca de um velho estádio para uma nova Copa do Mundo (1999-2014)

A morte de Mario Filho, em 1966, fez com que o estádio oficialmente ganhasse seu nome, a despeito de popularmente ser chamado de Estádio do Maracanã. Sua gestão permaneceu nas mãos do poder público, transferida do município para o Estado do Rio de Janeiro em 1975. As cadeiras cativas, criadas para o financiamento da obra, não deixaram de existir. A ideia de criar um complexo desportivo em torno do estádio foi concretizada com a inauguração do ginásio poliesportivo Maracanãzinho, em 1954; da Escola Municipal Friedenreich, na década de 1960; do Estádio de Atletismo Célio de Barros, em 1974; e do Parque Aquático Júlio Delamare, em 1978. A grandiosidade e o caráter popular foram mantidos com a manutenção de sua capacidade de espectadores e o baixo valor dos ingressos até o fim do século XX, como demonstra o gráfico abaixo que apresenta a relação entre os valores dos ingressos mais baratos e os do salário mínimo.

A consolidação do estádio como popular e de sua monumentalidade marcou o imaginário da Cidade do Rio de Janeiro e do país, suscitando iniciativas de proteção via tombamento como patrimônio cultural no começo dos anos 1980. Naquele momento, estavam em curso algumas ações de novo tipo no campo do patrimônio cultural, com destaque para os tombamentos[32], em 1984, do Terreiro da Casa Branca, em Salvador, e da Serra da Barriga, em Alagoas.

32 Dado o limite de espaço, não é possível aprofundarmos o debate sobre o instrumento jurídico do tombamento. O instrumento foi criado pelo Decreto-Lei n. 25, de 1937, que define o Patrimônio cultural como de interesse público, sobrepondo-se ao interesse privado, além de criar o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, colegiado que deve julgar os pedidos de reconhecimento de bens como patrimônio cultural. Ver Rabello (2009).

Gráfico 1 – Valores percentuais dos ingressos mais baratos do Maracanã em relação ao salário mínimo[33].



Desde fins dos 1970, a noção de referência cultural vinha trazendo, ainda que lentamente, um novo lugar para as culturas populares no interior do aparato das políticas (FONSECA, 1996; CALABRE, 2009). Podemos apontar para um sentido de ampliação da esfera do cultural na consolidação de direitos e de formalização do reconhecimento da necessidade de políticas voltadas a setores até então desprivilegiados, expressos em ações como a criação do Centro Nacional de Referências Culturais (1975), em documentos como a Constituição de 1988 e o Decreto-lei nº 3.551, de 2000.

A movimentação em torno do tombamento do Maracanã pelo IPHAN começa em 1983, como indica a documentação apensada a seu processo[34], a pedido de Marcos Villaça, à época secretário de Cultura.

33 O cálculo considera a razão entre os valores de ingressos mais baratos disponíveis para venda e o valor do salário mínimo nas seguintes datas: 16/7/1950, Brasil x Uruguai; 20/1/1957, Flamengo x Honved; 2/6/1965, Brasil x Bélgica; 28/4/1974, Brasil x Grécia; 20/1/1982, Flamengo x São Paulo; 23/1/1992, Flamengo x Vasco e Corinthians x Palmeiras; 10/2/1999, Botafogo x Flamengo; 14/5/2003, Flamengo x Vitória; 24/10/2004, Flamengo x Vasco; 12/3/2006, Fluminense x Botafogo; 16/9/2007, Flamengo x Vasco; 7/7/2009, Fluminense x Botafogo; 22/08/2010, Vasco x Fluminense; 15/6/2014, Argentina x Bósnia; 16/6/2019, Paraguai x Catar.

34 Processo de Tombamento n. 1.094-T-83, Estádio Mário Filho (Estádio do Maracanã), no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro.

É criada a série tipológica "Estádios" e solicitado às demais regionais informações sobre o tema. O estudo abrangeria alguns casos, desde sedes menores (divisões inferiores, amadoras etc.) até expressões espetaculares, prevalecendo o universo dos estádios maiores.

Sobre o Maracanã, constrói-se a hipótese de que, além de sua importância histórica (Copa de 1950), marca a entrada do futebol nacional em sua idade madura, citando a necessidade de reconhecer a apropriação popular do equipamento. A justificativa para o tombamento é a de qualificá-lo como símbolo maior do futebol no Brasil. Ressalta-se a possibilidade de a "proteção da rede capilar [...] salvaguardar o valor cultural da atividade do risco [...] predatório por parte da indústria cultural"[35].

A movimentação em torno do tombamento tem uma pausa entre 1984 e 1987, quando se afirma a necessidade de parecer técnico. A documentação volta a tratar do caso apenas em 1993, como um processo aberto e pendente. Isso coincide com o início, no Rio de Janeiro, da era do "empreendedorismo urbano" (HARVEY, 1996), relacionada à ascensão do ideário neoliberal, no âmbito nacional e local, sobretudo representada pela vitória eleitoral de Cesar Maia, em 1992. Sua gestão à frente da prefeitura ignora instrumentos de planejamento consolidados, como os Planos Diretores, priorizando a construção dos chamados planos estratégicos, que apostam na competitividade da cidade no mercado global de atração de investimentos, em detrimento de políticas de redução de desigualdades (ARANTES, MARICATO, VAINER, 2000).

O *Plano Estratégico do Rio de Janeiro*, publicado em 1996, focava em ações promotoras do turismo, do entretenimento e do setor imobiliário, de maneira a contornar a decadência econômica pela qual passava a cidade após longo processo de desindustrialização e da perda de *status* (SÁNCHEZ, 1997). Isso envolvia, em especial, a tentativa de atração de megaeventos esportivos como elemento catalizador de uma nova dinâmica (RIO DE JANEIRO, 1996: 53).

Permeada por tais diretrizes, ocorre a candidatura à sede das Olimpíadas de 2004. Como parte dos preparativos para o evento, anuncia-se um projeto inédito de reforma do Maracanã que previa a extinção da geral — setor mais popular — e a redução da capacidade para 100 mil pessoas, além da construção de camarotes

35 Ofício de 4 de novembro de 1983.

e de um *shopping center*. Embora malsucedida, a proposta reavivou discussões sobre a necessidade de tombar o Maracanã para evitar a descaracterização. Tais preocupações se mostrariam pertinentes quando a FIFA acertou com autoridades públicas locais a realização do primeiro campeonato mundial de clubes no estádio, em 2000, e solicitou reformas similares às da candidatura olímpica de 2004.

Figura 6 – Vista aérea do Estádio Mário Filho e cercanias, década de 1970, acervo do 3 E.R.A., Base Aérea de Campo dos Afonsos, cedida pelo 3º/8º Grupo de Aviação[36].



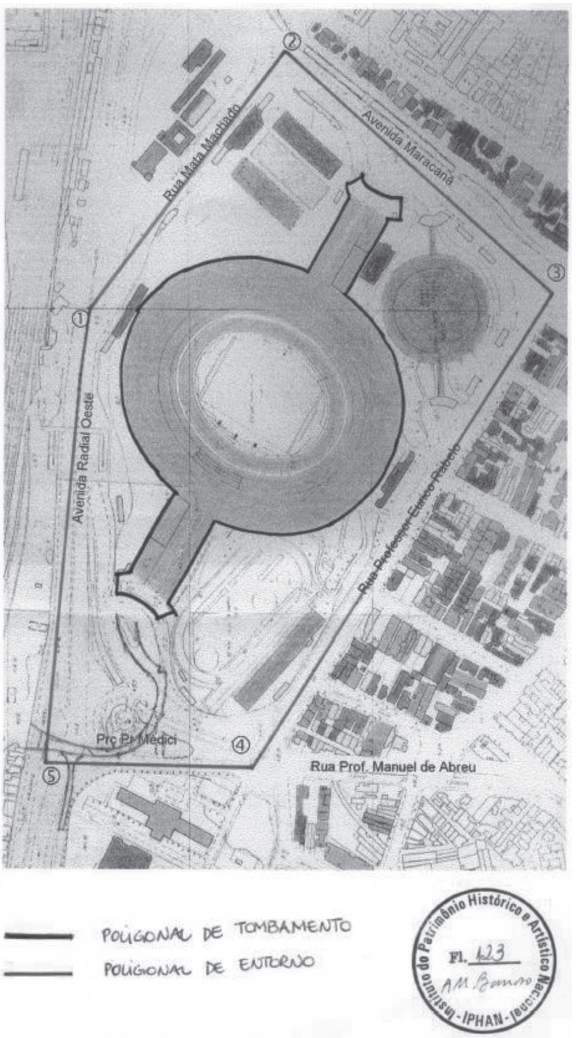
Em fevereiro de 1997, o tema foi retomado pelo IPHAN, em memorando citando o "iminente risco de descaracterização"[37], sugerindo a aplicação da dispensa de instrução formal. A conclusão dos técnicos do IPHAN foi que havia requisitos para o tombamento, que deveria seguir para a apreciação do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. O exame argumentava que a proposta original do estádio previa a construção de um complexo desportivo,

36 Processo de Tombamento n. 1.094-T-83, v. 1, p. 124.

37 Memo DEPRTO/RJ n. 130/97, 4 de fevereiro de 1997.

indicando que o objeto do tombamento deveria incorporar os prédios do complexo. O parecer afirmava que o bem estava "diretamente relacionado a fatos históricos e etnográficos notáveis", ressaltando as "particularidades audaciosas para sua época".

Figura 7 – Desenho da poligonal anexado ao Memorando nº 130/97, de 4 de fevereiro de 1997[38].



38 Processo de Tombamento n. 1.094-T-83, v. 1, p. 130.

Ainda em fevereiro de 1997, o IPHAN informou à Superintendência de Esportes do Estado do Rio de Janeiro (SUDERJ), à Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro e ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) sobre o processo de tombamento aberto. Solicitou-se às instituições o encaminhamento, para a análise do IPHAN, de projetos que poderiam ser realizados. Apenas em 2000 o tombamento foi novamente analisado por parte dos técnicos do IPHAN.

Em fevereiro de 2000, um laudo[39] chamou a atenção para duas questões: inserção de cadeiras nas arquibancadas e redução da capacidade do estádio de 180 para 110 mil pagantes. Essas alterações se somaram a outras de menor impacto, como construção de camarotes e de rampa de acesso. Embora receoso, o exame concluiu que não havia riscos de descaracterização até o momento. O Conselho Consultivo foi informado da obra em andamento, da análise técnica e da recomendação de inscrição também no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico[40].

Coube ao conselheiro Nestor Goulart Reis Filho a relatoria do caso. O parecer[41] do conselheiro reiterava a "extraordinária monumentalidade do estádio Mário Filho e seu valor simbólico", apontando ainda outra dimensão até então não abordada, isto é, a relação da cidadania com o patrimônio cultural.

Na 21ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, em 13 de abril de 2000, foi decidida a aprovação do tombamento e a delimitação do entorno do Estádio do Maracanã[42]. A Ata[43] demonstrou o entendimento do caráter simbólico da reunião de setores da sociedade no estádio, destacando a apropriação do bem pelas camadas populares que dele se tornaram marca, conforme demonstra a fala do relator: "Em geral, as obras monumentais são afirmações de poder sobre o povo. Neste caso, ocorre o contrário. O Maracanã tem a monumentalidade da massa que o utiliza, a qual

39 Laudo 004/2000, 3 de fevereiro de 2000.

40 Memorando n. 118/00, 22 de fevereiro de 2000.

41 Processo de Tombamento n. 1.094-T-83, v. 2, p. 5.

42 A homologação se deu pela Portaria n. 380, de 26 de setembro de 2000, assinada pelo ministro da Cultura.

43 Ata da 21ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

representa". As reformas em andamento foram pontuadas, quando se reafirmou o entendimento de manutenção das características populares: "O tombamento do Maracanã não pode excluir a geral. [...] o fundamental do Maracanã não é a obra de arquitetura, mas o cenário desse grande congraçamento".

Marcos Vilaça, presente como conselheiro, lembrou que teve a felicidade de participar da aprovação do tombamento do Terreiro da Casa Branca, na Bahia; do Açude do Cedro, no Ceará; da Avenida Modelo, mas que "faltava este Maracanã. [...] Eu não conheço melhor qualificação para esse local de apoteose democrática que a expressão encontrada pelo Conselheiro Nestor Goulart: monumentalidade da massa".

Megaeventos e reformas, a cidade do pensamento único: narrativas de obsolescência e destruição do complexo esportivo

Apesar do tombamento afirmado pelo IPHAN, novos acontecimentos colocariam em risco, mais uma vez, o Maracanã. Em 2003, a prefeitura, em parceria com o COB, garantiu a organização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, como estratégia para atrair as Olimpíadas. De fato, ainda no fim da mesma década, o Brasil foi confirmado como sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016[44]. A preparação para os três eventos aumentou a pressão por reformas no Maracanã. O estádio teria sua capacidade novamente reduzida, incluindo a extinção da geral, numa primeira reforma para os Jogos Pan-Americanos. Em seguida, uma nova reforma para a Copa do Mundo ampliaria a área destinada aos camarotes, reduzindo mais uma vez a capacidade total, para 78 mil espectadores, reivindicando a destruição interna, com a justificativa de adaptar o estádio às exigências da FIFA.

Por último, mas não menos importante, o contrato de concessão do complexo para a gestão privada, firmado em 2013, previa a destruição do Parque Aquático Julio Delamare, do Estádio Célio de

44 Além da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, podemos entender na chave dos megaeventos os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Mundiais Militares de 2011, a Jornada Mundial da Juventude de 2013. Para um aprofundamento sobre as tensões na realização desses eventos e o envolvimento de diferentes órgãos, ver Damo e Oliven (2013); Santos Junior, Gaffney e Ribeiro (2016).

Barros, da Escola Municipal Friedenreich e do antigo Museu do Índio para dar lugar a estacionamentos, cinemas e lojas. Tais ações não foram efetivadas graças à resistência popular e à atuação de órgãos jurídicos e de defesa do patrimônio, conforme será visto a seguir.

O tombamento do estádio e de seu entorno foi tensionado. É possível, mesmo se nos ativermos à documentação institucional, ler os desacordos internos ante a reforma. A documentação apensada ao processo de tombamento dá conta do imbróglio jurídico e institucional, evidenciando três atores: a Defensoria Pública da União, a Superintendência Regional e o Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

A querela teve início em abril de 2013, quando a Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro, por meio de ofício[45] à Secretaria da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro, informou seu posicionamento quanto às intervenções no entorno do Maracanã, recomendando a manutenção do Maracanãzinho e do prédio do Museu do Índio, mas anuindo quanto à demolição dos estádios Célio de Barros e Julio Delamare, bem como da escola municipal.

Em abril de 2013, o defensor público federal André Silva Ordacgy informou à Superintendência do Iphan que discordou da autorização para a destruição parcial e/ou integral dos parques esportivos. Em ofício[46], solicitou o impedimento de qualquer atividade de demolição dos bens e o tombamento provisório.

A Superintendência do IPHAN no Rio de Janeiro, em maio de 2013, esclareceu que um parecer técnico em construção tinha por proposta a falta de interesse federal nos bens citados por "estarem destituídos dos requisitos necessários para integrarem o patrimônio cultural nacional, em suas diferentes vertentes"[47]. Um segundo ponto destacava que, por ocasião do tombamento do Maracanã, em 2000, o IPHAN já analisara a região, verificando que a justificativa para o tombamento do conjunto não se justificava. O defensor público federal discordou dos argumentos e solicitou toda a documentação para análise.

45 Ofício GAB/Iphan-RJ n. 00471/13, de 25 de abril de 2013.

46 Ofício n. NDPU-RJ/019/2013/GAB/1° DHT/ASO, de 30 de abril de 2013.

47 Ofício/GAB/Iphan/RJ n. 00544/2013, de 10 de maio de 2013.

A arquiteta Claudia Girão Barroso, do IPHAN, elaborou um parecer[48] sobre o pedido de tombamento dos estádios. Tal parecer afirmava que o processo de tombamento fazia referência ao complexo esportivo e entendia o complexo como componente do Estádio do Maracanã, citando a representação da poligonal de tombamento (ver Figura 7).

André Ordacgy[49], em relatório, apontou para a conduta "injustificável da Superintendência do IPHAN-RJ", uma vez que, sem acionamento do governo do Estado do Rio de Janeiro, emitiu autorização de demolição dos bens que estavam dentro do entorno do Estádio do Maracanã, descumprindo a Portaria Iphan nº 420/2010. Outro destaque foi o fato de a Superintendência não poder, unilateralmente, se sobrepor à decisão do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

O relatório ainda ia de encontro às justificativas dadas pelo governo do estado, baseadas em estudo de viabilidade técnica da empresa IMX, que apresentou o estádio como complexo de entretenimento, afastando-se da característica de complexo desportivo. Segundo o defensor, havia "inverdades" no estudo entregue pela IMX, uma vez que apontava ociosidade dos estádios. O ofício do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro (CREA-RJ), se contrapunha ao entendimento da empresa Steer Davies Gleave, também contratada pelo governo do estado, que afirmava ser necessária a derrubada dos estádios visando ao escoamento do público. O CREA-RJ afirmou categoricamente que os estádios não impediriam a livre circulação de pessoas durante a Copa do Mundo de 2014.

Antes do debate sobre a demolição do Célio de Barros e do Julio Delamare, outra questão se colocou como ilustrativa das tensões em jogo nas mudanças radicais no Estádio do Maracanã. Em agosto de 2011, ocorreu a 68ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural tendo em pauta o tema "Revitalização do Estádio Mário Filho"[50]. Dado o caráter público da intervenção em andamento,

48 Parecer n. 159/2013/Cetec/Iphan-RJ.

49 Relatório e conclusões da Defensoria Pública da União – Referência: Tombamento federal do Estádio de Atletismo Célio de Barros e do Parque Aquático Júlio Delamare, Processo de Tombamento n. 1.094-T-83, v.3, p. 113-133.

50 Ata da 68ª Reunião do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural – IPHAN.

iniciou-se o debate do tema com a exposição do presidente da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), Ícaro Moreno Júnior.

Ícaro expôs a necessidade de preparação para a Copa, seguindo exigências do caderno de encargos da FIFA, e afirmou haver um projeto apresentado ao IPHAN e aprovado pelo superintendente Carlos Fernando Souza Leão de Andrade, além de apontar a deterioração das estruturas como justificativa para a demolição da marquise e da arquibancada.

O presidente do conselho iniciou o debate lembrando que havia uma ação de questionamento das intervenções por parte do Ministério Público, na Justiça Federal. O relato da reunião indicou unanimidade entre os conselheiros sobre o erro na aprovação da demolição. Entre as muitas falas, destacamos a de Ítalo Campofiorito:

> O valor atribuído ao Maracanã para o tombamento é etnográfico, no sentido em que o Decreto-lei 25 dá à palavra. [...] Ele (Carlos Fernando de Souza Leão Andrade) poderia ter procurado o Conselho, e vindo aqui discutir conosco e dizer: 'Acho que o Maracanã deve ser usado, mas ele só poderá ser usado se for modificado o seu estatuto, o tombamento não vai ser respeitado, o que está escrito na lei não vai ser obedecido, ele vai mudar fisicamente'.

Já Eugênio de Ávila Lins lamentou que tenham feito o projeto, e o aprovado, "antes de ter um diagnóstico real do objeto com que estavam trabalhando". Ele lembrou que boa parte do patrimônio moderno brasileiro está em situação similar à do Maracanã: "Vamos continuar tombando esse patrimônio moderno para depois ser modificado? Fica também o exemplo extremamente lastimável da Fonte Nova"[51].

Ulpiano Bezerra de Menezes destacou "dois gravíssimos desvios de conceito, escandalosamente inaceitáveis, principalmente por quem teria a responsabilidade de ter um encaminhamento de outra natureza". Liberal de Castro ressaltou a importância arquitetônica do

51 Estádio Otávio Mangabeira, conhecido como Fonte Nova, em Salvador, implodido em 29 de agosto de 2010, para construção do novo Itaipava Arena Fonte Nova.

estádio e mencionou diversas obras, como a do Mineirão, em Belo Horizonte, e a do Castelão, em Fortaleza, com indignação: "É triste ver a destruição gratuita de documentos que retratam ou retrataram materialmente a História da Arquitetura Moderna Brasileira"[52]. Já Nestor Goulart Reis expôs sua indignação:

> Eu me sinto profundamente revoltado pelo modo como meu parecer foi utilizado, com má fé, para inverter o sentido de tudo aquilo que escrevi. [...] Não conheço obra de demolição em edifício tombado; nunca vi. Só conheço obra de restauração e conservação, aqui e no mundo inteiro. Destruir obras tombadas é crime [...]. Demolir a marquise, demolir as arquibancadas é demolir o Maracanã. [...] então, creio é uma questão de princípio: se o Maracanã pode ser demolido, em metade dele, pelo lado interior, todos os edifícios tombados podem ser demolidos neste país e a legislação não se sustenta mais [...]. Arquitetura, Engenheiro (dirigindo-se ao Secretário de Estado do Rio de Janeiro), não é fachada. Se conservarmos o lado de fora e destruirmos tudo dentro, o edifício não foi conservado. [...] Também, Engenheiro, não é verdade que não se possa restaurar as estruturas. [...] Quem vai assumir esta responsabilidade é quem tem que tomar as decisões políticas. Este Conselho não pode ficar no meio dessa situação. [...] Não é o Presidente desta casa que destomba.

Não temos informações sobre o desenrolar do caso dentro do IPHAN ou no âmbito da Justiça Federal. A Ata registra a seguinte resolução:

> Conquanto os Conselheiros reconheçam não caber ao Conselho Consultivo deliberar sobre intervenções em bens tombados, diante das falas dos membros do Conselho quanto à motivação da posição assumida pela Superintendência do Iphan no Rio de Janeiro, sugeriu o não encaminhamento de qualquer proposta tendente ao cancelamento do tombamento daquele Estádio à instância competente, registrando-se na ata daquela reunião uma posição de censura à Superintendência pelos fundamentos utili-

52 Por limitações do artigo, não podemos avançar na análise de outros estádios impactados pela preparação para a Copa do Mundo de 2014. Para mais considerações sobre o tema, ver Mascarenhas (2019).

zados em seu parecer. Os membros do Conselho acolheram a proposta por unanimidade.

Conclusões

Dividimos a batalha do estádio em dois atos. O primeiro deles disse respeito ao momento em que uma concepção mais inclusiva de esporte, estádio, cidade e país conseguiu se sobrepor à visão que propunha um projeto em local apartado da cidade, com administração privada. O resultado das disputas nesse primeiro ato imprimiu um caráter inegavelmente popular e público ao Maracanã, que se manteve ao longo de décadas. Em fins do século XX, iniciou-se o segundo ato, quando esse caráter voltou a ser contestado e disputado na medida em que a era do planejamento estratégico e de seus megaeventos teve início.

A reação a essa contestação foi a iniciativa de tombamento, que objetivava proteger o interesse público diante da nova investida contra o Maracanã monumental e popular. Embora formalmente tombado, as pressões por transformações de ordem arquitetônica, de gestão e simbólicas foram recrudescidas, levando à descaracterização do bem e à destruição de seu caráter popular e público. A administração recente do estádio, por meio de Parceria Público-Privada (PPP), se demonstrou desastrosa com a transformação da pista de atletismo do estádio Célio de Barros em estacionamento e com a prática de preços proibitivos que resultou no afastamento do símbolo maior do estádio: os geraldinos.

A resistência à última investida de apropriação do bem público por interesses privados e empresariais, porém, logrou algum êxito, conseguindo a preservação do Julio Delamare, da Friedenreich e do prédio do Museu do Índio — vitórias que precisam ser narradas numa próxima ocasião. Atualmente, observamos a devolução, ainda que aparentemente temporária, do estádio para o governo do estado e o fim da PPP que administra o complexo[53]. Será o início de um novo (terceiro) ato da batalha do estádio?

53 "Governo do Rio rescinde contrato de concessão do Maracanã", *O Globo*, 18 de março de 2019.

Referências

AGGIO, Alberto; BARBOSA, Aguinaldo; COELHO, Hercídia. *Política e sociedade no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Annablume, 2002

ALVES, José Eustáquio D.; BRUNO, Miguel. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? *Anais* do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu (MG), 2002.

ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

BASTOS, Pedro Paulo Zaluth. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*, v. 7, n. 4 (selecta), dez. 2006.

CALABRE, Lia. *Políticas culturais no Brasil*: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

COMAS, Carlos Eduardo. Niemeyer e o estádio do Maracanã. *Arqtexto,* Porto Alegre, v. 17, 2011.

DAMO, Arlei Sander; OLIVEN, Rubem George. O Brasil no horizonte dos megaeventos esportivos de 2014 e 2016: sua cara, seus sócios e seus negócios. *Horizontes Antropológicos,* Porto Alegre, v. 40, 2013.

FONSECA, Maria Cecília Londres. Da modernização à participação: a política federal de preservação nos anos 70 e 80. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (Brasília), n. 24, 1996.

FRANZINI, Fabio. Da expectativa fremente à decepção amarga. *Revista de História,* São Paulo, n. 163, 2003.

GAFFNEY, Christopher Thommas. *Temples of the earthbound gods:* stadiums in the cultural landscapes of Rio de Janeiro and Buenos Aires. Austin: University of Texas Press, 2008.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 39, 1996.

LAVIOLA, Antonio. Ante-projeto para a cidade olímpica (a ser construída na Restinga de Jacarepaguá). *Revista Municipal de Engenharia*, v. 5, n. 6, 1938.

MASCARENHAS, Gilmar. A goleada do capital sobre a memória coletiva: o "bota-abaixo" no patrimônio esportivo. *In*: DOMINGUES, João; TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio (org.). *Memória, patrimônio cultural e a questão urbana no Rio de Janeiro*: contradições, conflitos e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

MELO, Erick Silva Omena de. *Percepções urbanas em jogo*: os impactos da Copa do Mundo de 1950 à luz da imprensa carioca. Rio de Janeiro: Pnap/FBN, 2011.

MOURA, Gisella de Araujo. *O Rio corre para o Maracanã*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PEREIRA, Leonardo Affonso de Miranda. *Footballmania*: uma história social do futebol no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação dos bens culturais*: o tombamento. Rio de Janeiro: IPHAN, 2009.

RIO DE JANEIRO. *Plano estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Rio sempre Rio, 1996.

RODRIGUES FILHO, Mario. *O negro no futebol brasileiro*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

SÁNCHEZ, Fernanda. *Cidade espetáculo*: política, planejamento e *city marketing*. Curitiba: Palavra, 1997.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *Brasil*: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

SCHWARCS, Lilia Moritiz. *O espetáculo das raças*: instituições e questão racial no Brasil (1870-1930). São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SEVCENKO, Nicolau. A capital irradiante: técnica, ritmos e ritos do Rio. *In*. NOVAIS, Fernando A.; SEVCENKO, Nicolau (org.). *História da vida privada no Brasil*: volume 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SOARES, A. J. G. Futebol brasileiro e sociedade: a interpretação culturalista de Gilberto Freyre. *In*: ALABARCES, Pablo (org.). *Futbologías*: fútbol, identidade y violencia en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2003, p. 145-162.

SOUZA, Denaldo Alchorne de. *O Brasil entra em campo*: construções e reconstruções da identidade nacional (1930-1947). São Paulo: Annablume, 2008.

STEPAN, N. Eugenia no Brasil. 1917-1940. *In*: HOCHMANN, G.; ARMUS, D. (orgs.). *Cuidar, controlar, curar*: ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, p. 331-391.

Redes e territórios olímpicos[1]

Tamara Tania Cohen Egler
Lalita Kraus
Fabiana Mabel de Oliveira

Apresentação

A proposta do presente artigo é observar, pensar e analisar a formação, organização e os objetos de ação dos atores membros da rede sociotécnica formada para a realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro. O ponto de partida considera que toda ação política tem uma marca sobre o território (RIBEIR0, 2011), e essa forma de pensar orienta a nossa análise para examinar como essa rede sociotécnica produz uma rede de territórios, em que se expande a sua acumulação. Estamos diante de uma estratégia política, econômica e cultural que articula a associação de organizações internacionais e nacionais, capitais públicos e privados, e indivíduos em rede sociotécnica que articula uma estratégia política em torno do desígnio compartilhado para realizar os Jogos Olímpicos. Resultado de sua ação é a produção de uma rede de territórios globalizados,

1 Artigo a ser publicado na revista *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, Editora da UERJ, n. 22, 2022 (no prelo).

um *cluster*, para acolher uma ampla mobilidade de turistas para o consumo de bens simbólicos, socialmente desnecessários.

Nosso objetivo é investigar como esses atores se organizam com vistas à realização do megaevento olímpico e como essa política, concebida no âmbito de um espaço internacional, transforma as relações de poder sobre os territórios (RAFFESTIN, 1993). O maior desafio consiste em *ver e ler* as relações que se estabelecem entre a rede de atores, aqui denominada Rede Olímpica (RO), para analisar suas estratégias políticas, os investimentos públicos e privados, os processos de comunicação, a ação do capital imobiliário, a mobilidade de turistas e a produção de territórios para a dominação global.

Estamos diante de uma forma de organização poderosíssima, que se situa além da forma originária do capital, muito além do processo de valorização do capital financeiro, industrial, da aliança de elites ou de parcerias. Trata-se de uma totalidade que representamos por uma metáfora de rede, uma associação entre atores que exige uma análise específica de suas práticas políticas, econômicas e culturais. É preciso encontrar caminhos analíticos capazes de desvendar a complexidade de valorização do capital condensada na produção de um megaevento esportivo. Para tanto, trata-se de fazer uma análise interdisciplinar que inclua categorias e conceitos da ciência política, economia, comunicação, cultura e sociologia, lidas no espaço urbano.

O Rio se tornou centro de dominação política, atratividade e mobilidade de capitais e pessoas/turistas/espectadores e cenário por excelência da mega valorização dos capitais associados à RO. Para avançar foi necessário identificar os atores que participam da rede global, reconhecer os processos que produzem sua estratégia política, assim como os custos sociais desse megaevento (EGLER; SILVA; KRAUS, 2017a).

Metodologia

Metodologicamente, a proposta está concebida na investigação do presente, no contexto de uma sociedade de informação e comunicação no mundo globalizado. Para o objetivo de produzir conhecimento novo, apoiado em pesquisa empírica que desvende ação política e valorização econômica. Trata-se de produzir os vínculos

analíticos para a tarefa de valorizar uma análise transdisciplinar e interdisciplinar (RIBEIRO, 2012).

A partir daí, podemos enunciar as seguintes perguntas: que atores participam da rede global dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro? Quais são as mercadorias do megaevento? Quais processos de valorização resultam do megaevento? Quem ganha com isso? Quais são suas marcas sobre o território? Como é formada a rede de territórios?

Para alcançar esse objetivo foram acionados os seguintes processos e procedimentos:

- Formar um banco de dados para documentar os principais atores, processos e fatos associados à realização dos Jogos Olímpicos.
- Decupar os campos da rede sociotécnica que concebe, financia, comunica, difunde, produz a rede de territórios e induz à mobilidade de atletas e turistas.
- Aplicar o programa GEPHI para desenhar as redes sociotécnicas que participam da realização dos Jogos Olímpicos.
- Levantar, localizar e mapear os equipamentos que compõem o plano urbano dos Jogos Olímpicos.

Campos na Rede Olímpica

Quais atores participam das redes dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro?

A questão proposta observa, pensa e analisa a formação, organização e os objetos de ação dos campos que compõem a rede sociotécnica que associa organizações internacionais e nacionais, governos em diferentes escalas, capitais públicos e privados, bem como indivíduos para a realização do grande evento na cidade do Rio de Janeiro.

A primeira percepção da macrorrede foi considerar as diferentes funções da rede, entretanto[2], com o avanço da pesquisa foi possível

2 Ver EGLER; SILVA; KRAUS (2020). *Rede Olímpica no jogo do Rio*. AR@CNE (BARCELONA), v. 223, p. 1-24, 2017.

compreender que estávamos diante de uma sobreposição de redes que constituíram uma rede sociotécnica de alta complexidade, formada por diferentes campos. Trata-se de perceber que cada função é um campo, representa um grupo social que se articula pela rede sociotécnica e compartilha uma forma de pensar, fazer e ser para formar uma rede que se associa a outras redes numa totalidade complexa (EGLER, 2017b).

O desafio foi decompor a macrorrede e identificar um conjunto de atores que decupamos em seis campos, a saber: político, financeiro, capital industrial, midiático, turismo, capital imobiliário. Para cada campo se forma uma rede que unifica um conjunto de atores; são muitas redes, elas se sobrepõem umas sobre as outras, produzem uma totalidade que conecta um complexo de agentes para o objetivo de realizar as Olimpíadas e a valorização de capitais resultante desse megaempreendimento.

No campo político podemos conhecer os seguintes agentes: Comitê Olímpico Brasileiro (COB), associado ao Comitê Olímpico Internacional (COI), e toda a rede de comitês olímpicos do mundo[3], vinculados no Brasil aos governos federal, estadual e local, desenvolvendo uma associação na transescalaridade e transversalidade das instituições nacionais e internacionais, cujo objetivo é criar as condições políticas favoráveis à construção de uma rede de territórios em benefício dos seus agentes globais. É o núcleo duro da rede e exerce o poder sobre: o Plano Diretor dos Jogos e da cidade do Rio de Janeiro; a mobilidade de atletas e turistas; e a realização e difusão dos jogos. Nos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, os direitos de transmissão foram vendidos para o consórcio Globo/ Bandeirantes pelo valor de 75 milhões de dólares com exclusividade em todas as mídias[4]. Atualmente, dispõe do Olympic Channel, uma rede de televisão via Internet, lançada em 2016, que opera o serviço com foco internacional, mas também declarou que tem planos para ampliar outros serviços para redes locais (JENNINGS, 2006). O primeiro deles, lançado em julho de 2017 nos Estados

3 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL (COI). *Candidature Acceptance Procedure and Questionnaire*, 2007. [*online*]. https://stillmed.olympic.org/AssetsDocs/importednews/documents/en_report_1213.pdf. [15 de maio de 2016].

4 https://www.surtoolimpico.com.br/2012/02/os-jogos-olimpicos-e-televisao.html

Unidos, vende os direitos de transmissão para o mundo globalizado. Podemos imaginar os lucros advindos com a transmissão desse evento para os quatro cantos do mundo. Foram mais de 4 milhões de pessoas que assistiram aos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. A extensão da rede pode ser visualizada no mapa abaixo.

Figura 1 – Emissoras de TV



Fonte: TOTALSPORTEK2, 2015. *In*: EGLER; OLIVEIRA, 2017c.

O serviço visa manter o interesse no movimento olímpico, durante todo o ano, apresentando atletas e competições olímpicas fora dos Jogos, o que informa sobre o processo de valorização dessa poderosa organização; podemos ler a magnitude dos recursos nas condições de existência semelhantes ao de reis e rainhas, vivenciados pelos dirigentes[5].

A responsabilidade da rede midiática, formada pelas corporações de mídia nacionais e internacionais responsáveis pela difusão e atração de capitais e pessoas, se constitui em poderoso processo de comunicação[6] e que intervém na gestão do plano olímpico, na produção dos territórios olímpicos com sua infraestrutura de transporte e equipamentos esportivos, bem como na atração de

5 Foram amplamente divulgados pela imprensa os escândalos financeiros incluindo os dirigentes dessa organização criminosa no Brasil e no mundo. Leia mais em: https://veja.abril.com.br/esporte/coi-suspende-cob-e-nuzman-apos-prisao-de-dirigente/

6 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL (COI). *IOC marketing media guide: Beijing 2008*. 2008. Lausanne: IOC, 2008. [*online*]. http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf. [1º de mar. de 2016].

agentes responsáveis pela mobilidade de atletas e turistas que participam da grande festa.

Para dar concretude, lembramos o ininterrupto discurso da mídia corporativa, especialmente da Rede Globo, a favor de sua realização. Para a Rede Globo – que enunciava um discurso *fake* desde o momento em que a cidade do Rio de Janeiro foi eleita para sediar os Jogos Olímpicos, até os últimos dias de sua realização – cada dia era um dia para comemorar as Olimpíadas, desde a atração de jovens para o trabalho voluntário, passando pela destruição da Avenida Perimetral, da implementação do BRT, e da inauguração do centro de transmissão, da construção das vilas de atletas, da vila olímpica, da renovação da Zona Portuária, ou ainda do turismo nas favelas. Mais de 70% da população carioca aplaudiu a realização das Olimpíadas no Rio de Janeiro.

É uma estratégia de *storytelling*, pequenas estórias que emocionam são contadas todos os dias para traçar condutas, orientar e manejar os fluxos de emoção e, para tanto, colocam em questão os valores de autonomia e responsabilidade que a humanidade acumulou. Tem por objetivo manipular os desejos dos consumidores e formar um novo sujeito consumidor. Trata-se de formar vínculos para criar técnicas de mobilização política, de trabalho e consumo. Para tanto, criam uma realidade fictícia, tornando-se um instrumento da mentira e do controle das opiniões. É um incrível instrumento de dominação associado à manipulação do imaginário coletivo que permite uma análise que não responde pelas reais condições de existência (SALMON, 2007).

O discurso simbólico produzido pela rede de corporações de mídia revela as relações ocultas das formas sociais. São estruturas valóricas que arquitetam a ordem social, ali onde se manifestam os meios de comunicação que conformam a natureza das relações sociais. Nessas, se alcança um sentido comum do mundo que se define pela concordância das subjetividades coletivas. Vão para além do individual, para uma ordem coletiva dos sentidos, moldam e movimentam a ação dos homens em sua cotidianidade (BOURDIEU,1998).

Toda intervenção na cidade do Rio de Janeiro era festejada pela mídia e pelos habitantes da cidade. Hoje sabemos que na realidade

aconteceu uma enorme destruição das atividades do comércio no centro da cidade e que o BRT não passa de um corredor que pouco melhorou as condições de transporte urbano; o VLT não amplia as condições de mobilidade dos cidadãos cariocas; que a Vila Olímpica foi construída por uma tecnologia de arquitetura desmontável e que, depois dos Jogos Olímpicos, foi removida para outra cidade olímpica. A rede da corporação mediática promove a difusão de um discurso *fake* que produz um imaginário associado a uma cidade que não existe no espaço concreto. A manipulação dos sentidos das corporações mediáticas sobre o tecido social cria formas de pensar, de fazer e de ser compartilhadas, produzindo ações que definem os processos de gestão, produção e apropriação dos territórios olímpicos. Nessa objetivação analítica podemos verificar processos de dominação ou libertação, inclusão ou exclusão, presentes em todos os territórios produzidos pela megarrede olímpica (EGLER; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2018).

O campo financeiro está associado aos agentes que se articulam para impulsionar os jogos. São eles: o Banco do Brasil e Bradesco, que não pouparam esforços para investir na realização dos jogos, sendo responsáveis pela propaganda veiculada ao longo da transmissão das competições. Não menos importantes são os cartões de crédito – como Visa e MasterdCard – que formam uma rede de agentes comerciais, empresas que vendem todo tipo de mercadoria – desde tênis Nike, passando pelos alimentos, como cerveja e pizza, adquiridos durante as competições – e que participam da realização do megaevento. Concentram nas suas plataformas o sistema de circulação de dinheiro durante a realização dos jogos.

No campo do turismo estão reunidas todas as empresas aéreas, a rede hoteleira na cidade, agentes de viagem, e todo um conjunto de associações que participam do mesmo, para citar os mais importantes. Podemos imaginar a sua importância quando lembramos que a cidade recebeu mais que 1 milhão de visitantes que permaneceram um pouco mais ou um pouco menos que 15 dias. Aqui podemos observar a mobilidade, abrigo, alimento e compra de mercadorias desse enorme contingente de turistas.

Não menos importante é o campo do capital imobiliário. Para esse campo foi possível produzir um grafo que representa a

rede de atores que fazem a articulação das empresas imobiliárias e construtoras que se uniram em rede para produzir o quadro edificado dos Jogos Olímpicos. A rede é formada pelo financiamento do governo, nas diferentes escalas, e das empresas imobiliárias e de construção civil que atuaram na construção do marco edificado, quer para equipamentos esportivos, reurbanização de territórios ou habitação para atletas que depois seriam comercializadas.

Essa megaoperação em rede tecnopolítica aciona a mobilidade de uma multidão de turistas e permite a difusão dos Jogos Olímpicos para bilhões de telespectadores, o que resulta no consumo de mercadorias que plasmam valor agregado e produzem uma forma específica de produção e acumulação do processo de valorização do capital advindo com o megaevento, sendo seu resultado uma profunda transformação do espaço urbano pela produção de território globalizado em benefício de uma megavalorização do capital global.

Certamente, pode adquirir significado quando se produz uma megaoperação que reúne um conjunto de campos que se associam em rede tecnopolítca e que tem por objetivo assegurar uma ação política pela participação de governos nas diferentes escalas, associado à rede global do COI[7], impulsionada pelo capital financeiro, difundida por uma rede de corporações midiáticas que produzem uma rede de corporações de turismo para promover a mobilidade de 1 milhão de turistas e tem por objetivo a produção do marco edificado para a grande festa Olímpica, constrói as condições ideias do cenário para a realização da festa e, principalmente, para a sua difusão.

É importante observar como essa RO têm autonomia; ela é representada por atores coletivos porque são capazes de participar do debate e têm propostas criativas, não apenas se adaptam, mas inventam, em função das circunstâncias e dos movimentos dos seus parceiros; elas se organizam em campos focadas em objetos de ação compartilhados, que se associam em busca de um objetivo comum de valorização dos seus capitais pela realização desse megaevento (CASTELLS, 2009).

7 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL (COI). *Candidature Acceptance Procedure and Questionnaire*, 2007. [*online*]. https://stillmed.olympic.org/AssetsDocs/importednews/documents/en_report_1213.pdf. [15 de maio de 2016].

É preciso também interrogar sobre os processos que derivam das redes sociotécnicas, quer dizer: em nome de quem e para quem elas transformam o território? É nossa responsabilidade examinar os resultados advindos com sua ação sobre o território. A pergunta é: como transformam a cultura, as relações econômicas e as práticas sociais que resultam na alteração do espaço da cidade do Rio de Janeiro?

Redes e territórios nos Jogos Olímpicos

Quando Bourdieu (1998; 2007) analisa os fundamentos das formas simbólicas, que podemos ler nos sistemas de comunicação digital, ele ilumina as relações ocultas das formas sociais, quando o sentido do mundo se define pela concordância das subjetividades que são estruturantes dos sentidos e dos consensos, do indivíduo e do coletivo. Essa forma social coletiva da subjetividade, molda e movimenta a compreensão e ação dos homens em sua existência. São estruturas de valores lidas e difundidas pelos meios de comunicação que conformam a ordem social. Vão para além do individual para uma ordem coletiva dos sentidos. A comunicação digital permite um sistema de comunicação rizomática que amplia a capacidade de interação social, e a ordem das subjetividades coletivas.

Nessa objetivação analítica, compreende-se como a megarrede dos Jogos Olímpicos orquestram os processos de dominação e exclusão dos cidadãos cariocas, que foram estabelecidos em todos os territórios produzidos para os Jogos Olímpicos. Era preciso formar um sentimento coletivo favorável[8] à realização dos Jogos para estabelecer uma dominação sobre a estrutura de valores dos habitantes cariocas.

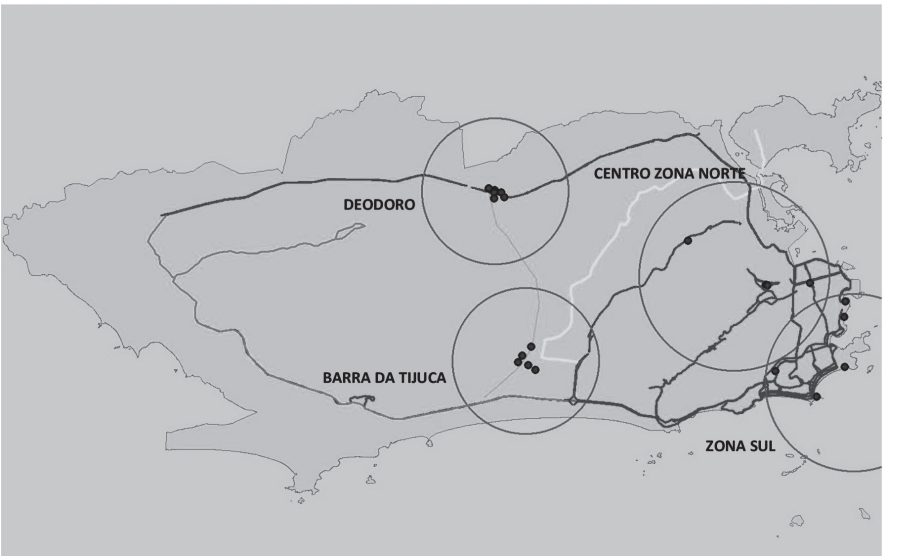
Redes no território olímpico

É nosso desígnio tornar transparente o que está ilegível, dar visibilidade a processos espaciais que configuram totalidades inesperadas, respondem por interesses privados dos atores globais

8 BRASIL. Brasil 2016. *Portal Oficial do Governo Federal sobre os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016*. 2016. [*online*]. http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes.

e resultam em formas de urbanização perversamente excludentes. Essa articulação de rede complexa transforma a cidade do Rio de Janeiro por dentro. E isso acontece, decerto, porque as atividades exigem um conjunto de equipamentos para lhes dar suporte, como é o caso de aeroportos, portos, infraestrutura de comunicação, hotéis, indústria do entretenimento e edifícios destinados às atividades globais em si mesmas[9].

Figura 2 – *Clusters* na cidade do Rio de Janeiro.



Fonte: IPP, PMERJ, IBGE, Comitê Olímpico 2016.

Marcas da rede nos territórios olímpicos

O nosso objetivo é revelar as marcas da complexa rede sobre a cidade do Rio de Janeiro. Nós já havíamos analisado o plano urbano para os Jogos Olímpicos em artigo anterior (EGLER; OLIVEIRA, 2018). Ao mesmo tempo analisamos a produção de um território globalizado na cidade do Rio de Janeiro. Vejam os efeitos do megaevento no espaço da cidade.

9 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL (COI). *IOC marketing media guide: Beijing 2008*. 2008. Lausanne: IOC, 2008. [*online*]. http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf. [1º de mar. de 2016].

Figura 3 – Plano Diretor para Jogos Olímpicos.



Fonte: IPP, PMERJ, IBGE, Comitê Olímpico 2016. *In*: EGLER; Oliveira, 2018.

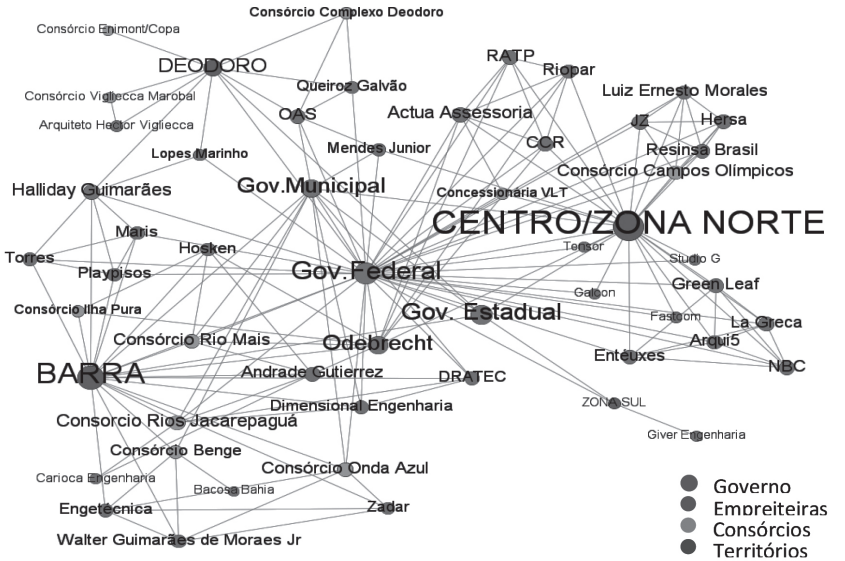
A rede olímpica tem o poder de produzir um território para atrair uma megamultidão para participar da grande festa. O produto dessa megaoperação pode ser lido no território globalizado (BAUMAN, 1999). O que é isso? É um território que está destinado às atividades propostas pela megarrede, e que se destina à realização das atividades previstas na megafesta Olímpica[10]. Uma rede de atores globais que se conectam por comunicação virtual e constituem uma rede de territórios vitais, formando um espaço complexo.

Ele está estruturado em quatro *clusters* localizados em Deodoro, Barra da Tijuca, Zona Sul, Centro, Zona Portuária e Maracanã (PREFEITURA, 2016). Podemos imaginar a infinidade de empresas de toda ordem atraídas para participar dessa megaorganização. Os dados que levantamos na pesquisa revelam que foram gastos em torno de 60 bilhões de reais (EGLER; SILVA; KRAUS, 2017) para a construção desse plano urbano. Abaixo apresentamos o grafo que

10 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL (COI). *IOC marketing media guide: Beijing 2008*. 2008. Lausanne: IOC, 2008. [*online*]. http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf. [1º de mar. de 2016].

nos possibilitou compreender a complexidade da rede produzida para levar adiante a implementação do plano olímpico.

Figura 4 – Rede e território.



Fonte: pesquisa em diferentes documentos APO, 2016; APO, 2016a. In: EGLER; SILVA; KRAUS, 2017.

Como podemos observar no grafo, trata-se de uma rede que conecta atores e territórios e nela ler em verde os atores governamentais nas diferentes escalas federal, estadual e municipal, bem como as diferentes empreiteiras capitaneadas pela Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Carvalho Hosken e os consórcios que reúnem um conjunto de empreiteiras de menor importância. Todos eles focados na construção dos equipamentos esportivos e de habitação.

Podemos observar a centralidade do governo federal e da Odebrecht, que constituem o núcleo duro da rede, quando foi possível apresentar como essa megaorganização de governos e empreiteiras em rede foi capaz de produzir o marco edificado nos diferentes clusters que formaram a rede de territórios globais no Rio Olímpico.

Na zona da Barra da Tijuca, epicentro dos jogos, está o Parque Olímpico, onde foi realizada a maior parte das competições, e a Vila Olímpica, destinada à moradia dos atletas durante os jogos.

Na realidade, trata-se de um megaempreendimento que tem como destino o mercado imobiliário. A análise anterior permite perceber os fatos. São nove projetos, dos quais sete novos e dois preexistentes, implantados em 18 milhões de metros quadrados de área e comportando 36 mil lugares, distribuídos em três pavilhões esportivos, palco de 16 modalidades olímpicas. Ao todo, são 10,7 quilômetros de redes de drenagem, 6,8km de redes de esgoto; 11,2km de redes de água potável; 9,23km de redes de incêndio e vasos comunicantes; 25,7km de rede de iluminação pública; 13,77km de rede de média tensão e 27,5km de redes de telecomunicações. Aqui, de fato, o *cluster* foi construído sobre terreno limpo.

O discurso que cerca a Vila Olímpica é que ela se tornaria uma referência no bairro, e que seus apartamentos seriam comercializados após os jogos. A propaganda destaca a sua proximidade de importantes vias, como a Transolímpica, a Transoeste, a Transcarioca e a Linha 4 do Metrô. Seu financiador é a Caixa Econômica Federal, e as empresas construtoras são a Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR) e a Carvalho Hosken. O valor do financiamento chega a R$ 2,909 bilhões, sendo os recursos próprios do capital privado da ordem de R$ 579 milhões, investimento realizado apenas no terreno[11].

A Vila Olímpica compreende 31 prédios de 17 pavimentos, num total de 3.604 apartamentos, e mais de 8.000 camas, que hospedariam 17.950 atletas e equipes técnicas enquanto os jogos se realizassem[12]. Após os jogos, outros edifícios seriam disponibilizados, chegando a número total de 3.604 apartamentos, com unidades de 77m² a 325m². Os condomínios forneceriam ainda uma ampla gama de serviços, como bancos, correio, cafés, floriculturas, *lan-houses*, para prover as condições de existência cotidiana. Esse seria provavelmente o maior empreendimento imobiliário conhecido na história da cidade do Rio de Janeiro.

11 http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes/vila-olimpica

12 http://www.bestswim.com.br/2016/07/17/numeros-olimpicos-a-vila-olimpica-do-rio-2016/

Figura 5 – Vila Olímpica.



Fonte: http://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/2014/12/vila-dos-atletas-fecha-ano-60-pronta-e-tem-sobras-do-palco-do-rock-rio.html. Acesso em: 20/08/2016. Foto: André Durão. *In*: EGLER; OLIVEIRA, 2018.

É a mais importante operação imobiliária que se tem notícia; quando foram removidos os moradores da Vila Autódromo, se construíram dois empreendimentos, um primeiro para habitação e um segundo, para esporte. Plasma-se o capital simbólico derivado dos jogos e se constituem lucros extraordinários ao empreendedor imobiliário. Esses dois grandes projetos plasmam capital dinheiro + capital simbólico, isto é, a valorização econômica dá-se em associação com o capital simbólico. Essa percepção é importante para nós porque permite uma análise interdisciplinar que faz interação conceitual e amplia a capacidade analítica de quem estuda os processos espaciais.

Existiam muitas propostas para acolher os Jogos Olímpicos. Teria sido possível fazer um urbanismo socialmente implicado. Entretanto, o urbanismo de verdade, aquele que faz um projeto para o bem comum, da modernidade e considera a inclusão social não existe mais no contexto da globalização do mundo, no qual se produz um urbanismo de mentira, feito de territórios simbólicos na cidade do Rio de Janeiro.

Quando a festa acaba, **só resta** uma dívida bilionária dos investimentos realizados, ruínas dos equipamentos, inutilidade dos territórios globalizados, a desapropriação de espaços públicos e ampliação da pobreza e da violência.

Referências

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA (APO, 2016). *Plano de Políticas Públicas*. Disponível em: http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/plano-de-politicas-publicas. Acesso em: 30 de maio de 2016.

BAUMAN, Z. *Globalização:* as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

BOURDIEU, P. *A distinção:* crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRASIL. *Brasil 2016.* Portal Oficial do Governo Federal sobre os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. 2016. Disponível em: http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes. Acesso em: 1º de junho de 2016.

CASTELLS, M. *Communication y Poder*. Barcelona: Aliança Editorial, 2009.

COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL (COI). *Candidature Acceptance Procedure and Questionnaire*, 2007. Disponível em: http://stillmed.olympic.org/AssetsDocs/importednews/documents/en_report_1213.pdf. Acesso em: 15 de maio de 2016.

COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL (COI). *IOC marketing media guide: Beijing 2008*. 2008. Lausanne: IOC, 2008. Disponível em: http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf. Acesso em: 1º de mar. de 2016.

EGLER, T. T. C. Políticas urbanas globais para espaços locais. *Economia, Sociedade e Território*, janeiro-junho de 2005, vol. 17, n. 5.

EGLER, T. T. C. *Ciberpólis:* redes no governo da cidade. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2007a.

EGLER, T. T. C. Jogo no Rio. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (ANPUR), 2010, n. 12, p. 87-101.

EGLER, T. T. C. Territórios simbólicos. *In*: *Anais* XVII Enanpur, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/?page_id=1360. Acesso em: 16 de agosto de 2016.

JENNINGS, A. *Jogo sujo.* O mundo secreto da Fifa. Rio de Janeiro: Panda Books, 2006.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Dossiê da candidatura do Rio de Janeiro para a sede dos Jogos Olímpicos*, vol. 1, 2, 3. Rio de Janeiro, 2009.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, A. C. T. *Sociologia do presente:* ação, técnica e espaço. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RIBEIRO, A. C. T.; SILVA, C. A. Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo. *In*: RIBEIRO, A. C. T. (org.). *O rosto urbano da América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo:* globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: HUCITEC, 1994.

Referências em artigos de imprensa

GUIMARÃES, A.; ROUVENAT, F. Nuzman e ex-diretor de Comitê Olímpico são presos em operação que investiga fraudes na escolha da Rio 2016. *G1 Globo*, 5 de outubro de 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/pf-esta-nas-ruas-do-rj-para-cumprir-mandados-de-prisao.ghtml. Acesso em: 6 de outubro de 2017.

SIMON, A. Olimpíadas do Rio terão recorde de canais de tv no Brasil. *Torcedores.com*. 5 de agosto de 2015. Disponível em: http://torcedores.com/noticias/2015/08/olimpiadas-do-rio-terao-recorde-de-canais-de-tv-no-brasil. Acesso em: 20 de maio de 2016.

TOTALSPORTEK. List of Rio Olympics 2016 TV Channels In Different Countries. 21 de novembro de 2015. Disponível em: http://www.totalsportek.com/others/list-of-olympics-2016-tv-channels-in-different-countries/. Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

WERNECK, A. Governo prevê gastar quatro vezes mais com propaganda. *O Globo*, 6 de janeiro de 2016. Disponível em: http://oglobo.globo.com/rio/governo-preve-gastar-quatro-vezes-mais-com-propaganda-18416767. Acesso em:13 de março de 2016.

Políticas públicas de infraestruturas de transporte e água/esgoto e redefinições no território da metrópole do Rio de Janeiro

Mauro Kleiman

Introdução

O trabalho tem por objetivo fazer uma reflexão sobre o conjunto de políticas públicas de infraestrutura de circulação-transportes e de habitação populares para prover água e esgoto em favelas, tanto no que diz respeito às suas funções específicas, quanto ao seu impacto em redefinições do território da metrópole do Rio de Janeiro.

A maneira de operação do Estado brasileiro caracteriza-se por uma lógica setorial, com cada política territorial sendo tratada em separado, não se percebendo uma coordenação intragovernamental nem objetivos e ações que sejam processados intersetorialmente (MOSCARELLI, KLEIMAN, 2017). Nesse sentido, este trabalho, apesar de apontar que políticas públicas de infraestrutura estão sendo implementadas na metrópole do Rio de Janeiro continuem a seguir a característica dessa lógica, propõe-se a refletir sobre as possíveis articulações entre as infraestruturas de transportes e de suporte à habitação popular como um conjunto de elementos que traduz uma

intenção de redefinição de seu território, além de pensar sobre seu papel e lugar nas suas especificidades.

Essas duas políticas foram escolhidas por melhor representarem as intenções de alteração no domínio privado popular, remetendo os habitantes ao interior das casas por provê-las de água/esgoto, combinado com a intenção de remetê-los para o domínio público com novas opções de deslocamentos.

À permanência de um entendimento corrente de infraestrutura como objeto meramente técnico, tratado como algo estanque aos demais elementos do território, trabalhamos com aquelas referências teóricas que advogam sua compreensão conceitual como objeto sociotécnico, como dimensão social e elemento estruturante da configuração do território (AMAR,1987; DUPUY,1984,1985).Tomado nesse novo sentido, a infraestrutura é parte do processo de estruturação da cidade-metrópole como equipamento de solidarização do território (GRAHAM, MARVIN, 2001; OFFNER,1994).

Nossa linha de investigação insere-se, então, no campo teórico e prático do tratamento da infraestrutura não como objeto estanque, mas como processos articulados em rede compreendidas como forma de organização que conjuga possibilidades técnicas com atendimento social de um território dado, e seus nexos com o processo de urbanização. Trata-se de articular o pensamento sobre a cidade em termos de processos socioeconômicos com a dimensão cultural.

Durante largo período (e até hoje), a infraestrutura tem tido sua compreensão restrita à de um objeto técnico e suas funções econômicas. Essa compreensão parte de um enfoque das transformações e desenvolvimentos tecnológicos das técnicas de engenharia que permitem o funcionamento das infraestruturas e da compartimentação advinda da especialização funcional do território, fragmentado em áreas de especificidades de usos e atividades. Esse enfoque tem conduzido ao entendimento das infraestruturas como objetos estanques, isolados entre si, e, assim, justapostos uns sobre os outros e canalizados para cumprir obrigações exclusivas em relação a áreas com funções e usos predeterminados.

Contudo, a incorporação de variáveis espaciais, temporais, topológicas, cinéticas, adaptativas e socioculturais tem transformado o conceito, traspassando sua natureza meramente técnica (obrigató-

ria, mas não suficiente) e possibilitando a construção de uma outra natureza como objeto sociotécnico, o que demarca um rompimento de sua configuração compartimentada por uma ideia de nexos e interações entre infraestrutura e território. Seria, assim, a infraestrutura o objeto integrador da técnica com a dimensão social-cultural e suas implicações na configuração territorial, como: i) tem processos articulados em redes e interdependentes; ii) propicia relações sociais com seus processos normativos, suas determinações comportamentais e sociabilidades diversas; iii) tem natureza de elemento estruturante como parte da cooperação urbana (base da economia capitalista); e iv) tem natureza multi e interescalar, além de intersetorial. Isso possibilita, então, a superação do enfoque restrito à técnica, insertando a infraestrutura na sua relação com o território em suas várias escalas e escopos socioculturais.

Elementos materiais incorporados ao solo, as redes de infraestrutura são um dos elementos de interface fundamentais para potencializar acumulação ao possibilitar e realizar a integração entre unidades produtivas e consumo, moradia e trabalho, permitindo processos de solidarização de pessoas, serviços e aparatos urbanos. Configuram-se, pois, como elemento estruturador dos vários fluxos do território e, como tal, da sua própria produção, organização e redes territoriais: trata-se de mais que um instrumento de ordem "técnica" ou isolado da formação socioespacial em que se dá, de um processo de produção do espaço socialmente construído através de sua articulação em redes, imersas e constituintes de relações sociais especificadas por sua distribuição espacial. Tem um papel, portanto, mais que "técnico" na estruturação das cidades. É, afinal, um elemento estruturante para ordenação e desenvolvimento do território, um instrumento sociotécnico, com uma engenharia de função social, o que põe em relação física e simbólica o território, solidarizando-o. Pode ser considerando como equipamento social de solidarização urbana. Existe, assim sendo, um nexo obrigatório com a função das infraestruturas de prestação de serviços, sem o que seriam apenas um fato da engenharia.

Não basta, no entanto, ter o suporte físico, mas um fluxo, fluidos ou sinais internos de matéria e distribuir esses fluxos pelo território sob a forma de serviços. As redes de infraestrutura têm, assim, um

princípio: são uma maneira de organização que relaciona possibilidades técnicas com o atendimento de um território, compondo um conceito de "redes-serviços". Isso significa uma estrutura com dois movimentos simultâneos de igual valor: redes organizadas e prestação de serviços, que são a materialização das relações das redes de maneira interdependente.

Assim, utilizamos a abordagem que entende o papel da infraestrutura na estruturação das cidades (GRAHAM, MARVIN, 2001) e invoca sua pertinência como equipamento de solidarização urbana por meio de prestação de serviços (DUPUY, 1985; AMAR, 1987), o que permite sua análise *vis-à-vis* as classes sociais, assinalando-se sua efetividade, com reflexão sobre a relação entre redes de infraestrutura, território e organização social (PIOLLE,1990-91). A importância das políticas públicas de infraestrutura urbana deriva do seu papel de produtor de base material da cidade. A urbanização é um processo no qual se investe capital e trabalho para conferir condições de uso ao espaço urbano, que se expressam por meio dos serviços públicos e infraestruturas urbanas. O ambiente construído, nesse sentido, deve ser tratado não como uma estrutura física suporte de processos sociais, mas como elemento integrante desses processos. A infraestrutura urbana trata-se, assim sendo, de um elemento importante de produção da cidade, apresentando, a nosso ver, um caráter duplo e simultâneo: é parte básica dos processos de reestruturação do capital produtivo, ou seja, de criação ou manutenção continuada das condições reais de acumulação capitalista; e atende primordialmente às necessidades de potenciar acumulação, em parte, mínima, conferindo condições gerais para a reprodução da Força de Trabalho, na medida das necessidades do capital. Por outro lado, potencializa os interesses voltados para a acumulação urbana, sendo suporte da quantidade de edificações e expansão da cidade que lhe permitam diferenciar o espaço, aliado aos complementos básicos de habitação sem os quais ela não cumpre a sua função de moradia.

As redes de infraestrutura articulam os elementos urbanos impondo-lhes certa hierarquia, o que determina, assim, diferenciações no espaço urbano. Isso significa que, em sua contribuição para a transformação e (re)produção do espaço, as redes não apenas estabelecem ligações, mas diferenciam, (re)organizam, (re)estruturam e

(re)hierarquizam o espaço urbano, sendo, portanto, tanto relacionais como organizacionais, na medida que são hierarquizantes. As características relacionadas e organizacionais são a capacidade de criar território urbanizado – pela existência ou ausência de infraestrutura – e de diferenciar o espaço, função também da existência de infraestrutura e, ainda, de suas condições e dos serviços que as tornam disponíveis.

As redes propiciam a criação de um território urbano, uma vez que, produzindo a base material da cidade, conferem-lhe condições de uso e habitabilidade, por meio do relacionamento da variável técnica (com suas diferentes possibilidades), e atendimento social, por meio de prestação de serviços urbanos de água, esgoto, gás, eletricidade... A palavra-chave das redes trata-se de conexidade, pois ela coloca em relação os diferentes elementos do espaço urbano, como moradia, comércio e fábricas. Entretanto, não os coloca como meros meios técnicos de ligação física para acesso e uso dos serviços, mas como relação organizada, de elementos socioculturais e artificiais, sendo que, quanto maiores forem o número e a qualidade de seus "nós" (propriedade de nodalidade), maiores as possibilidades de articulações, interações e conexões.

Essa ligação dos elementos, não se dá, contudo, de maneira estanque, um a um, e sim de forma ubíqua, numa relação múltipla, simultânea, independentemente de sua localização, forma ou grandeza, e de fronteiras administrativas, políticas e urbanísticas, traspassando-as. Opera de forma instantânea, sem intervalo de tempo, necessitando que os fluxos se deem por trânsitos rápidos e sem ruptura de maneira homogênea. As redes devem ter também conectividade para que, quando houver tais rupturas ou bloqueios, haja caminhos alternativos. Elas devem ter adaptabilidade, seja no tempo, enquanto regulada com diferentes escalas temporais, seja no espaço, por extensão e/ou diversificação.

Tratados de forma estanque, tanto internamente como intersetorialmente, desde sua concepção como projeto até sua implantação, operação, manutenção e gestão pelos diferentes níveis de governo responsáveis setorialmente por cada qual, as políticas públicas de transporte e água e esgoto (tratadas nesta comunicação) são conduzidas ao espaço urbano-metropolitano, sem se perceber ou

compreender as relações que estabelecem, suas interações e seu papel na redefinição do território.

Não se percebe que essas redes, como as demais, incluem em sua dinâmica interconexões no tempo e no espaço, pois supõem transições entre redes mais simples e mais complexas; entre aquelas cristalizadas (estáveis) e as necessidades e ações para sua transformação e readequação ao papel de atendimento de um território. Quando este se transforma, carrega a necessidade de mudanças nas redes já estabelecidas ou a formação de novas, devendo, assim, ser moldáveis, móveis, maleáveis, deformáveis e adaptáveis a diferentes e novas situações. Elas são sempre tidas como "inacabadas" para esposar as variações do espaço e as mudanças que se seguem no tempo. Ainda, não supõem que transporte e água/esgoto inter-reagem. Apresentam porosidades entre si, pois a fronteira entre exterior e interior, entre público e privado se reduzem e se imbricam, por exemplo, quando a água parte do domínio público e adentra ao privado, na moradia, e as pessoas para sair do privado ao público necessitam de transportes que depois lhes possibilitam voltar ao privado.

E interagem, principalmente, na medida em que as redes de infraestrutura trabalham com pontos e linhas. Uma pluralidade de pontos-lugar fixos, construídos e não abstratos, mas eivados de espessura sociocultural e econômica, como a moradia para a qual água/esgoto é essencial para ser um lar. O rompimento desse ponto inercial pode tecer ligações/relações entre os lugares por meio de junções entre os pontos, através de linhas, numa pluralidade de ramificações e caminhos-base para os transportes, possibilitando as ligações/relações.

Assim, se toma transporte como recurso social que pode propiciar mobilidade, e as infraestruturas de água e esgoto como acesso a serviços básicos que permitem a configuração para além de um mero abrigo como uma moradia articulada e o pertencimento à cidade oficial/legal.

Quando se toma o caso do Rio de Janeiro para análise dessas duas políticas de infraestrutura se observam constrangimentos e problemas nos transportes como promotores de mobilidade, e do acesso efetivo à água e esgoto, mormente para a população de mais baixa renda.

No tocante aos transportes, notam-se mudanças nos seus modais na metrópole. Embora nela estejam presentes todos os modais – o automotivo, o ferroviário, o aquaviário e o cicloviário –, eles apresentam graves problemas de articulação e integração entre eles, além de questões operacionais e de gestão e qualidade, afetando, principalmente, a grande massa da população de menor renda, que deles mais dependem para seus movimentos rotineiros. Apesar de se observar um conjunto de iniciativas de reordenação das formas e meios de deslocamento na metrópole do Rio de Janeiro – como com a implantação do Bus Rapid Transport (BRT), do Bus Rapid System (BRS), do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), da expansão do metrô, e com certas melhorias nos trens, barcas e ciclovias –, não se percebem medidas plenas em busca de articulação entre os modais (estes entendidos, em geral, como estanques) nem um pensamento e ações visando articulá-los com a estrutura do território e um planejamento integrado.

Os deslocamentos não são pensados em rede, constituindo-se corredores-canais de tráfego com baixa integração e fortes constrangimentos, sem compreender ou perceber a característica de um território disperso em atividades diferentes e muito estendido no espaço (KLEIMAN, 2014; GRAHAM, MARVIN, 2001).

Por outro lado, obras de infraestrutura de água e esgoto têm sido realizadas em favelas e instigam a reflexão sobre sua efetividade social. Analisamos que as intervenções feitas nas favelas promovem acesso à água/esgoto apenas à parcela das moradias, mesmo assim com problemas de operação e manutenção, criando "ilhas" de semiurbanização e consubstanciando uma desigualdade entre os pobres, num conjunto no qual permanece a precariedade do serviço e mesmo a persistência do não acesso (KLEIMAN, 2015).

Assim sendo, entendemos que as ações de políticas públicas de transporte e as de água e esgoto para favelas mantêm um território desequilibrado sem equidade social, com importantes constrangimentos para a população de baixa renda em seus deslocamentos, na mobilidade urbana e na articulação com redes-serviços básicos à vida urbana. Dessa forma, persiste a necessidade de inserção na esfera pública para se prover de serviços, com redefinições de infraestrutura incompletas configurando um território semiurbanizado.

Políticas públicas de transporte e água/esgoto no Rio de Janeiro

Tanto em transporte como em água/esgoto, inúmeras ações podem ser percebidas no Rio de Janeiro, seja no âmbito intraurbano, seja no metropolitano. As ações em transporte envolvem modificações na rede viária com novas tipologias de vias e padrão do desenho dos deslocamentos no modal automotivo – automóveis, ônibus, motos, *vans*. Trata-se, portanto, de uma ratificação da política de deslocamentos por meio do modal automotivo, ainda que sob novas formas, como explicitaremos adiante. Mas, em simultâneo, observa-se um relativo retorno a deslocamentos por política de modal ferroviário, à busca de um território sobre trilhos com melhorias na extensa rede preexistente de trens suburbanos-metropolitanos, esse de âmbito urbano espraiado da área de expansão de camadas de alta renda a oeste da cidade até a borda da periferia; e ao Veículo Leve sobre Trilhos, servindo ao centro histórico. Em água/esgoto, notam-se ações macroestruturais com nova adutora de água para área de periferia, de moradia predominante da camada popular, no âmbito metropolitano (a Baixada Fluminense, contraposta por ação para área de renda mais alta na Barra da Tijuca, esta conjugada à necessidade de apoio logístico ao centro das atividades das Olimpíadas, parte ali localizada); ações macroestruturais de coleta e tratamento de esgoto (prometidas e, só em parte muito menor, executadas), e microlocalizadas de abastecimento de água/esgoto, sobre as quais, como já citamos, focaremos naquelas que implicaram em ter como alvo as favelas.

Políticas de transporte

Embora na metrópole estejam presentes todos os modais (o automotivo, de automóveis particulares, ônibus, *vans*, táxis e moto-táxis; o ferroviário, de trens, metrô e VLT; o aquaviário, de barcas; e o cicloviário), na política de transportes esses meios de deslocamento apresentam graves problemas de articulação e integração entre si, pelo fato de que o automotivo é de competência no nível de governo municipal e os ferroviários e aquaviários são afeitos ao nível estadual,

salvo o VLT e as ciclovias, que foram atribuídos ao município. Além disso, há questões operacionais e de gestão e qualidade, afetando, principalmente, a grande massa da população de menor renda, que deles dependem para seus movimentos rotineiros obrigatórios e desejados.

Apesar de se observar um conjunto de iniciativas de reordenação das formas e meios de deslocamento na metrópole do Rio de Janeiro – com a implantação de BRT, BRS e VLT, a expansão do Metrô e as melhorias em trens, barcas e ciclovias –, não se percebem medidas plenas de busca de articulação entre os níveis de governo aos quais estão afeitos, nem entre os modais, entendidos, em geral, como estanques, e muito menos pensamentos ou ações visando a articulá-los com a estrutura do território e o entendimento deste como uma região metropolitana, objetivando um planejamento integrado. Também não são encontradas ações de monitoramento e avaliação de desempenho e qualidade. Nesse sentido, tem-se um momento interessante para pensar a problemática no seu contexto mais amplo, contribuindo para reflexões de mudanças no modelo atual, ao visar os movimentos no território no conjunto integrado das atividades socioeconômicas, com foco nos constrangimentos passados pela camada de baixa renda ao se deslocar.

O modelo de política de transportes e mobilidade das cidades brasileiras tem, na metrópole do Rio de Janeiro, um caso exemplar por suas principais características: a) continua a privilegiar os deslocamentos através do modal automotivo, com base em viagens individualizadas em automóveis e motos particulares, e viagens coletivas atomizadas em milhares de veículos: ônibus, *vans*, kombis e moto-táxis, com reconhecida baixa qualidade e capacidade de monitoramento, em detrimento do transporte coletivo de alta densidade (de massa) do modal ferroviário, como trens, Metrô e VLT, que subsistem sem atender à demanda, também com baixa qualidade e monitoramento; b) separa políticas, projetos e ações por diferentes e não articulados níveis de governo; c) ainda guarda como premissa a ideia de viagens com um só propósito em determinados horários fixos, como pela manhã e pela tarde, dentro do pensamento pendular, e centra-se no problema dos congestionamentos e na previsão de nível futuro deles, sem compreender e perceber que a dispersão das áreas

de moradia da população, de emprego, comércio, serviços, atividades educacionais e de saúde, além das de lazer e esporte, conduz a uma multiplicidade de deslocamentos em diferentes horários. Essa multiplicidade se conjuga no fenômeno, na metrópole em questão, da permanência de importância de seu centro histórico como núcleo de fortes atividades, combinado com a nova dispersão para importantes subcentros: a direção oeste, com vasta área de camadas de mais alta renda; a direção norte, da periferia popular; a direção leste, que combina cidades de alta renda com cidades de grande população de renda baixa; a direção dos antigos subúrbios do Rio; e, por fim, a direção leste para Niterói-São Gonçalo (KLEIMAN,2008).

Para os deslocamentos por ônibus, pode-se apontar uma política de ajustes tanto na configuração da forma de concessão do serviço a empresas privadas, como nas maneiras de seus movimentos e velocidades de deslocamentos e na relação com demais veículos automotores. Algumas medidas e ações são importantes para a melhoria desse tipo de transporte. A primeira medida a se assinalar na concessão do serviço de transporte trata-se da licitação das linhas de ônibus, em setembro de 2010, pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que conduziu a uma concentração obrigatória das inúmeras empresas antes existentes (121 empresas) em apenas quatro consórcios. Isso representa uma forma de oligopólio para o sistema, sob a alegação de que seria mais fácil organizá-lo no trato com menor número de empresários que com centenas.

A essa medida conjugou-se a implantação de Faixas Exclusivas (BRS) para ônibus, controladas por um sistema de radares, primeiro em avenidas da zona sul, estendendo-se, posteriormente, também ao Centro e à zona norte, a fim de possibilitar maior fluidez dos veículos e redução dos tempos de viagem, das frotas e das paradas. Busca-se impor aos consórcios reduzir a frota em que existiria superposição de linhas e o número de veículos nas zonas sul e Centro, além de ampliar a frota na zona oeste, onde o serviço é muito restrito e, pelo crescimento demográfico e de atividades, a demanda é maior. Nas primeiras experiências observadas, de fato verifica-se redução do tempo de viagens, mas também é possível apontar para problemas de congestionamento e aumento do tempo de viagem para os veículos automotores particulares, pela redução do número de suas faixas de

rolamento. A segunda ação trata-se da criação de Corredores Expressos de Ônibus (BRT), ainda em fase de implantação, tendo, até o momento, duas linhas implantadas, a TransOeste e a Transcarioca; e duas em obras, a Transolímpica e a TransBrasil. Elas têm como base a ideia de faixas segregadas, ou seja, separadas da circulação dos demais veículos automotores por barreiras físicas, com cruzamentos em níveis diferenciados, paradas no mesmo nível dos veículos, compra antecipada do bilhete fora do ônibus, veículos biarticulados para transporte de maior número de passageiros, maior espaço entre paradas, além de articulações nessas paradas com linhas de ônibus circulares e com linhas do modal ferroviário, mas cuja efetividade não tem se mostrado plena (KLEIMAN, 2015, 2016).

A partir de 1996, inicia-se, também o transporte coletivo de passageiros por meio de veículos comerciais leves de pequeno porte (*vans* e kombis). Inicialmente, essa modalidade de transporte automotivo surgiu por iniciativas individuais – a cada veículo, um dono – e não era atividade nem legalizada nem regulada. Os itinerários e paradas eram informais e resolvidos pelos donos dos veículos, que, em seguida, passam a se agrupar em associações ou cooperativas, a maior parte de maneira forçada por grupos paramilitares, as milícias, ou ligados aos grupos de tráfico de drogas. Posteriormente, no primeiro mandato do prefeito Eduardo Paes, entre 2008 e 2012, houve ação de legalização do serviço, com demarcação de áreas de atuação explicitadas no território, itinerários e paradas fixas, embora os "vencedores" da licitação feita aparentem continuar a ser os mesmos grupos ligados a atividades ilícitas, e parte permaneça clandestina, principalmente na área periférica da metrópole, onde o controle do serviço é do nível de governo estadual.

A frota desse tipo de veículo apresenta crescimento muito forte: já são 11 mil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo que a metade é clandestina, e chega a 40 mil veículos no Estado do Rio. Esse tipo de veículo já é responsável pelo deslocamento de número muito expressivo de passageiros (1.600.000 passageiros/dia na metrópole do Rio, representando entre 18% e 24% do total). Aponte-se, ainda, o fenômeno dos moto-táxis, também iniciativas individuais não legalizadas que foram, em seguida, grupadas por comandos ligados a atividades ilícitas (milícias e tráfico de drogas).

Recentemente, em junho de 2016, a Prefeitura do Rio de Janeiro legalizou a atividade obrigando os moto-taxistas a se organizar em cooperativas ou associações e a fazer serviços de ligação da cidade oficial com áreas informais, como as favelas, e a ter paradas fixas, embora, igualmente, se reúnam em coletivos por meio de grupos ilícitos. Os moto-táxis fazem viagens articulando centros de bairro a áreas populares, com estrutura de becos e vielas, onde outro tipo de veículo não entraria (KLEIMAN, 2014). Já as *vans* e kombis prestam-se à função de elo funcional articulador da metrópole difusa com seu Centro e subcentros, servindo para a circulação de intralocalidades, seja entre os loteamentos populares ou condomínios fechados de alta renda e o comércio. Assim, mesmo com os BRTs, possivelmente persistirão porque servem para atender a ruas internas de bairros no tráfego local, como as interlocalidades do "corredor" de cidades que tem se formado ao longo das rodovias (BR-040; BR-124, BR-116, BR-101, entre outras). Assumem, dessa forma, a característica da morfologia difusa do território, dos mercados de trabalho informais e dos polos de comércio, lazer e serviços. Servem os veículos leves, com qualidades de serviço diferenciado, às camadas de menor e de maior renda. Para os de maior renda, o serviço é feito em trajetos diretos (sem paradas intermediárias) entre os condomínios e os centros dos municípios, ou direto a *shoppings*, ao Centro da metrópole; para os de baixa renda, os trajetos têm inúmeras e informais paradas e, em geral, ligam os bairros pobres ou favelas aos centros das cidades periféricas.

Na metrópole do Rio, a baixa oferta de novos meios de transporte público acarretou no maior congestionamento das redes viárias. Surgiram, então, como explicitamos acima, políticas-tentativas de viabilização do aumento da velocidade dos ônibus urbanos existentes, algumas delas implementadas há tempos no Rio de Janeiro, tais como vias seletivas para ônibus nos horários de pico, e outras em fase de implementação na cidade (como o BRT – Bus Rapid Transit, ou Trânsito Rápido por Ônibus –, que conta com vias segregadas permanentemente e sistema de acesso controlado por estações de embarque e desembarque); expansão do Metrô, ainda que como linha única; melhorias nos Trens, ainda que quase totalmente insuficientes para atender quantitativa e qualitativamente à demanda; melhorias

nas Barcas; e implantação do VLT. Todas essas ações, porém, não conseguem envolver de pleno a problemática do que fazer com o veículo automóvel que se mantém como um dos mais importantes meios de deslocamentos.

A política para os automóveis particulares não acompanhou, nem de longe, sua expansão geométrica do número de veículos e uso. De 1970 a 2000, a frota de automóveis particulares cresceu seis vezes (passou de 350 mil veículos para mais de 2 milhões com índice de motorização na cidade do Rio de Janeiro de 3,56 habitantes/veículo. Em 1960, esse nível era de 23,4 hab./veículo, sendo que os mais recentes dados sobre número de automóveis particulares já apontam, em 2015, para quase 3 milhões desses veículos na metrópole (FETRANSPOR, 2003-2016). Para fazer face a esse fenômeno, optou-se por dois discursos: o primeiro de viés marcado pela ideia "anticarro" e o segundo, por ações contrárias a esse discurso, com obras viárias, mas procurando "amortecê-las" mantendo o discurso "anticarro".

O primeiro viés trabalha com uma política punitiva ao uso do veículo com, entre outros: a) estacionamentos nas vias públicas, tendo redução do número de vagas e aumento do preço para sua utilização, além de redução do tempo de uso com maior rotatividade (existe a proposta de licitação de estacionamentos por meio de cobrança e controle informatizado, mas isso ainda não foi implantado); b) criação de pedágio para circulação no centro da metrópole (ainda não implantado); c) vias expressas urbanas "pedagiadas", isso já implantado em duas vias, com valores elevados cobrados na ida e na volta: R$ 5,90 cada vez que se passa numa praça de pedágio urbano, o que dá, ao dia, a soma de R$ 11,80, logo, quem é obrigado a passar diariamente pelo local gastará aproximadamente R$ 267,80 por mês; d) aumento do número de ruas e avenidas com controle de velocidade por radares, com diferentes limites numa mesma via, sem sinalização clara ao motorista sobre a localização e a alteração repentina desse, o que tem resultado em enorme volume de multas (prática denominada até de "indústria das multas"); e) ruas exclusivas a pedestres ou prioritárias a estes e a faixas de ciclistas com velocidade regulada ao máximo de 30km/h; f) aumento impressionante e sem base factível do número de semáforos pelas vias, impedindo a fluidez do tráfego como ideia para "desencorajar" o uso do veículo; g) controle de

tráfego por restrições ao uso da rede viária na sua característica de rede "aberta" (ao contrário da rede ferroviária, que mantém deslocamentos numa via "fechada", os deslocamentos viários, por natureza, deveriam ser flexíveis como seu veículo e autônomos na escolha de caminhos), com indução ao tráfego restrito a "corredores" fechados, ou seja , há uma canalização dos fluxos para apenas algumas vias, o que conduz a inevitáveis "congestionamentos".

Ao lado desses elementos de ações restritivas, conduz-se a uma política regressiva: quem possui recursos, as camadas ricas, continuou a usar o carro, pois os custos impostos para esse uso serão compensados pela menor concorrência com veículos de quem tem constrangimentos de renda para enfrentá-los. Para efeito de marketing, apoiado por parte da sociedade, mantém-se a ideia do banimento do veículo automóvel, reforçada por meio de entrevistas com o prefeito, técnicos e "especialistas" e editoriais na grande mídia, sem reconhecer, conhecer ou perceber seu papel persistente no atual modo de vida, na economia, na cultura etc. O segundo viés da política para os automóveis tem sido a realização de obras de grande porte para a criação do que denominamos acima de "corredores" de canalização do tráfego: vias expressas ou semiexpressas, contando com viadutos, extensos túneis urbanos; vias expressas subterrâneas, entre outros.

Políticas de água/esgoto nas favelas

Com relação às políticas públicas de água e esgoto para as favelas, o Estado brasileiro praticou o que denominamos uma "não política", isentando-se da implantação de serviços básicos sob a alegação de serem áreas de ocupação e construção ilegais. Por vezes, no máximo, fez-se presente em ações pontuais e parciais, como na "política da bica d'água", fazendo ações de cunho clientelista em momentos eleitorais. Assim, destaca-se a ausência, o não provimento de tais serviços básicos à moradia ou o mau provimento com uma configuração lenta, descontínua, sem manutenção e com problemas de operação que deixaram uma legião de "sem serviços" e/ou "mal-servidos".

Tendo em vista esse quadro, foram os próprios moradores das favelas que, inicialmente, e por pelo menos sete décadas, configuraram uma "política" para provimento de água e descarte de esgoto,

em formas individuais ou coletivas. Essa "política" popular consistiu em táticas e práticas cotidianas. Táticas como ações de desvio de uso de dispositivos oficiais ou não, de ruptura com as normas legais, e práticas cotidianas no espaço, da moradia ao espaço público, como rotina de ações, numa porosidade intermitente entre elas, e no tempo e na repetição de gestos e microações nem sempre iguais ou regrados.

As soluções individualizadas, no caso da água, são aquelas que os moradores fazem e/ou utilizam por si próprios, como poços, bombas manuais e cisternas para guardar água de chuva, além das alternativas de pegar de rios, fontes públicas ou bicas fora do domicílio; e de pegar em algum vizinho, com auxílio de latas, garrafas *pet* e outras. No caso do esgoto, as soluções consistem em lançá-lo para fora das casas em valas abertas ("valas negras") ou recolher os excrementos em sacos plásticos e os atirar pelas janelas.

Outra modalidade de solução individualizada, muito comum, trata-se da tática de ligação clandestina fazendo-se uma conexão na canalização oficial mais próxima. É o conhecido "gato", presente onde quer que se encontre a população pobre. Cada qual furando para conectar-se à canalização oficial, relacionam-se um a um: por vezes, um "gato" ramifica-se em vários canos para cada casa, numa superposição de tubulações de plástico, na maior parte dos casos, colocados ao rés do chão, sujeito à água misturar-se com o esgoto que corre a céu aberto, com resíduos de lixo e urina de animais (principalmente de ratos). Também existe, em menor proporção, a ligação individual do vaso sanitário (se os tem em casa) à rede de águas pluviais por canos plásticos, no que se denomina de "espeto".

Já as táticas e práticas cotidianas coletivas são fruto da ausência do Estado em combinação com formas de conscientização das necessidades que ultrapassam interesses individuais e suas práticas decorrentes. Diante da ausência do Estado, à semelhança da autoconstrução da moradia, as camadas populares terão igualmente o sobretrabalho de autoconstruírem sua infraestrutura de água e esgoto. Essas ações coletivas configuram redes alternativas de formato "arbóreo": fazem um furo na rede oficial de água mais próxima e dele lançam, por ramificações, até cada moradia participante do processo. Para o esgoto, igualmente existe essa solução e configuração, mas em muito menor escala.

Somente a partir de 1995 é que se passa a formular e aplicar uma política pública que pretendeu implantar, de forma abrangente e sistemática, redes de água e esgoto nas comunidades populares. A proposta possibilitaria a existência de serviços urbanos básicos, propiciando a oportunidade de uma equidade social incluindo os habitantes das favelas na cidade oficial/legal.

Essa política busca um desenho de um padrão uniforme de infraestrutura de água e esgoto para as favelas, em comum com a cidade oficial/legal, sem tomar em conta a "política" popular configurada em décadas que explicitamos e seus efeitos numa cultura e modo de vida próprios. Igualmente, não se supõe que existam diferenças intra e interfavelas. Nesse sentido, as infraestruturas implantadas contêm normas técnicas oficiais, são de porte hiperdimensionado, com obras de grande porte e sofisticação técnica que implicam altos custos, sendo de natureza macroestrutural; uma aplicação caso a caso (não se trata de programa geral de saneamento de favelas) que responde à determinada situação dada emergencialmente, englobando nova organização urbanística e, por vezes, nova tipologia de moradia, o que exige, principalmente, medidas administrativas, normas, regulamentos, regras compartilhadas e taxação dos serviços, tudo antes inexistente nas favelas. Dessa forma, poderíamos pensar nas redes e serviços de água e esgoto como objeto que coloca a necessidade da população de redefinir rotinas, gestos, ações e condutas que sejam próprias do mundo urbanizado.

As favelas, então, receberiam componentes que possibilitariam, de fato, a configuração de verdadeiras redes de água e esgoto. Esses elementos estão sendo executados. A primeira questão que se coloca é que, dado os atrasos, inconclusões, instalações apenas de engenharia civil e falta de partes do que seriam as redes, o cumprimento da efetividade social dos serviços ainda não se fez sentir, ou apenas se fez pontual e parcialmente.

Nas áreas onde a prática cotidiana era de pegar água de poço, bombeá-la na rua ou fazer a ligação clandestina, e criou-se a expectativa de ter abastecimento canalizado com água tratada, a decepção é muito intensa de ver obras de engenharia prontas, mas onde, por exemplo, a água não chega às moradias por conta da inexistência de rede de distribuição para as casas. Em áreas onde conseguiu-se

concluir as obras, a vida diária mudou: alteram-se as temporalidades, os ritmos, rompem-se as repetições da obrigatória saída da esfera privada para inserção na pública em busca do líquido. Mas, como não existe completude plena, registram os moradores problemas de frequência – a água não entra diretamente –, de insuficiência de volume para as necessidades familiares diárias, além de muitos problemas de variação de pressão. Apareceram, também, indicações de problemas na qualidade biológica da água. Ainda, constata-se um "descasamento" entre as obras de água e esgoto: em algumas favelas, foram feitas (ainda que algumas obras apenas parcialmente) obras de esgoto e não as de água, em outras as de água e não as de esgoto; em outros casos, faz-se a pavimentação e drenagem das ruas, mas não a rede de esgoto, ou pavimentam-se as ruas mas não se faz a rede de águas pluviais.

No que concerne mais especificamente ao esgoto, observam-se obras paradas ou inconclusas. Onde se construiu rede de coleta domiciliar, o sistema aplicado, ao invés de ser o separador absoluto, como determinado no projeto, acabou sendo o unitário que junta água de chuva com esgoto. Essa "solução" provoca problemas de entupimentos, vazamentos e retorno de esgoto às casas, pois os canos do esgoto foram dimensionados para o sistema separador. Apesar de terem sido executados mecanismos de inspeção e limpeza, o sistema unitário não dá conta do volume de água de chuva somado ao de esgoto. Onde a rede coletora atendeu ao especificado no projeto, o cotidiano modificou-se, pois eliminou-se o mau cheiro, a impossibilidade de sair à rua etc. Entretanto, existe o problema do destino do esgoto estar sendo a rede pluvial mais próxima, por ausência da obra do tronco coletor que levaria o fluxo para uma estação de tratamento que não previa esse tipo de fluxo e matéria.

Outro ponto assinalado é que, onde foram feitas as obras, existem problemas de manutenção e operação das redes: vazamentos na rede de água, rompimentos e entupimentos na rede de esgoto que demoram muito a serem consertados ou não o são. Apesar da implantação de redes oficiais, muitas vezes, os bairros no entorno das favelas têm ausência ou precariedade de funcionamento das redes (notadamente a de esgoto). Por outro lado, o efetivo funcionamento das redes construídas mostra problemas de operação, pois

a Cia. Estadual não quer assumir a rede feita pela prefeitura, ou, se faz a ligação, não faz a manutenção, o que impede a efetividade plena dos serviços. Persistem, assim, alguns problemas de pressão, com variação ao longo do dia, não atingindo homogeneamente todas as casas.

Ainda se verificam manobras para levar água de uma parte a outra, e aponta-se, também, para abastecimento irregular (por exemplo, é comum a água entrar duas vezes por semana em vez de diariamente, ou faltar água uma vez ao mês por uma semana). A questão de manutenção mostra-se difícil, com os entupimentos na rede de esgoto que extravasam em vários pontos e a demora no tempo para consertos, ou até inexistência de consertos sob alegação das empresas de serem "áreas de risco". Os moradores, observando a situação, procuram, muitas vezes, resolvê-la com um retorno à "política" alternativa, vazando a tubulação ou lançando, de novo, o esgoto a céu aberto, uma vez que, nas favelas (principalmente nas de maior porte), só se atendem a uma parte dos domicílios. A implantação de "dispositivos" de infraestrutura de água e esgoto nas favelas e o quadro encontrado a partir dessa ação permite uma reflexão sobre os impactos na vida e as práticas cotidianas, implica a redefinição das fronteiras entre público e privado, mas aponta para um "descasamento" entre a cultura e os hábitos das comunidades e técnicas implantadas, normatizadas e regularizadas.

A política de água e esgoto para baixa renda de fato introduz um elemento de novidade no processo de urbanização brasileira, procurando, singularmente, dotar de água e esgoto áreas de camadas populares por meio de uma política pública. Contudo, por mais que essas obras venham para trazer melhorias na urbanização e no acesso a serviços básicos, as mudanças ainda não atendem plenamente aos moradores. Os serviços prestados são intermitentes e as intervenções para dotar de infraestrutura e habitabilidade as favelas têm implicado em alterações nas práticas cotidianas de seus moradores, pois se alteram sociabilidades, condições e noções de higiene e privacidade, assim como mudanças de comportamento em face da nova infraestrutura e organização urbanística/arquitetônica.

Redefinições no território e equidade social como futuro desejado para a metrópole do Rio de Janeiro: movimentos e desafios

As políticas de transporte e de água/esgoto para favelas têm implicado em redefinições no território da metrópole do Rio de Janeiro em várias dimensões, como as de natureza topológica e morfológica, as de configuração e/ou consolidação de subcentros e novas territorialidades e aquelas que têm modificado espaços ou domínios públicos e privados e suas múltiplas relações. É sobre este último aspecto que fazemos uma análise e buscamos apontar a um futuro desejado que tenha como alvo a equidade social no Rio de Janeiro.

Embora o Estado brasileiro utilize como maneira de operar a separação das políticas territoriais (assim como para todas as demais políticas públicas econômicas e sociais) entre si, no interior de cada qual, quando se analisam seus propósitos e efeitos, pensamos que essas políticas articulam-se na busca e em ações para modificar espaços públicos e privados, com a intenção de separá-los mais nitidamente. Elas também se articulam em relações que possam engendrar, ou não, entre si, ou seja, a possibilidade de passagens e/ou porosidades entre uma e outra, desde que claro esteja para agentes econômicos e atores sociais a separação entre público e privado.

Importa, pois, pensar que, enquanto a política de transportes busca oferecer as possibilidades para sair da moradia e se movimentar no território, retirando os indivíduos do espaço privado e lançando-lhes no público como necessidade fundamental, dada a separação definitiva entre local de moradia e trabalho, a política de água/esgoto para as favelas trabalha para conduzir as pessoas ao interior de suas casas, embora num lugar onde a mistura entre público e privado persiste ou se mantém difusa. Esses locais configuram-se como diferenciados da cidade oficial/legal, onde essa separação já ocorreu.

As duas políticas – transportes e água/esgoto para favelas – são as que concorrem de maneira mais importante para as mais recentes alterações no território da metrópole do Rio de Janeiro. O capital, desde a virada do século XIX para o XX, no decorrer deste e nas primeiras décadas do século XXI, não cessa de fazer movimentos

de reestruturação do território: derruba partes, as reconfigura, depois volta a desmontar as mesmas ou outras partes, para em seguida remontá-las e/ou reconfigurá-las novamente, como se nunca considerasse o novo ordenamento obtido como suficiente, capaz plenamente de lhe oferecer as bases para novos e mais elevados patamares de acumulação. E são importantes as reestruturações nesse processo porque existe, de um lado, a necessidade diária e permanente de circulação de bens, serviços e força de trabalho numa metrópole de 12 milhões de habitantes, e, de outro lado, na moradia popular, a necessidade de provê-la de infraestrutura básica à vida e ao modo de vida urbano, para mudar sua função de mero "teto", abrigo rudimentar, passando-se a um lugar onde não se precise sair diariamente de casa na busca da água e do descarte do esgoto. A morfologia dessa metrópole combina um núcleo com formas de urbanização em espraiamento, filamentos, polos e limites territoriais difusos configurando uma cidade região, com intensidades/multiplicidades de atividades e convivência de métodos de produção fordista com o flexível, tudo isso para fazer com que os 1.250.000 habitantes das favelas (que são as áreas de maior crescimento demográfico e topológico da metrópole, seja no núcleo, nas suas periferias ou nos lugares periurbanos) sejam incorporados ao mercado capitalista, para que o Estado possa ali adentrar a fim de manejar ou remanejar esses lugares diferenciados do restante da cidade – sem o que o capital parece não conseguir levar adiante suas ações de reestruturação do território.

A política de transportes tem buscado a reafirmação do modal automotivo como forma privilegiada de deslocamento, mas tem redefinido suas diferentes modalidades e as canalizado para "corredores exclusivos", procurando, assim, aumentar as velocidades e a capacidade de transporte da força de trabalho. Essa reafirmação do modal automotivo, porém, tem se combinado com um retorno a investimentos e ações no modal ferroviário (trens, Metrô e VLT), a reconhecer que, sem o transporte de alta capacidade, de "massa", as atividades e a intensidade dos movimentos não se dão de forma a atender à economia e à nitidez da separação entre o privado e o público. Contudo, apesar de determinada melhoria relativa nas possibilidades de deslocamentos em geral, persistem problemas de integração intra e intermodal, tanto em termos tarifários como operacionais, o que tem

efeito especialmente sobre as camadas populares, dependentes dos transportes coletivos para seus movimentos.

Tendo em vista essas características básicas sobre as políticas de transporte, torna-se necessário analisar determinados pontos e reflexões sobre o quadro encontrado e possíveis caminhos para mudanças no sentido de um futuro desejado com equidade social de mobilidade, o que apresentamos sinteticamente, como se segue:

a) Os indivíduos do grupo social com maior renda conseguem, ainda que com constrangimentos, alcançar um leque mais amplo de atividades socioeconômicas e equipamentos coletivos, seja porque têm capacidade de renda para localizar-se mais próximo a atividades e equipamentos, seja porque possuem os meios e veículos próprios para tal, ou porque têm como localizar-se nos eixos dos principais modais de transporte, enquanto a maioria da população deve ser indagada sobre como ou quais possibilidades possuem para resolver suas demandas de movimentos obrigatórios cotidianos ou desejados. Isso considerando que a organização territorial da metrópole do Rio está baseada na combinação dos fenômenos de dispersão/centralização/novas centralidades em subcentros, o que implica, para a grande massa de menor renda, no aumento de distâncias e tempos de viagens com má qualidade em transportes coletivos com baixo grau de conexidade. Esse contexto demonstra a necessidade de pensar de maneira integrada à política de transportes, e esta com a de planejamento do território e de uso e ocupação do solo, procurando incorporar a grande massa da população às mais amplas e melhores possibilidades de acessibilidade às atividades das quais precisam ou querem participar. Inverte-se o foco da política de transportes, atualmente mais voltada e restrita aos fatores da economia, para a dimensão social dos movimentos de deslocamentos, que não são configurados apenas individualmente, mas partem de configuração social ampla e dependente de uma teia de redes de trabalho, família, amizades, necessidades educacionais e de saúde, entre outros. A política atual de transportes presume rotina e comportamento de viagens previsíveis com foco em

deslocamentos diários pendulares em dois horários fixos, em detrimento da percepção da existência de um nível de variabilidade diária e diferentes padrões de viagens, incluindo até mesmo atividades não laborais e diversificadas por faixa etárias, o que supõe um padrão de viagens cotidianas múltiplas.

b) A atomização da legislação e dos órgãos de controle e gestão, em geral voltados a atender os interesses das camadas de maior renda, deve pensar em superar os obstáculos à configuração real de um organismo de planejamento e gestão metropolitanos para os transportes já existentes como figura da administração pública, mas não concretizado, articulado e inserido num planejamento do território também no mesmo âmbito metropolitano. Seria interessante se existisse o direito de demanda e participação, nas esferas consultivas e decisórias, dos interesses da maioria da população de menor renda para um novo modelo de transportes, de modo a atender com qualidade às necessidades de viagens obrigatórias rotineiras e as que desejem acessar para lazer, no sentido da percepção de deslocamentos múltiplos, atendendo, principalmente à população das regiões mais distantes das suas atividades socioeconômicas e dos equipamentos coletivos.

c) Em vez de pensar em separado os diferentes modais de transporte ou a busca de restrições a seus usos, deve-se inseri-los no território como rede que interligue todas as atividades, possibilitando igualdade de acesso às diferentes camadas sociais, com prioridade para as de baixa renda, através do modelo de intermodalidade com melhor qualidade do sistema de transporte coletivo de massa, tomando em conta a estrutura urbanística dada da metrópole do Rio.

d) Sair do foco restrito de ações pontuais para viabilizar os deslocamentos aos pontos de atividades laborais, comércio, serviços e eventos, para pensar na multiplicidade de pontos de destinos obrigatórios e de desejos da metrópole como um todo. No primeiro foco, o que vai se buscar resolver são congestionamentos pontuais, liberando pistas para a passagem de alguns tipos de deslocamento e para determinadas áreas

e classes sociais, restringindo-os ao todo. No segundo, vai-se buscar ampliar e melhorar os deslocamentos e enfocar a questão dos transportes para a população de baixa renda através do enfoque da mobilidade como recurso social fundamental ligado à necessidade e à cidadania plena. Nesse sentido, pensamos existirem heterogeneidades entre os pobres do Rio quanto a sua localização espacial na metrópole e ao quadro socioeconômico e identitário, o que deve ser levado em consideração na busca de um futuro mais equânime, com uma diferença básica entre o que pode denominar pobres urbanos e pobres periféricos/periurbanos. Para os primeiros, os meios de transporte até existem, mas as necessidades de maiores deslocamentos podem também ser menores quanto mais estiverem localizados próximos aos equipamentos coletivos e às atividades laborais, escolares, comerciais, de serviços e lazer. Vale destacar, também, diferenças no conjunto de pobres urbanos da cidade do Rio de Janeiro (localizados nos subúrbios e na zona oeste "pobre": Realengo, Bangu, Campo Grande e Santa Cruz), que têm constrangimentos para deslocamento em face dos pobres localizados no Centro, na zona sul e em parte da zona norte. Mas, para os pobres periféricos/periurbanos, embora existam meios de transporte de massa como trem e Metrô (por transbordo), a maioria dos deslocamentos são feitos de forma atomizada por uma miríade de ônibus e vans – estas, agora, em parte apenas como alimentadoras dos ônibus –, com muito mais importantes dificuldades e constrangimentos para deslocamentos. A existência de transportes de alta capacidade esbarra na sua baixa qualidade material, operacional, de manutenção e de articulação com a demanda real e os problemas gravíssimos de acessibilidade física e de integrações intra e intermodais.

A questão principal que se coloca para resolução é sobre se as necessidades das camadas populares de se deslocar a grandes distâncias e longos tempos de viagem para seus locais de atividades no núcleo da metrópole do Rio e seus subcentros estariam se fazendo através de qual grau de mobilidade custosa ou com dificuldades e

constrangimentos, até a um extremo de uma mobilidade penalizada na possibilidade de não poder se deslocar.

Já na política de água/esgoto para as favelas, chamam a atenção, inicialmente, as diferenças na morfologia das moradias e sua organização interna, nos tempos de "antes" e "depois" da implantação desses dispositivos de água e esgoto. No "antes", as moradias são autoconstruções de morfologia do improviso, em geral muito precárias, compostas de materiais provenientes de "desvio de uso" daquilo que tenha sido refugado na cidade formal. No tempo do "depois" das intervenções urbanísticas e de infraestrutura, as moradias que se mantêm como improvisadas, mas com acesso à água e esgoto, tendem a introduzir o banheiro no interior da casa, instalam máquinas de lavar roupa (estas podendo ser colocadas fora da casa por falta de espaço no seu interior) e têm o tempo e ritmo de vida mais focado no interior, apresentando tendência de maior organização aparente dos objetos e arrumação dos cômodos.

Ao seguir, nas favelas, o padrão de infraestrutura das áreas de maior renda, poder-se-ia pensar que o Estado procura uma integração plena desses assentamentos na cidade, formalizando-os. Essa opção coloca que a escolha evidencia a busca de fazer prevalecer nas favelas as mesmas normas e regras e seus consequentes comportamentos e condutas, existentes na cidade formal. Isso significaria, se de fato a implantação obtivesse resultados plenos, que: (i) os moradores teriam de apreender rapidamente um conjunto de códigos, normas e regras para seu uso; (ii) poder-se-ia conduzir a uma valorização do privado, a uma "intimização" da vida cotidiana, rompendo a temporalidade da repetição de ações individualizadas para se prover de água, ações essas que têm ritmos próprios e desiguais por seu caráter individual, possibilitando uma dissociação entre público e privado. Por outro lado, essa intenção de estender as mesmas normas e regras da cidade formal para as favelas está eivada por uma contradição, pois, no que se pode acompanhar, observar com olhar técnico e confirmar nas entrevistas com moradores, a utilização do mesmo padrão de redes da cidade formal não tem conseguido estabelecer-se na plenitude, prover redes com todos seus componentes e fazê-las funcionar com todas as suas propriedades de forma a prestar serviços continuados e suficientes para a vida diária. Isso não permite a intenção primeira de valorizar o privado

separando-o do público, ao não tomar em conta a cultura e as práticas cotidianas configuradas na ausência e/ou na precariedade de serviços básicos e, querer alterá-las de chofre, não se obtém êxito pleno e continuado na passagem entre o âmbito não urbanizado ou semiurbanizado para o urbanizado, de modo que os elementos de infraestrutura introduzidos não conseguem ser compreendidos e usados.

A pretensão de uma integração com a cidade formal, inclusão e equidade social envolve completar um caminho que estaria em curso na direção de um âmbito urbanizado, mas que parece carecer de um entendimento que esse processo – que penso se tratar, na verdade, de uma semiurbanização em algumas favelas ou em parte de algumas favelas, e de persistência da não urbanização em outras – não é igual a similares na cidade formal, pois, nas favelas, sua concepção está eivada de desvios de uso, de invenções, táticas e práticas para provimentos alternativos próprios das respostas possíveis às condições de vida dos moradores. Não seria possível, assim, fazer uma apropriação "automática" das tipologias de moradia existentes e de parte da estrutura urbanística, como tem sido tentado pelas intervenções públicas, ainda assim parcialmente, sem procurar entender e aceitar, ou pelo menos dialogar, com as práticas cotidianas e a cultura que se configurou na vida dos moradores expressados na estrutura urbanística e na tipologia de moradia das favelas. A introdução de infraestrutura compondo redes e serviços de água (e esgoto) trata-se de uma cultura que está sendo trazida mas não traduzida para a população de baixa renda, que inclusive sequer recebe instruções de como fazer uso de algo que nunca usaram, ou usaram na invenção do improviso. Os moradores, por vezes, reagem reativando suas redes alternativas, não aceitando o elo com a rede oficial por esta não estar de acordo com suas práticas cotidianas cristalizadas e não atendê-los de acordo com suas necessidades.

Nota-se, assim sendo, a construção de uma indefinição entre público e privado, a configuração de ritmos desiguais e difusos de ações, ora para valorizar o privado, quando a infraestrutura implantada se efetiva para as atividades da moradia, ou quando funcionam com regularidade, ora para inserir os moradores no público para continuar a se prover de água e esgoto, se ainda não contemplados pela intervenção pública, ou quando existem falhas na operação e manutenção das redes instaladas.

No caso das favelas, o Estado acredita que, ao implantar esses dispositivos, os moradores poderiam ser "automaticamente" inseridos num âmbito urbanizado, valorizando-se a dimensão sociocultural do domínio privado. Acredita-se também que os indivíduos absorvam o código de normas e procedimentos da cidade oficial, ao reconhecer no seu lugar as mesmas condições de vida (pelo menos no que toca à água e ao esgoto) que nas outras partes da cidade. Assim, o modelo dos programas, idêntico ao do desenho das redes do restante da cidade, "apagaria" a inserção intermitente na esfera pública para se prover de serviços se de fato modificasse as condições de vida. A dificuldade é que, como se trata de programas que têm atingido apenas algumas favelas e não todas, e, muitas vezes, somente parcelas no interior delas, é nas partes onde tem êxito que se poderá observar que cessam os caminhos percorridos para buscar água, levando a uma "intimização" da vida, com um tempo de vivência mais contínuo, mantendo-se aos não atendidos a passagem cotidiana e intermitente para estes entre público e privado.

As indagações que se fazem com as intenções e intervenções urbanizadoras do Estado em favelas envolvem a seguinte questão: se as condições anteriores foram alteradas de forma a compor um novo tipo de espaço em contraste com o âmbito não urbanizado ou semiurbanizado e quais as mudanças culturais pretendidas. A resposta a essas indagações, se o "antes" se transforma no "novo", é que não se apagou plenamente o "antes" nem se estabeleceu o "novo" por completo. Em âmbitos não urbanizados ou semiurbanizados, improvisadamente, como nas favelas, a valorização do espaço público se fez em movimentos difusos e em ritmos repetitivos mas desregrados, por conta de ações individuais, embora, em determinados momentos, tenha se constituído o público como lugar da ação quando a prioridade da solidariedade comunitária configurou redes clandestinas para se prover serviços de infraestrutura básica alternativa. Estar num âmbito não urbanizado ou semiurbanizado possibilitou passagens entre o público e o privado, porosidades entre favela e cidade formal. Porém, efeitos da incompletude das intervenções do Estado, que poderia ser pensada também como um processo, mas que não é colocada claramente assim por esse, são a não dissociação plena entre

esfera pública e esfera privada, própria de âmbitos urbanizados, mas um conjunto difuso de passagens, porosidades e percursos entre uma e outra no interior das favelas, criando espaços intermediários semipúblicos e semiprivados.

A sinalização que se evidencia é que não se completou a valorização do privado, ou seja, a moradia ainda não contém todos os elementos básicos para a vida cotidiana, ou não está articulada a, enquanto que a ideia da mobilidade urbana deveria "deslizar" da questão técnica dos níveis e soluções dos congestionamentos para as pessoas na resolução das suas necessidades, que tentam atingir seus destinos cotidianos de trabalho, educação, saúde, cultura ou lazer. Independentemente da hierarquia socioeconômica dos lugares, deve-se permitir um trânsito para a equidade social de forma plena e efetiva, ou seja, o direito a todos de se deslocar e ter condições de moradia em igualdade, como futuro desejado (KLEIMAN, 2004, 2015).

Referências

AMAR, George. Concept de réseaux, Concept des Systèmes. *In*: *Metarmorphoses de la Ville*. Paris: Economica, 1987.

DUPUY, Gabriel. *Systèmes*. Réseauxet Territoires. Paris: Press d'Ecole Nattionale des Pontes et Chaussées, 1985.

FETRANSPOR – RJ. Pesquisa sobre transportes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Brasil: Fetranspor, 2003, 2016.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering Urbanism*: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition. London: Routledge, 2001.

KLEIMAN, M. Reordenação das formas e meios dos movimentos de deslocamentos na Metrópole do Rio de Janeiro com a implantação de Corredores Expressos de Ônibus (BRT) no caso do BRT TransCarioca e sua efetividade para a mobilidade urbana. *Chão Urbano* (em linha), março/abril 2014, v. XIV, n. 2, p. 1-36. Disponível na WorldWide Web: http://www.chaourbano.com.br. Acesso em: 20/07/2014.

KLEIMAN, M. Indagações sobre infraestruturas em favelas no Brasil: estaria em processo uma redefinição de fronteiras entre o público e o privado com a implantação de redes de água e esgoto? *Chão Urbano* (em linha), julho/agosto 2015, v. VX, n. 4, p. 22-39. Disponível na WorldWide Web: http://www.chaourbano.com.br. Acesso em: 28/03/2016.

KLEIMAN, M. Pratiques quotidiennes des communautés populaires mal branchées aux réseaux d'eau et d'assainisssement dans les metrópoles brésiliennes:

lescas de Rio de Janeiro et Salvador. *In*: *FLUX*, n. 56/57, avril/septembre, p. 44-56. Paris: LATTS, 2004.

KLEIMAN, M. Les multiplex métropoles à Rio de Janeiro: la relation d'inégalité social d'accés aux infrastructures et el système de lieux urbains centrales et periphériques *In*: *Les Metropoles des Infrastructures*. Paris: Editions Picard, 2008.

MOSCARELLI, F.; KLEIMAN, M. Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. *URBE*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 9, p. 157-171, 2017.

PIOLLE, X. Proximité géographique et lien social. *In*: *L'espace geographique*, n. 4, p. 349-358. Vélizy: Doinéditeurs, 1990-91.

As “duas faces” da crise hídrica: escassez e despolitização do acesso à água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro[1]

Suyá Quintslr[2]

Introdução

Desde o início de 2021, a mídia voltou a falar em crise hídrica no Brasil, após alguns anos de um dos eventos da história recente que mais causou problemas ao abastecimento das metrópoles brasileiras e recebeu grande atenção da mídia – i.e., a “crise hídrica” de 2014-2015.

O evento atual, entretanto, tem resultado em preocupações relacionadas, sobretudo, ao suprimento de energia, dado que a matriz energética brasileira é dependente da energia gerada nas

1 Este artigo é uma versão atualizada do trabalho publicado, com o mesmo título, na revista *Sustentabilidade em Debate*, em 2018. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/16724.

2 A autora agradece aos financiadores que viabilizam a continuidade desta pesquisa, iniciada durante meu doutorado: Faperj (financiamento Auxílio ao Pesquisador Recém-contratado, E-26/010.002461/2019, e Jovem Cientista do nosso Estado, E-26/201.335/2021), UFRJ (Programa de Apoio a Docente Recém-Doutor Antonio Luís Vianna – 2020).

inúmeras hidrelétricas do país. Assim, em agosto de 2021, o governo federal lançou uma nova bandeira para a tarifa de energia elétrica, a bandeira "escassez hídrica", ilustrando como um evento usualmente concebido como natural pode ser usado para justificar medidas tomadas para contornar problemas que nada têm de natural – tais como a má gestão dos recursos hídricos e decisões acerca da matriz energética no Brasil.

Por esse motivo, e incentivada pelo debate despertado pela nova bandeira, optei por reeditar, com algumas modificações, um artigo já publicado sobre os eventos de 2014 e 2015, no qual o papel da crise hídrica de outrora no debate sobre o acesso à água é problematizado. A reflexão se faz a partir de um estudo centrado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), mobilizando as perspectivas teóricas construtivista e da mobilização de viés pela elite política na reconfiguração do debate sobre o saneamento no Rio de Janeiro.

Inicialmente, vale destacar que, de acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU, 2017), um terço da população mundial vive em áreas que enfrentam, anualmente, tal condição. Todavia, a ONU diferencia duas formas de escassez: física e econômica. A primeira diz respeito à situação de sobreutilização da água disponível, isto é, quando mais de 75% das águas fluviais são utilizadas para agricultura, indústria e uso doméstico; já a escassez econômica está relacionada a fatores sociais e econômicos que limitam o acesso, ainda que a água bruta seja abundante em relação à população (UNESCO, 2012).

De acordo com essa classificação, apenas uma parte do Nordeste brasileiro enfrenta situação de escassez física de água. Ainda assim, eventos denominados como crise hídrica vem sendo recorrentes em metrópoles de outras regiões do país. Se eles não dizem respeito à ausência física de água, o que representam?

A literatura recente vem problematizando a crise hídrica mesmo em países que, de fato, possuem climas áridos (AGUILERA-KLINK *et al.*, 2000; FOLTZ, 2002; MILLINGTON, SCHEBA, 2020) ou grande variabilidade climática anual. Foltz (2002) argumenta que o manejo tradicional da água permitiu que o Irã enfrentasse ciclos de seca ao longo de sua história, a despeito da mídia, do governo e de parte da academia do país responsabilizarem a estiagem pela crise hídrica do início do século XXI. O problema seria, portanto, resultado

da destruição dos sistemas tradicionais de aprovisionamento de água (como os *qanats* ou *kariz*). Aguilera-Klink *et al*. (2000), por sua vez, sustentam que a própria noção de escassez em Tenerife (Ilhas Canárias) é socialmente construída, uma vez que, embora a disponibilidade hídrica tenha decuplicado em menos de um século, a percepção social corrente é de que o problema da água está ligado à escassez física. Reconhecendo que técnicas de manejo tradicional da água podem contribuir com o enfrentamento da escassez e que a destruição de infraestruturas de armazenamento de água da chuva e extração de água de aquíferos subterrâneos contribuíram para seu agravamento, a Índia vem debatendo a restauração dos *baolis* (SHARMA; 2020; AZMI, 2021). De forma similar, o abandono de sistemas tradicionais de manejo da água vem agravando a situação de insegurança hídrica de comunidades em outros locais do mundo, como Quênia e Peru, onde o resgate dessas técnicas também entrou em discussão (KHANDEKAR, KAMADI, COLLYNS, 2015).

Em síntese, apesar de frequentemente atribuídas a fatores naturais, a literatura vem debatendo as causas das crises hídricas e discutindo sua construção social. Da perspectiva da Ecologia Política da Água, pesquisadores acrescentam que tal construção não é apenas material mas, igualmente, discursiva (BAKKER, 2013; SWYNGEDOUW, 2004; EMPINOTTI *et al*., 2019; QUINTSLR *et al*., 2021). Dessa forma, o discurso sobre tais eventos tende a destacar certos elementos em detrimento de outros influenciando, consequentemente, as soluções em termos de políticas públicas (EMPINOTTI *et al*., 2019; MILLINGTON, SCHEBA, 2020; QUINTSLR *et al*., 2021).

Millington e Scheba (2020), por exemplo, demonstram que a crise hídrica de 2016 na Cidade do Cabo se deveu à interação de fatores climáticos, contradições na governança da água na África do Sul e mudanças nos investimentos prioritários em infraestrutura. Aliada à crise econômica, resultou em uma intensificação da comercialização da água que incluiu, entre outras coisas, a reconfiguração da estrutura tarifária e o fim da política universal da Free Basic Water na cidade – que garantia 6 metros cúbicos mensais de água livre de cobrança a todas as residências. Quintslr, Puga e Octavianti (2021), por sua vez, argumentam que os eventos recentes em São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Jacarta, ao serem enquadrados como problemas quantitativos

de escassez (SP e RJ) ou excesso de água (Jacarta), ignoraram outros fatores que contribuíam para o problema hídrico nessas cidades e levaram, quase exclusivamente, a soluções infraestruturais que aprofundavam as desigualdades existentes em seus sistemas de saneamento, gerando ganhos para grupos específicos.

Em consonância com a abordagem da Ecologia Política, este artigo problematiza o papel da crise hídrica de 2014-2015 no debate sobre o acesso à água a partir de um estudo na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

No Brasil, a despeito da abundância de água superficial e subterrânea, existem expressivas desigualdades regionais e indicadores de acesso diferenciados por renda e escolaridade. Por um lado, é possível notar uma concentração do déficit nas regiões Nordeste e Norte. Por outro, verifica-se que ele está concentrado nas famílias com renda mais baixa e menor escolaridade, seja em escala nacional (BRASIL, 2013), seja na escala metropolitana (QUINTSLR, 2018), caracterizando uma clara situação de desigualdade (PULIDO, 2000) ou injustiça ambiental (ACSELRAD *et al*., 2009).

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) apontam, de maneira similar, uma desigualdade espacial no acesso à água na área da RMRJ abastecida pelo Sistema Guandu – i.e., o município do Rio de Janeiro, que praticamente já universalizou o serviço, e a Baixada Fluminense (BF), cujos municípios ainda possuem indicadores de atendimento precários. Ademais, persistem na periferia metropolitana problemas de intermitência e de qualidade não acessados pelos dados do IBGE (QUINTSLR, 2018).

Não obstante, o debate em 2014-2015, no Brasil, se concentrou em temas relativos à escassez, ao risco de desabastecimento e à segurança hídrica. Dessa forma, este artigo tem como objetivo demonstrar o processo de construção social da crise hídrica no RJ – entendendo com isso que, por um lado, as condições materiais de disponibilidade e acesso à água são social e politicamente determinadas e, por outro, que há uma disputa simbólica na qual diversos atores fazem uso de estratégias argumentativas para justificar seus posicionamentos e as soluções por eles apresentadas. Parte-se da hipótese de que a aceitação do discurso de crise e sua legitimação pelo poder público contribuem para afastar o tema da redução das desigualdades das esferas de decisão.

Metodologia

O trabalho se baseia em uma pesquisa qualitativa cujas fontes são, em sua maioria, secundárias. As principais fontes utilizadas foram: notícias veiculadas no periódico de maior circulação do Estado do Rio de Janeiro sobre o tema; e os documentos produzidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) para apurar as responsabilidades pela Crise Hídrica – neste trabalho denominado "Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Crise Hídrica". Subsidiariamente, fez-se uso de fontes primárias, *i.e.*, anotações de campo decorrentes de observação direta de sessões da CPI.

O levantamento das notícias foi realizado no acervo *on-line* do jornal *O Globo* a partir da busca pela expressão (ou frase exata) "crise hídrica", com o filtro de período/década escolhida "2010", *i.e.*, entre os anos de 2011 e 2016, quando foi encerrada a pesquisa documental. Essa busca forneceu 495 resultados, especialmente concentrados nos anos de 2014 e 2015.

Entre os anos de 2011 e 2013, o termo "crise hídrica" apareceu apenas quatro vezes nesse diário. Já em 2014, as ocorrências passaram para 88, chegando, no ano de 2015, a 356 matérias, e caindo novamente para 47 em 2016. O grande volume de material inviabilizou uma análise detalhada neste trabalho. Assim, foi realizada uma seleção de 60 notícias referentes ao período de estiagem (2014-2015), sendo excluídas as matérias que tratavam exclusivamente da escassez de água em outros estados e os casos onde o uso do termo era secundário, além das ocorrências repetidas por erro do buscador do acervo.

A análise do trabalho da CPI se baseou no seguinte material: (i) transcrições dos debates de 16 reuniões ordinárias e uma extraordinária – totalizando 715 páginas; (ii) relatório final da CPI; (iii) anotações de campo oriundas das sessões de apresentação da minuta e de aprovação do relatório final; (iv) um vídeo referente à visita de membros da comissão à Estação de Tratamento de Água (ETA) do Guandu.

Esse material constituiu o *corpus* da pesquisa e seu conteúdo foi explorado com o auxílio de um *software* de análise de dados qualitativos (CAQDAS), isto é, dados textuais, não numéricos e não

estruturados (BASIT, 2003). Entre as vantagens dessas ferramentas, figuram o menor tempo gasto na codificação e categorização dos extratos de texto, a busca automática por conceitos e a possibilidade de relacionar códigos e criar *links* entre os arquivos, permitindo maior dedicação do pesquisador às etapas mais analíticas e contribuindo para o aumento da coerência interna da pesquisa (FLEURY, 2015; BASIT, 2003).

Roy e Garon (2013) fazem uma tipologia dos CAQDAS em relação ao grau de intervenção necessária do pesquisador, classificando a análise como automática, semiautomática ou manual. Os primeiros *softwares* demandam o mínimo de intervenção do pesquisador, sendo usados fundamentalmente para análises lexicométricas ou estatísticas textuais. O *software* utilizado neste trabalho – o NVivo 11 – é classificado no polo oposto, *i.e.*, entre aqueles que demandam "maior investimento e oferecem maior liberdade ao pesquisador, aproximando-se dos métodos tradicionais de análise" (ROY; GARON, 2013, p. 156). Esse tipo oferece, não obstante, uma valiosa ajuda à codificação de unidades de sentido, à classificação dos dados e à organização do material.

Considerando a grande quantidade de dados textuais disponíveis, bem como as vantagens e os limites dos *softwares* de análise qualitativa, optamos pela utilização do NVivo 11 para auxiliar na organização e codificação do material da CPI.

Uma vez que cada uma das 17 reuniões da CPI compreendeu o depoimento de um ou mais convidados e intervenções dos deputados integrantes, cada um deles foi inicialmente codificado como um "caso", ao qual foi possível agregar uma série de atributos – como sexo, formação, cargo, partido etc. Por meio da "planilha de classificação de caso" resultante é possível, por exemplo, constatar, de acordo com a comissão, quem são os agentes relevantes no debate sobre a água no RJ.

Em seguida, foi realizada a codificação dos documentos, processo pelo qual os trechos significativos do debate foram classificados segundo o tema. Nessa etapa não foi possível criar uma estrutura prévia de códigos, utilizando-se uma abordagem indutiva para o estabelecimento dos assuntos presentes no *corpus* (BASIT, 2003), uma vez que o material não era fruto de entrevistas guiadas pela própria

pesquisadora, mas de depoimentos que compreendiam uma ampla gama de temas ligados à crise hídrica.

Após o término da codificação de todo o material, foi gerada uma matriz (tabulação cruzada) onde cada linha é um agente ("caso") e cada coluna um tema (ou "nó", segundo a nomenclatura do *software*), permitindo observar o número de vezes em que cada pessoa abordou determinado assunto. Em outras palavras, é possível visualizar como cada agente contribuiu para a construção social da crise hídrica no Rio de Janeiro. Finalmente, foram gerados os relatórios nos quais se baseou o presente trabalho.

Abordagem teórica: a construção dos problemas ambientais e a mobilização de viés no sistema político

A abordagem construcionista remonta à década de 1970 e à crítica realizada ao funcionalismo nas ciências sociais (HANNIGAN, 2009). Na sociologia ambiental, a adoção do construcionismo se contrapõe ao "realismo" ou "objetivismo" de algumas correntes, cuja ênfase recai nas condições materiais e nas restrições que elas impõem ao desenvolvimento das sociedades humanas (WOODGATE; REDCLIFT, 1998). Em uma perspectiva realista, a consciência dos problemas ambientais decorreria diretamente dessas condições (LENZI, 2006). Vários sociólogos se contrapõem a essa premissa, alegando que valores sociais e o contexto cultural interferem "na percepção da nossa intervenção no meio ambiente e de nossa reação a essa mesma intervenção" (LENZI, 2006, p. 40).

Desde a década de 1970, o construcionismo adquiriu crescente importância – a despeito das críticas direcionadas às variações mais "extremas" dessa corrente (WOODGATE; REDCLIFT, 1998; BURNINGHAM; COOPER, 1999; HANNIGAN, 2009). Críticos à abordagem excessivamente relativista buscam resgatar a importância das condições materiais da existência humana, reconhecendo que essas são, ao mesmo tempo, produto de sua atividade e sujeitas a representações (DUNLAP, CATTON, 1994; WOODGATE, REDCLIFT, 1998; ACSELRAD, 2004).

Hannigan (2009), Burningham e Cooper (1999), cientes desse debate, que reflete oposições mais amplas nas ciências sociais, argumentam em favor da utilidade da abordagem construcionista para o estudo dos problemas ambientais. Hannigan sublinha sua utilidade como ferramenta analítica e enumera seis fatores que contribuem para que um problema ambiental seja uma construção bem-sucedida: (i) autoridade científica para a validação dos argumentos; (ii) existência de "popularizadores" que combinem ambientalismo e ciência; (iii) atenção da mídia; (iv) dramatização do problema em termos simbólicos e visuais; (v) incentivos econômicos para uma ação positiva; e (vi) recrutamento de um patrocinador institucional que confira legitimidade. Alguns desses fatores podem ser observados, de fato, durante o período seco prolongado dos anos 2014-2015 no Rio de Janeiro, conforme discutido adiante.

Outra referência para compreender o papel das comissões estatais nessa construção é o trabalho de Bourdieu (2014) em torno das "condições sociais em que um discurso público pode se produzir" (BOURDIEU, 2014, p. 94) e sobre a constituição da "opinião pública esclarecida" ou "legítima" (BOURDIEU, 2014, p. 102)[3]. De acordo com o autor, o Estado, por meio das comissões, apresentadas como "comissões de sábios" – que devem aparecer fora do espaço social e acima dos interesses – "reforça um ponto de vista entre outros sobre o mundo social". Ou seja, "ele diz acerca desse ponto de vista que é o ponto de vista certo [...] E, para isso, ele deve fazer crer que ele mesmo não é um ponto de vista" (BOURDIEU, 2014, p. 61).

A proposta aqui é, portanto, partir de uma abordagem que reconhece que a construção da crise hídrica envolveu, por um lado, aspectos materiais e, por outro, aspectos simbólicos e discursivos que tendem a ressaltar determinados traços da realidade material em detrimento de outros. Busca-se ressaltar, também, o papel das comissões estatais e da mídia na configuração do problema. Tal abordagem parece, em especial, pelo entendimento de que a perspectiva objetivista "tende a desconsiderar o processo social de construção da noção de 'crise ambiental', fetichizando o mundo

3 Bourdieu, buscando se desvencilhar da oposição objetivismo/subjetivismo chegou a caracterizar o próprio trabalho como um "construtivismo estruturalista" (BARAGNER, 2017, p. 128).

material, tido como relativamente descolado das dinâmicas da sociedade e da cultura" (ACSELRAD, 2004, p. 13). Assim, entende-se a "crise hídrica" como uma construção e, consequentemente, uma das formas possíveis de se conceber o problema da água na metrópole.

Concebida como uma construção, reconhece-se que ela recebe aportes assimétricos de diferentes agentes. Por esse motivo, além do construcionismo ambiental, certas abordagens sobre o exercício do poder podem auxiliar na compreensão das estratégias utilizadas por grupos poderosos para moldar a compreensão da crise aos seus interesses.

As noções de "face invisível do poder" e de "mobilização de viés", empregadas por Bachrach e Baratz, na década de 1960, como uma crítica ao pluralismo na ciência política ajudam a compreender formas mais sutis de exercício do poder. De acordo com os autores, indivíduos ou grupos podem se mobilizar para confinar "o escopo da tomada de decisões a temas relativamente 'seguros'" (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 150) ou matérias relativamente "não controversas" (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 152). Para tanto, criam ou reforçam barreiras para a aparição de conflitos ou de temas considerados perigosos aos seus interesses nas esferas de tomada de decisão.

Ao considerar que alguns grupos exercem o poder dessa maneira, os autores sugerem que é possível analisar a dinâmica de "não tomada de decisão" (*non decision-making*) (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 156), ou os mecanismos pelos quais certos agentes conseguem manter determinados temas fora do âmbito da deliberação política.

Lukes (2005), apesar de reconhecer o avanço teórico dessa abordagem, a considera ainda muito comprometida com o behaviorismo que critica nos pluralistas. Assim, argumenta que tal concepção também se limita ao estudo do conflito "observável", desconsiderando que "o uso mais efetivo e insidioso do poder é prevenir que tal conflito emerja [...]" (LUKES, 2005, p. 27). Nas palavras do autor, "assumir que a ausência de queixas equivale ao consenso genuíno é negar a possibilidade de um falso ou manipulado consenso [...]" (LUKES, 2005, p. 28). Propõe, assim, uma visão "tridimensional" do poder – em oposição às visões "unidimensional" (ou pluralista) e "bidimensional" de Bachrach e Baratz (2011). Essa terceira face do poder atuaria na conformação dos desejos, o que é

realizado por meio da mídia, do controle da informação e do processo de socialização. Consequentemente, o fato de não haver queixas observáveis não significaria que não haja um conflito de interesses: "É possível que haja, nesse caso, um conflito latente, que consiste em uma contradição entre os interesses daqueles que são excluídos" (LUKES, 2005, p. 28).

Entretanto, considerar a existência de uma contradição de interesses em uma situação na qual queixas não são verbalizadas coloca o problema da identificação dos "verdadeiros interesses" dos diversos grupos (HILL, 2013). Algumas pistas para contornar tal problema são dadas por Lukes (2005): o autor considera instrutivo observar o comportamento dos grupos subordinados "quando o aparato do poder é removido ou relaxado" ou como eles reagem quando conseguem "escapar de situações subordinadas" (LUKES, 2005, p. 50). Novamente, apesar da crítica ao behaviorismo, sua proposta também recai no estudo do comportamento observável nessas ocasiões.

Ainda de acordo com Lukes (2005), uma forma corrente de manter determinadas questões fora das esferas de decisão é a promoção de outro item da agenda, como demonstrou Crenson (1970). A partir da pesquisa sobre a poluição do ar em duas cidades estadunidenses, Crenson (1970) concluiu que elementos da agenda política tendem a estar conectados e que a relevância conferida à determinada questão pode estar relacionada à subordinação de outra.

O que importa reter aqui é que nem sempre o conflito político se dá entre grupos com posições claras, sendo facilmente observável. Indivíduos ou grupos políticos podem evitar que temas controversos ou desfavoráveis a seus interesses sejam objeto de decisão. Efetivamente, não há um grupo defendendo que haja melhor distribuição dos recursos investidos em saneamento entre as áreas mais nobres e as áreas periféricas da metrópole e um grupo que expresse oposição à equidade no acesso à água. Entretanto, é possível observar, em primeiro lugar, ações mais sutis para o direcionamento dos recursos para áreas já dotadas de serviços de qualidade; e, em segundo lugar, a promoção das questões da segurança, do risco e da escassez que passaram a ser amplamente debatidas por agentes públicos e pela sociedade civil. É possível questionar, portanto, se a emergência dessas temáticas

contribuiu para subordinar o debate sobre a melhor distribuição de água e de investimentos em saneamento na metrópole fluminense.

Resultados e discussão: a crise hídrica de 2014-2015 no Rio de Janeiro

A emergência da ideia de crise

No Brasil, a noção de crise hídrica reporta a uma situação de escassez que teria se configurado devido a um período prolongado de seca. Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), a seca extrema – que teve início na Região Nordeste em 2012 e em outubro de 2013 atingiu o Sudeste – é um evento raro com tempo de recorrência superior a 100 anos (ANA, 2014). A permanência da pluviosidade abaixo da média nos verões de 2014 e 2015 agravou a situação dos reservatórios e o debate sobre a crise se intensificou, seja na mídia, seja em eventos organizados por universidades, associações patronais, entidades profissionais etc.

De fato, o declínio na reserva de água em cidades importantes constituiu-se, ao menos a princípio, como a condição material que levou à formulação da situação do abastecimento enquanto crise.

O Estado de São Paulo (ESP) foi o primeiro do Sudeste a sofrer os efeitos da estiagem, quando os reservatórios do Sistema Cantareira atingiram os níveis mais baixos da história, no primeiro semestre de 2014. O governador, após negar a crise durante o período eleitoral, acabou reconhecendo a gravidade da situação e a iminência do rodízio de abastecimento após as eleições (EL PAÍS, 2015), exemplificando como as condições materiais (no caso, a escassez de água) nem sempre são as únicas a contribuir para o reconhecimento de um problema ambiental.

No Estado do Rio de Janeiro (ERJ), a redução dos níveis dos reservatórios do Rio Paraíba do Sul no final de 2014 gerou inquietação, uma vez que o principal sistema de abastecimento da RMRJ, do qual dependem mais de 9 milhões de pessoas – o Sistema Guandu – só é possível devido à infraestrutura construída pela Light, na década de 1950, para geração de energia. Essa infraestrutura é responsável

pela transposição das águas do Paraíba do Sul na Estação Elevatória (EE) de Santa Cecília. Nessa estação, eram transpostos antes de 2014 até 119 m³/s para o Guandu, dos quais 45 m³/s são captados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE). Durante a crise, o volume mínimo transposto foi de 75 m³/s.

A construção social da crise

Inicialmente, cabe destacar que a redução das chuvas recebeu grande atenção da mídia, que foi também responsável, em grande medida, por sua representação em termos visuais (HANNIGAN, 2009). O levantamento das notícias realizado no acervo do jornal *O Globo*, revelou que o termo "crise hídrica", antes pouco frequente, apareceu 88 vezes em 2014 e 356 em 2015.

Apesar de o grande número de matérias ter inviabilizado uma análise detalhada, permitiu notar sua distribuição por diversos editoriais e cadernos, sendo que 173 foram publicadas no "editorial Rio" do referido jornal. Os temas mais recorrentes foram: o nível dos reservatórios, seja no ESP ou no ERJ; o desperdício e a perda de água; a degradação das bacias hidrográficas e a necessidade de obras emergenciais.

Em relação à última questão, destacam-se algumas manchetes ilustrativas: (i) "Juntos, os estados do Rio e SP terão que fazer investimentos de R$ 8,5 bilhões nos próximos anos para evitar o colapso no abastecimento em épocas de seca [...]" (ALENCASTRO *et al*., 2014); (ii) "Estado quer agilizar licença para construir represa – Projeto no Rio Guapiaçu ampliará abastecimento em Niterói" (MENASCE, 2015); (iii) "População cresce, número de represas, não – Regiões Metropolitanas de Rio, São Paulo e Belo Horizonte não constroem novos reservatórios há 22 anos" (DANTAS, 2015); (iv) "Ambientalistas alertam para risco de colapso – técnicos apontam construção de barragem como uma das soluções" (ARAÚJO, 2015).

Já em relação ao nível dos reservatórios, vale ressaltar que o termo "volume morto" apareceu nas reportagens 51 vezes em 2014 e 153 vezes em 2015, quase sempre sem uma explicação do conceito. O efeito simbólico do uso do termo foi debatido ao longo da CPI na ALERJ, como discutido adiante. Ademais, a construção do

imaginário sobre a crise contou com um amplo acervo fotográfico, retratando, em geral, reservatórios "secos", ressaltando, por vezes, a semelhança com o sertão nordestino. Além das fotos, infográficos ilustraram as reportagens, complementando as informações sobre o Sistema Paraíba do Sul e produzindo uma representação visual do nível dos reservatórios.

O desperdício de água foi relacionado a dois fatores principais. Primeiramente, à ineficiência da concessionária, como nas reportagens de 20 de julho de 2014, 27 de agosto de 2014 e 25 de janeiro de 2015 – a última destaca a morosidade no conserto de vazamentos (ALENCAR, 2015). Em segundo lugar, à existência de ligações irregulares, por exemplo, "Guerra aos gatos de água" (ALENCAR; MAZZACARO, 2015) e "Combate a conta-gotas" (ALENCAR; AMORIM, 2015). A questão das perdas físicas e comerciais da CEDAE foi, com efeito, amplamente debatida nos anos 2014 e 2015 e recebeu grande atenção da CPI da Crise Hídrica da ALERJ. Aqui, destaca-se também o uso de metáforas militares, estratégia frequentemente empregada para atrair a atenção do público (HANNIGAN, 2009).

A necessidade de economia de água pelos cidadãos foi também muitas vezes ressaltada, como demonstram as manchetes "Um 'não' ao desperdício", na qual é informado que o "governo federal fez [...] um apelo para que a população economize" (CAVALCANTE *et al.*, 2015), e a matéria do caderno "Morar Bem": "A economia de água começa em casa" (*O GLOBO*, 2015).

Além disso, seguindo a tendência do uso de *smartphones*, aplicativos para o monitoramento do nível dos reservatórios foram criados ("Reservatórios", "Nível dos reservatórios" e "Água & Tempo Brasil – Reservatórios, nível e tempo"), transmitindo a ideia de que cada pessoa poderia diariamente verificar o nível de reserva de água e, de alguma forma, gerar um impacto individual para a economia desse recurso.

Em síntese, se a entrada de um problema ambiental na agenda pública depende de ele ser considerado "válido como notícia", como propôs Hannigan (2009), é possível argumentar que a atenção dispensada à crise tenha favorecido sua incorporação no debate político no ERJ.

De fato, no ano de 2015, duas comissões parlamentares foram criadas no ERJ para debater o problema da água: uma em âmbito municipal, a Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico

da Câmara Municipal do Rio de Janeiro; e outra de abrangência estadual, a CPI da Crise Hídrica da ALERJ. A própria criação de tais comissões demonstra a importância conferida ao tema na agenda pública, inclusive na capital do estado, que não teve problemas de abastecimento decorrentes da redução da pluviosidade.

Antes de tudo, chamou atenção na análise do trabalho da CPI da Crise Hídrica o fato de que a questão da água no ERJ é, aparentemente, um "assunto de homens". Mais precisamente, de homens engenheiros e, em menor grau, de advogados.

Entre as 39 pessoas que participaram das reuniões, sejam como depoentes, integrantes, ou deputados interessados nas pautas debatidas, 36 são do sexo masculino: 18 engenheiros (sendo 11 engenheiros civis) e 5 bacharéis em Direito. Somente uma deputada integrou a comissão e apenas duas mulheres prestaram depoimento, uma representando o presidente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Assim, a partir da composição dos debates, é possível concluir quem são, segundo o ERJ, os "sábios" capazes de "expressar a opinião digna de ser expressa" (BOURDIEU, 2014, p. 101) e de ser legitimada enquanto opinião pública.

Em segundo lugar, cabe problematizar a formulação da questão hídrica como problema quantitativo e qualitativo, expressa no relatório final da CPI (ERJ, 2015): "Há dois desafios marcantes a serem enfrentados no campo dos recursos hídricos: o primeiro refere-se à **escassez de água** em algumas regiões e a outra se refere à degradação da **qualidade das águas** que tem a ver com a degradação ambiental" (grifos da autora).

A quantidade de água disponível para o abastecimento foi, de fato, frequentemente colocada como origem do problema, tendo sido relacionada, via de regra, com a baixa pluviosidade e com as Mudanças Climáticas Globais (MCG) (CORREA, 2015; CORREA DA ROCHA, 2015; SERAFINI, 2015). Não obstante, foi reiterado por diversos depoentes que a redução da pluviosidade no ERJ não afetou, em nenhum momento, o Sistema Guandu (BRIARD, 2015; VICTER, 2015; GUEDES, 2015), que continuou captando e tratando cerca de 45 m^3/s[4]. Flávio Guedes (2015), ex-dirigente da CEDAE, destacou que

4 A seca prolongada causou, contudo, inúmeras alterações no sistema Paraíba do Sul e afetou o abastecimento de algumas cidades do interior.

a produção de água é superior ao necessário para o abastecimento da população e argumentou que o excesso é prejudicial, pois resulta em uma grande produção de esgotos.

Diversos agentes demonstraram preocupação com o uso generalizado do termo "volume morto", uma vez que ele induziria a população a crer que a água acabou ou que ela não seria própria para o consumo (BRIARD, 2015; DA HORA, 2015; ROCHA, 2015). O presidente da CEDAE reforçou a necessidade de esclarecimento:

> [...] para quem não conhece [o Sistema], essa terminologia [...] volume morto, que é um nome horroroso, parece que é uma água podre que está dentro do reservatório [...]. Bom, por que é volume morto? Volume morto é porque a partir de determinado nível aquela quantidade de água que está dentro do reservatório não tem energia suficiente para poder fazer com que essas turbinas acionem e que então gerem energia elétrica. [...] Então, quando chega ao percentual zero, não quer dizer que acabou a água, quer dizer que acabou a condição de se gerar energia [...] é diferente uma coisa da outra, senão, podem pensar: se esse cara está com onze, daqui a pouco, na estiagem, chega a zero, acabou a água toda, zerou! Não é isso, não é isso, ainda teremos uma quantidade de água. Se não me engano, são 2,5 milhões de hectômetros cúbicos, então, é água pra burro (BRIARD, 2015).

Ao longo dos debates ficou claro que existe grande quantidade de água no dito "volume morto" dos reservatórios que poderia ser usada para o abastecimento. Sobre a possibilidade de falta de água, caso o período de seca se prolongasse, foi informado que simulações demonstraram que, com gestão adequada, seria possível a manutenção do abastecimento normal mesmo nos cenários mais críticos (DA HORA, 2015).

Isso dependia, contudo, de mudanças no funcionamento do Sistema Paraíba do Sul: a liberação de água de seus quatro reservatórios e o volume transposto para o Guandu precisaram ser alterados para economizar água. Nosso argumento aqui é que a redução dos níveis de reserva se deu, principalmente, devido a conflitos entre diferentes usuários e não apenas devido à redução da pluviosidade. Em outras palavras, a escassez de água no Paraíba do Sul foi, em grande medida,

produzida pelas relações sociais e políticas no ERJ e não fruto de uma condição natural.

Dois usuários principais contribuíram para o uso perdulário da água: o setor elétrico e as indústrias do Distrito Industrial de Santa Cruz, cujas captações localizam-se no Canal do São Francisco (nome pelo qual o Guandu é denominado próximo a sua foz)[5].

O setor elétrico, no verão de 2014, antes de ser constatada a redução da pluviosidade, utilizou a água dos reservatórios para produzir energia. Como a pluviosidade foi abaixo da média, o volume de água a ser reservado para o período seco não se recuperou. Todavia, a importância restrita em termos percentuais do Paraíba do Sul para o sistema elétrico nacional e o fato de este último ser interligado facilitou, ao que parece, a negociação com o setor.

Dessa forma, quando foi constatado que o volume das chuvas não estava nos níveis médios esperados, iniciou-se a gestão do sistema com o objetivo de garantir a disponibilidade de água para o período seco (CARVALHO, 2015; THOMAS, 2015; ROCHA, 2015). Resoluções da ANA reduziram progressivamente os limites mínimos de vazão afluente à EE Santa Cecília até 110m³/s – volume indicado em fevereiro de 2015 (ANA, 2015) –, impactando também o volume transposto para o Guandu.

Entretanto, como as resoluções da ANA são "autorizativas" (GUIMARÃES, 2015; ROCHA, 2015), coube a um grupo formado no âmbito do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul (CEIVAP) definir as vazões efetivamente praticadas, respeitados os limites mínimos estabelecidos: o Grupo de Trabalho Permanente de Acompanhamento da Operação Hidráulica na Bacia do Rio Paraíba do Sul (GTAOH).

O principal limite à redução das vazões era a captação de água pelas indústrias de Santa Cruz que, apesar de ser muito inferior ao volume disponível no Guandu, enfrentou problemas devido à intrusão salina[6]. Assim, a manutenção de uma vazão suficiente para resistir à cunha salina foi realizada em detrimento

5 Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), Gerdau, Fábrica Carioca de Catalisadores (FCC) e a Usina Termelétrica de Santa Cruz (Furnas).

6 Intrusão salina é o nome técnico dado ao fenômeno de entrada da água do mar na calha do rio, aumentando a salinidade da água. Quanto menor a vazão do rio, maior será a pressão exercida pela água do mar sobre a água doce.

da reserva de água (THOMAS, 2015; DA HORA, 2015; CORREA, 2015; TEIXEIRA, 2015).

Em síntese, estabeleceu-se um conflito direto entre dois usos da água: abastecimento público e uso industrial. Os interesses do primeiro apontavam para a economia de água nos reservatórios, enquanto os interesses da indústria requeriam que mais água fosse liberada. A primeira solução para o conflito, desenhada no âmbito do GTAOH, foi a liberação de volumes maiores em dias alternados. Entretanto, o prolongamento da seca exigia medidas mais rigorosas que garantissem a recuperação do nível dos reservatórios.

A solução definitiva para o problema tinha sido sugerida pela CEDAE alguns anos antes, pois uma seca prévia já possibilitava antever o problema: a compra da água de reúso da CEDAE pelas indústrias (VICTER, 2015; BRIARD, 2015). Entretanto, como isso requeria a construção de uma longa adutora, a "solução" imediata para contornar o problema foi a construção de uma barreira física à entrada da água do mar no Canal do São Francisco, denominada soleira submersa[7]. A estrutura, entretanto, causou conflitos com pescadores artesanais que, encontrando dificuldade de trânsito no canal, viram suas atividades em risco. Durante as negociações, as empresas, apesar de reconhecerem os impactos ocasionados na pesca – que incluíram a danificação de embarcações – disseram que era necessário tomar como parâmetro que também eram "vítimas", conforme declarado pelo diretor jurídico de uma delas (GOMES TEIXEIRA, 2015).

Apesar do impacto dos usos elétrico e industrial no volume dos reservatórios, o relatório final da CPI enfatiza apenas a responsabilidade do primeiro: "[...] na operação do Sistema Hidráulico do Rio Paraíba do Sul [é] dada importância maior e prioritária à operação e ao manejo das águas dos reservatórios para fins de geração de energia elétrica, em detrimento ao abastecimento de água para consumo humano [...]" (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 62).

Além dos conflitos entre diferentes usuários da água, um conflito federativo se estabeleceu quando o ESP anunciou, em fevereiro de 2014, a intenção de captar água do Paraíba do Sul. Essa foi, inclusive,

7 A construção da soleira submersa causou conflitos com pescadores e moradores da região que, por restrição de espaço, não serão tratados neste artigo.

uma das motivações da abertura da CPI. Segundo o superintendente adjunto de regulação da ANA, as novas regras de operação do Sistema Paraíba do Sul propostas pelo GTAOH solucionavam o conflito e garantiam a continuidade do abastecimento do ERJ – tendo sido a principal medida a possibilidade do uso do volume morto do maior reservatório da bacia (THOMAS, 2015).

Um último conflito apareceu de maneira pontual, apontado por deputados cuja base eleitoral concentra-se na periferia da RMRJ: o atendimento diferencial entre distintas áreas da cidade. "Lucinha" e Luiz Martins ressaltaram o fato de a maior ETA do mundo se localizar na Baixada Fluminense (BF) e diversas áreas dessa região não terem abastecimento (PINTO DE BARROS, 2015; MARTINS, 2015). A "dívida" da CEDAE com a BF (BRIARD, 2015) foi reconhecida por antigos e atuais dirigentes da companhia, que disseram considerar a falta de água na região "cruel" (GUEDES, 2015) e a intermitência no abastecimento uma "coisa indesejada" (OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, apesar de figurar como prioridade governamental, refletida no discurso dos dirigentes da companhia, o descompasso entre as obras de saneamento realizadas na Barra da Tijuca/Recreio e BF ficou claro nos depoimentos, gerando reação de alguns deputados. Essa questão do acesso desigual à água na RM, entretanto, não figura no relatório final da CPI, que atribuiu a "precariedade" do abastecimento na BF às reduções na vazão do Guandu:

> A Resolução da ANA de 27/02/2015 estabeleceu o valor mínimo de 110 m³/s, que, hoje atenderia à demanda por água do Município da Capital, atenderia precariamente à demanda dos Municípios da Baixada Fluminense, abasteceria os empreendimentos situados no Polo Siderúrgico de Santa Cruz e, ainda, garantiria um volume de escoamento de suas águas, de forma minimamente adequada, em sua foz (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 63).

Mais uma vez, portanto, reitera-se a ideia de que a escassez de água decorrente da crise é responsável pelos problemas no abastecimento, mesmo que a produção da ETA Guandu não tenha sofrido alterações. Vale sublinhar, todavia, que a falta de água é rotina nos municípios da BF, onde grande parte da população convive com o rodízio de

abastecimento há décadas, recebendo água apenas algumas vezes por semana (QUINTSLR, BRITTO, 2014; QUINTSLR, 2018).

É verdade que essa não foi a única razão apontada para a crise nas conclusões da CPI. Outras questões debatidas nas reuniões foram contempladas no relatório final: (i) as perdas de água nos sistemas de distribuição, que passam de 30% no ERJ; (ii) a ausência de política tarifária para "punir o consumo excessivo" (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 60); (iii) a degradação dos corpos hídricos (especialmente devida ao desmatamento na bacia e à poluição por esgotos doméstico e industrial) e a ausência de políticas de preservação destes; (iv) inadequação da regulação; e (v) "deficiência de governança" (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 61).

Ao longo dos debates, entretanto, com exceção da temática das perdas e da regulação, essas questões receberam menor atenção, sendo levantadas por diversos agentes de forma pontual em meio a outros assuntos. Os problemas ambientais, tais como a poluição da água e o desmatamento na bacia, foram, via de regra, tratados como questões históricas cuja responsabilidade é difusa – compartilhada por diversos níveis de governo e pela sociedade em geral. Todas essas questões foram englobadas em um argumento mais amplo, relativo a falhas ou deficiências na governança da água no estado.

Por fim, foram debatidas soluções para o abastecimento de água. Para a indústria, a principal solução debatida e que mostrou ser unanimidade entre os integrantes da CPI, o alto escalão do governo do ERJ e diretores da Companhia de Saneamento foi o reúso da água. Mesmo representantes das empresas concordaram que essa seja a melhor solução. Entretanto, durante a crise, optaram pela solução mais rápida e de menor custo financeiro, como visto anteriormente.

Para o abastecimento, por sua vez, foram discutidas diversas alternativas, como o uso de água subterrânea (TUBBS, 2015), a dessalinização da água do mar, o uso da água do Ribeirão das Lages (GUEDES, 2015) e de outros mananciais (a depender da região) (CANEDO, 2015), a construção de barragens para regularização de rios e a ampliação do Guandu.

Considerações finais

Este artigo discutiu a construção social da crise hídrica no ERJ nos anos 2014 e 2015 e procurou demonstrar como o discurso hegemônico, com suas referências retóricas ao risco de desabastecimento e à escassez, contribuiu para manter o tema da desigualdade fora das esferas de tomada de decisão. Para tanto, buscou identificar os elementos materiais e simbólicos desse problema ambiental a partir de duas fontes principais: a mídia impressa e a CPI da Crise Hídrica.

O uso dessas fontes de dados se mostrou promissor. Por um lado, a primeira possibilitou demonstrar como o tema foi tratado cotidianamente no ERJ. Por outro, a opção pelo uso do material produzido por uma comissão parlamentar, em detrimento de entrevistas realizadas pela autora, apresentou algumas vantagens. Em primeiro lugar, diversos agentes importantes no debate foram intimados a prestar depoimentos; em segundo lugar, eles foram realizados sob juramento, aumentando a credibilidade do que foi relatado.

Apesar da grande quantidade de material aqui analisado, a restrição a essas duas fontes de informação é um dos limites do presente artigo, uma vez que a crise hídrica foi exaustivamente debatida em outros espaços, tais como a academia e entidades profissionais.

Em relação à atenção dispensada à crise pela mídia, chamou atenção a cobertura intensa, com matérias (quase) diárias, e o uso de estratégias com grande apelo visual. A análise das notícias identificou como temas recorrentes: a redução do nível dos reservatórios, enfocando o uso do "volume morto"; as perdas e o desperdício de água; a degradação das bacias hidrográficas; e a necessidade de obras emergenciais.

O trabalho da CPI da Crise Hídrica forneceu informações importantes e, em certa medida, inesperadas sobre as bases materiais e simbólicas do problema. Um primeiro aspecto a ser sublinhado é que a diversidade dos debates não se refletiu no relatório final. Um exemplo é a ausência do tratamento de alguns conflitos-chave – em especial o uso da água pelas indústrias que recebem incentivos fiscais do ERJ. Por outro lado, o papel do setor elétrico foi enfatizado, sendo considerados equivocados os incentivos federais ao aumento do consumo de energia (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 58).

De fato, a questão do uso industrial da água foi motivo de discordância entre os integrantes da CPI, como pôde ser constatado pelo acompanhamento de suas reuniões finais. Enquanto deputados de oposição ao governo estadual insistiram na responsabilização das indústrias, incluindo a necessidade de reúso da água (JULIANELLI, 2015), o pagamento de indenizações aos pescadores e a restrição do racionamento de água aos grandes usuários (SERAFINI, 2015), deputados governistas buscavam uma formulação mais "conciliatória" (BITTENCOURT, 2015; ALBERTASSI, 2015). O relator da CPI, ao ser acusado de ter "receio" de tratar a questão (SERAFINI, 2015), defendeu-se argumentando ser apenas um "defensor do emprego" (ALBERTASSI, 2015).

Com efeito, a importância diferencial que certas questões debatidas receberam no relatório final sustenta o argumento de que alguns agentes reforçaram um determinado discurso sobre a crise. Assim, a "opinião pública esclarecida" legitimada pelas comissões (BOURDIEU, 2014) enfatizou os temas da escassez e das MCGs como fatores explicativos.

As MCGs receberam grande atenção de quase todos os participantes. Apesar de parlamentares oposicionistas terem demonstrado maior interesse no assunto (JULIANELLI; 2015; SERAFINI, 2015), ele não foi motivo de conflito, sugerindo que esse tema não afeta outros interesses relacionados à água no ERJ. Em outras palavras, foi um tema considerado "relativamente seguro" (BACHRACH; BARATZ, 2011) pelos diversos atores, ao contrário da questão controversa dos grandes usuários da água e da melhor distribuição desse recurso entre centro e periferia metropolitanos, ambos sintomaticamente ausentes do relatório.

No que concerne às soluções para o abastecimento, apesar da diversidade de alternativas debatidas, o núcleo das propostas da CEDAE e do governo estadual continuou sendo a ampliação dos sistemas já existentes no leste e oeste metropolitanos através de grandes obras – como a barragem do Guapiaçu e a construção do Guandu 2.

Ainda em relação ao trabalho da CPI, consideramos que ela reforçou o papel da tecnocracia como "autoridade científica" para tratar os temas da água, segundo a racionalidade dominante. Cumpriu, dessa forma, o papel de promoção de um determinado

discurso como se ele estivesse fora do espaço social (BOURDIEU, 2014). Entretanto, constatamos que interesses políticos e econômicos influenciaram a elaboração do relatório final, aqui considerado como uma síntese do discurso público sobre a crise.

Em resumo, é possível tirar algumas conclusões da análise realizada. Em primeiro lugar, a própria situação hídrica de 2014-2015 foi social e politicamente construída por meio de processos passados e/ou presentes. Em segundo lugar, o discurso sobre a crise é também socialmente construído e, como tal, resultado de disputas entre atores que buscam reforçar suas posições mediante estratégias argumentativas seletivas. Finalmente, a nosso ver, a construção hegemônica desse discurso implicou a renúncia ao debate sobre a desigualdade no acesso à água na RMRJ. Dito de outro modo, alguns grupos foram bem-sucedidos no direcionamento do debate se restringisse, paulatinamente, a temas menos polêmicos, deixando tópicos mais controvertidos afastados dos espaços deliberativos.

Por fim, consideramos que este artigo colabora com a compreensão dos processos que contribuem para a manutenção da desigualdade ambiental na metrópole, argumentando que eles vão além da tomada de decisões concretas, abrangendo também a não tomada de decisão (BACHRACH; BARATZ, 2011). Outrossim, a análise aporta uma novidade ao combinar a perspectiva da face menos visível do poder a uma análise não estrita do construcionismo ambiental.

Assim, argumentamos que a subordinação de um item da agenda pode, em grande medida, ser alcançada mediante a ativa construção simbólica de outro. Tal construção, para ser bem-sucedida, deve envolver elementos que lhe confiram legitimidade e o tornem atrativo para o público, tais como atenção da mídia, dramatização do problema, autoridade científica e patrocinadores institucionais (HANNIGAN, 2009) – os dois últimos, no caso aqui abordado, conferidos pelas comissões estatais.

Referências

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In*: ACSELRAD, H. *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Henrich Boll, p. 13-35, 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *Encarte Especial sobre a Crise Hídrica*. Brasília, 30 p., 2015.

AGUILERA-KLINK, F.; PÉREZ-MORIANA, E.; SÁNCHEZ-GARCIA, J. The social construction of scarcity. The case of water in Tenerife (Canary Islands). *Ecological economics*, v. 34, n. 2, p. 233-245, 2000.

ALENCAR, E. Espera insustentável. Tempo médio de consertos da Cedae é de 48h, acima de São Paulo e Espírito Santo. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 13, 25 jan. 2015.

ALENCAR, E.; MAZZACARO, N. Guerra aos "gatos" de água. Cedae dobra efetivos de agentes e promove megaofensiva contra ligações clandestinas. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 7, 2 fev. 2015.

ALENCAR, E.; AMORIM, B. Combate a conta-gotas. Dos 800 lava-jatos clandestinos, só dois são fechados em ação da Polícia Civil com a Cedae. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 10, 5 fev. 2015.

ALENCASTRO, C.; DAMÉ, L.; GOULART, G. Juntos, os estados do Rio e SP terão que fazer investimentos de R$ 8,5 bilhões nos próximos anos para evitar o colapso no abastecimento em épocas de seca como a atual. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 1, 11 nov. 2014.

ARAÚJO, P. R. Estiagem longa, rios secos. Ambientalistas alertam para risco de desabastecimento de água em Niterói e São Gonçalo. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 3, 6 set. 2015.

AZMI, F. T. The ancient stepwells helping to curb India's water crisis. *BBC Future*, 12 out. 2021, recurso digital. Disponível em: https://www.bbc.com/future/article/20151016-welcome-to-a-home-for-the-insatiably-curious/ Acesso em: 13/11/2021.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 40, p. 149, 2011.

BARANGER, D. Construtivismo. *In*: CATANI, A. M. *et al*. (org.). *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, p. 128-130, 2017.

BARROS, L. H. P. de. *1ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 19 mar. 2015.

BASIT, T. Manual or electronic? The role of coding in qualitative data analysis. *Educational research*, v. 45, n. 2, p. 143-154, 2003.

BENEVIDES, C. Das 100 maiores cidades, 40 desperdiçam mais de 45% de água. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 12, 27 ago. 2014.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*: cursos no Collège de France (1989-1992). São Paulo: Companhia das Letras, 573 p., 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Saneamento Básico* – Plansab. Brasília, 173 p., 2013.

BRIARD, J. *1ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 19 mar. 2015.

BURNINGHAM, K.; COOPER, G. Being constructive: social constructionism and the environment. *Sociology*, v. 33, n. 2, p. 297-316, 1999.

CANEDO, P. *12ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 25 jun. 2015.

CARVALHO, M. R. *11ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 18 jun. 2015.

CAVALCANTE, G.; DAMÉ, L.; MAGALHÃES, L. E. Um "não" ao desperdício. Governo federal e estadual pedem à população que economize água e luz. *O Globo*, 24 jan. 2015.

CORREA, A. *2ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 26 e 30 mar. 2015.

CORREA DA ROCHA, L. P. *2ª Reunião Extraordinária, CPI da Crise Hídrica*. ALERJ, 14 set. 2015.

CÔRTES, P. L. *et al*. Crise de abastecimento de água em São Paulo e falta de planejamento estratégico. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 84, p. 7-26, 2015.

CRENSON, M. A. *The un-politics of air pollution*: a study of non-decision-making in the cities. Baltimore/London: Johns Hopkins Press, 227 p., 1971.

DA HORA, A. F. *2ª Reunião Extraordinária, CPI da Crise Hídrica*. ALERJ, 14 set. 2015.

DANTAS, T. População cresce, número de represas, não – Regiões Metropolitanas de Rio, São Paulo e Belo Horizonte não constroem novos reservatórios há 22 anos. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 16, 1º fev. 2015.

DUNLAP, Riley E.; CATTON, William R. Struggling with human exemptionalism: The rise, decline and revitalization of environmental sociology. *The American Sociologist*, v. 25, n. 1, p. 5-30, 1994.

EL PAÍS. Governo e Sabesp consideram um rodízio de 5x2 ainda este ano. *El País*, São Paulo, 7 maio 2015.

EMPINOTTI, Vanessa Lucena; BUDDS, Jessica; AVERSA, Marcelo. Governance and water security: the role of the water institutional framework in the 2013-15 water crisis in São Paulo, Brazil. *Geoforum*, v. 98, p. 46-54, 2019.

FLEURY, L. C. Uso do Nvivo em Estudos Rurais. *In*: RADOMSKY, G. F. W.; CONTERATO, M. A.; CHNEIDER, S. S. *Pesquisa em Desenvolvimento Rural*: técnicas, bases de dados e estatística aplicadas aos estudos rurais (v. 2). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FOLTZ, R. C. Iran's water crisis: cultural, political, and ethical dimensions. *Journal of agricultural and environmental ethics*, v. 15, n. 4, p. 357-380, 2002.

GOMES TEIXEIRA, P. H. *2ª Reunião Extraordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 14 set. 2015.

GUEDES, F. *6ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 7 maio 2015.

HANNIGAN, J. A construção social das questões e problemas ambientais. *In*: HANNIGAN, J. *Sociologia Ambiental*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 99-119, 2009.

HILL, M. Theories of power and policy process. *In*: HILL, M. *The public policy process*, 6. ed. Essex: Pearson, p. 25-53, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Características da População e dos Domicílios*: resultados do universo. Agregados por setores censitários. Censo Demográfico 2010, 2011.

KHANDERKAR, N.; KAMADI, G.; COLLYNS, D. The three wonders of the ancient world solving modern water problems. *In*: Peru, Kenya and India, NGOs are helping communities overcome water scarcity using wisdom from the past. *The Guardian*, 19 ago. 2015, recurso digital. Disponível em: https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/aug/19/water-scarcity-drought-peru-kenya-india. Acesso em: 13 nov. 2021.

KUNZLER, D. Água & Tempo Brasil: reservatórios, nível e tempo. Disponível em: https://itunes.apple.com/br/app/%C3%A1gua-tempo-brasil-reservat%C3%B3rios-n%C3%ADvel-e-tempo/id954947820?mt=8. Acesso em: maio 2017.

LENZI, C. L. *Sociologia ambiental*: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru (SP): Edusc, 2006.

LUKES, S. *Power*: a radical view. 2nd. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 192 p., 2005.

MARTINS, L. *6ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 7 maio 2015.

MENASCE, M. Estado quer agilizar licença para construir represa – Projeto no Rio Guapiaçu ampliará abastecimento em Niterói. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 1, 31 jan. 2015.

MILLINGTON, Nate; SCHEBA, Suraya. Day zero and the infrastructures of climate change: Water governance, inequality, and infrastructural politics in Cape Town's water crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 45, n. 1, p. 116-132, 2021.

MOURA, A. *Nível dos reservatórios*. Disponível em: https://play.google.com/store/apps/details?id=alexis.moura.copasatrasparente&hl=pt_BR. Acesso em: maio 2017.

MOYA, N. *Reservatórios*. Disponível em: http://android.freeapk123.info/reservatrios-110-42386.html. Acesso em: maio 2017.

O GLOBO. A economia de água começa em casa. Especialistas dão dicas simples para evitar o desperdício em condomínios. *O Globo*, 8 mar. 2015.

OLIVEIRA, E. F. *12ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 25 jun. 2015.

ONU. *A ONU e a Água*. Disponível em: https://nacoesunidas.org/acao/agua/. Acesso em: nov. 2017.

PULIDO, L. Rethinking environmental racism: white privilege and urban development in Southern California. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 90, n. 1, p. 12-40, 2000.

QUINTSLR, S.; BRITTO, A. L. Desigualdades no acesso à água e ao saneamento: impasses da política pública na metrópole fluminense. *WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers*, v.1, n. 2, 2014.

QUINTSLR, S. *A (re)produção da desigualdade ambiental na metrópole:* conflito pela água, "crise hídrica" e macrossistema de abastecimento no Rio de Janeiro**.** 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2018.

QUINTSLR, S.; PEREGRINA PUGA, B.; OCTAVIANTI, T. Mobilization of bias: learning from drought and flood crises in São Paulo, Rio de Janeiro and Jakarta. *Water International*, p. 1-22, 2021.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil*: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 387 p., 2002.

RIO DE JANEIRO. *Relatório Final da CPI da Crise Hídrica*. ALERJ, 94 p., 2015.

ROCHA, V. *9ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 26 maio 2015.

RODRIGUES, A. Mais de um terço dos brasileiros têm serviço de água precário. *O Globo*, 20 jul. 2014.

ROY, N.; GARON, R. Étude comparative des logiciels d'aide à l'analyse de données qualitatives: de l'approche automatique à l'approche manuelle. *Recherches qualitatives*, v. 154, 2013.

SERAFINI, F. *1ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica:* depoimento. ALERJ, 19 mar. 2015.

SHARMA, A. Step-wells, done well. *India Today*, 1º mar. 2020, recurso digital. Disponível em: https://www.indiatoday.in/mail-today/story/step-wells-done-well-1651247-2020-03-01 Acesso em: 13 nov. 2021.

THOMAS, P. T. *8ª* Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica: depoimento. ALERJ, 21 maio 2015.

TUBBS FILHO, D. *3ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica*: depoimento. ALERJ, 9 abr. 2015.

UNESCO. *Managing Water under Uncertainty and Risk*. The United Nations World Water Development Report. 4. ed. Paris: UNESCO, 2012, 380 p.

VICTER, W. *1ª Reunião Ordinária, CPI da Crise Hídrica:* depoimento. ALERJ, 19 mar. 2015.

WOODGATE, G.; REDCLIFT, M. From a "sociology of nature" to environmental sociology: beyond social construction. *Environmental values*, v. 7, n. 1, p. 3-24, 1998.

Contra o fetiche tecnológico: repensar o planejar no contexto das cidades inteligentes

Lalita Kraus

Nas últimas duas décadas foi crescente o interesse político e econômico voltado para a implementação de modelos urbanos inteligentes, incentivado pelo acelerado processo de inovação tecnológica, pela inclusão da pauta tecnológica na agenda da sustentabilidade e pela necessidade de atrair investimentos nas cidades.

Na literatura contemporânea, a expressão cidade inteligente recebeu inúmeras definições (ANGELIDOU, 2014; ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015; MORA; BOLICI; DEAKIN, 2017). Embora essa nomeação seja vaga, opaca e não claramente definida, o processo de smartificação é frequentemente associado ao uso de tecnologias digitais para uma gestão urbana mais eficiente e sustentável (CHOURABI *et al.*, 2012). Segundo a narrativa governamental e empresarial (IBM, 2012; SIEMENS, 2012; UN-HABITAT, 2012), a cidade inteligente responde à necessidade de pensar novos paradigmas urbanos que sejam capazes de superar os desafios impostos por uma urbanização acelerada e garantir uso mais eficiente dos recursos públicos (KRAUS, FARIAS, 2020).

Nesse contexto, os avanços tecnológicos são apresentados como uma solução para aliviar as desigualdades decorrentes de uma urbanização desordenada, transformando os centros urbanos em cidades inteligentes e sustentáveis. Por isso, no presente trabalho adotamos a interpretação hegemônica de cidade inteligente, com base no uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs).

A cidade inteligente não é apenas um imaginário urbano utópico; consiste antes num paradigma que, sobretudo na última década, ocupou de forma crescente o debate acerca do futuro das cidades. No Brasil são inúmeros os projetos e as políticas que, apresentando a logo *smart*, transformam a agenda e o espaço urbano. Inicialmente pautadas por organizações internacionais (UN-HABITAT, 2012), empresas de consultoria especializada (ERNST & YOUNG, 2011; MCKINSEY, 2012) e provedores globais de tecnologia (IBM, 2012; SIEMENS, 2012), assistimos a iniciativas pontuais e territorialmente fragmentadas em diferentes cidades brasileiras antes da elaboração de qualquer estratégia e política específica para cidades inteligentes. De Curitiba até Recife, bem como em Manaus e Brasília, por exemplo, podemos encontrar projetos setoriais, como redes inteligentes de energia (*smart grid*), centros de comando e controle e bilhetagem eletrônica dos transportes. Trata-se, assim, de ações inteligentes que, sob o mantra da experiência de projetos-pilotos, atingem a oferta de bens, serviços e equipamentos urbanos, impulsionadas por atores internacionais e vinculadas a projetos de investimentos (OLIVEIRA *et al*., 2022). Na maioria dos casos trata-se de projetos patrocinados por empresas, como no caso do *smart grid* de Búzios, ou realizados mediante Parcerias Público-Privadas (PPPs), como no caso do atual programa Luz Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro (FARINIUK; SIMÃO; FIRMINO, 2020). Em ambos os casos, trata-se do uso do poder governamental local para atrair fontes externas de investimento.

Recentemente assistimos à rápida transformação do contexto institucional e regulatório. Em 2016, por ocasião da Habitat III, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, foi lançada a Nova Agenda Urbana que, pioneiramente, recomenda e incentiva a adoção do enfoque das cidades inteligentes para diminuir o impacto sobre o meio ambiente e estimular o crescimento econômico. Desde então, no Brasil assistimos às

primeiras iniciativas políticas estratégicas nos diferentes níveis federativos. Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e com o apoio da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), por exemplo, em 2020 foi publicada a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes com o intuito de construir uma "estratégia nacional para cidades inteligentes" (BRASIL, 2020). Além disso, está atualmente tramitando na Câmara dos Deputados o texto do PL 976/21 que regulamenta o uso de tecnologias na gestão do espaço urbano para a realização da Política Nacional de Cidades Inteligentes (BRASIL, 2021). Esse recente esforço em nível federal traça, assim, o caminho para o desenvolvimento de um contexto regulatório e um modelo de financiamento específico para as cidades inteligentes.

Apesar de a ideia de cidade inteligente ter sido majoritariamente celebrada pela literatura cinza do mundo empresarial e das organizações internacionais, existem inúmeros estudos que criticam essa visão triunfalista hegemônica (HOLLANDS, 2008; GREENFIELD, 2013; MOROZOV, BRIA, 2018). Não só o conceito de cidade inteligente é nebuloso e vago, como também é apresentado como caminho inquestionável para cidades que sejam orientadas

> para o investimento em capital humano e social, o desenvolvimento econômico sustentável e o uso de tecnologias disponíveis para aprimorar e interconectar os serviços e a infraestrutura das cidades, de modo inclusivo, participativo, transparente e inovador, com foco na elevação da qualidade de vida e do bem-estar dos cidadãos (CEDES, 2021).

Afinal, quem seria contrário a uma cidade com essas características?

A tese aqui defendida é a de que existe uma falácia intrínseca ao paradigma tecnológico da cidade inteligente quando o discurso acerca da smartização defende a capacidade das TICs de tornar as cidades mais sustentáveis e eficientes. É ainda mais questionável se pensarmos que a tecnologia é desenvolvida pelo mesmo sistema econômico-financeiro que causa os supostos problemas que a cidade inteligente pretende "solucionar". Sem esquecer que a tecnologia, muitas vezes, é causa direta da exclusão e da injustiça social na sociedade contemporânea. Tais questionamentos nos ajudam a inserir

o debate sobre modelos urbanos inteligentes na discussão que associa tecnologia com as demandas de justiça social e direito à cidade.

Pretendemos, assim, contribuir com o campo de estudos sobre o tema, suprindo a escassez de trabalhos críticos na área de gestão pública e planejamento urbano e regional. O objetivo é mostrar de que modo o discurso que defende a cidade inteligente como a cidade do futuro é hegemonicamente construído com base em uma visão tecnológica determinista, que esconde, sob a fachada técnica, não apenas os grupos e interesses envolvidos, mas também os efeitos e custos sociais do processo de smartização. O principal argumento do artigo é que propor uma análise contra-hegemônica envolve uma reflexão acerca da funcionalidade entre tecnologia e sociedade, que possa levar em consideração a rede sociotécnica que se estrutura em torno da cidade inteligente, assim como as questões ligadas à esfera da justiça social e do direito à cidade.

O discurso mobilizador da cidade inteligente

O paradigma de smartização propõe uma leitura e uma representação das cidades que são tornadas dominantes mediante produções discursivas. Interpretamos o discurso sobre cidades inteligentes como prática social que é capaz de intervir e ordenar as estruturas sociais a partir da construção de sentidos (FAIRCLOUGH, 1989). O conjunto de sentidos e significados possui força mobilizadora que se expressa na capacidade de influenciar as políticas e o planejamento da cidade. O discurso molda conceitos e programas, ao mesmo tempo que permite transmitir e replicar ideias e práticas (JOSS *et al.*, 2019; MCGANN, 2010). O modelo urbano, como aquele proposto pelo paradigma da smartização, também está parcialmente relacionado com o poder discursivo que é capaz de apresentá-lo como ideal de sucesso (GONÇALVES; PAIVA, 2012). Por isso, embora o discurso sobre cidade inteligente apresente de alguma forma um modelo utópico e futurístico de cidade, a promessa nele contida ecoa globalmente determinando escolhas econômicas e políticas nas cidades.

Existe um conjunto de elementos determinantes da capacidade mobilizadora do discurso sobre cidades inteligentes. O primeiro é o papel de uma rede de atores que, pela atuação simultânea e

sinérgica, promovem e legitimam concepções e princípios que inspiram e orientam as práticas urbanas inteligentes. Segundo Fariniuk e colaboradores (2020), no Brasil o maior número de iniciativas *smart city* foi relativo a um conjunto de eventos (feiras, exposições, *workshops* etc.) relacionado à discussão da ideia, oferta de produtos e apresentação de projetos. Dentre eles se destacam o Connected Smart Cities e o Smart City Expo Curitiba. Trata-se de espaços que garantem, por um lado, visibilidade para os provedores de soluções tecnológicas e para as autoridades. Os provedores de tecnologia procuram reconhecimento e oportunidades de mercado, enquanto as autoridades da cidade procuram oportunidades para sua autopromoção como gestores inovadores, encontrando "soluções" para os problemas urbanos num contexto de cortes orçamentários. Esses eventos, por outro lado, constituem espaços materiais de construção hegemônica do sentido de cidade inteligente por parte de determinados grupos e frações da sociedade, o que exclui, na maioria das vezes, qualquer representatividade da sociedade civil.

Podemos destacar também as agências internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Internacional das Telecomunicações (UIT), o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), que incluíram a pauta *smart* em suas agendas, atrelada à preocupação com o aumento dos índices de urbanização. Em 2015, por exemplo, a ONU estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) no documento "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável", cujo alcance é vinculado, de forma mais ou menos explícita, ao uso de tecnologias em algumas metas e/ou indicadores. A cidade inteligente não é explicitamente citada como meta ou indicador, mas é incluída na estratégia para o alcance do Objetivo 11 (Cidades e comunidades sustentáveis). A Nova Agenda Urbana é muito mais explícita em recomendar o comprometimento com o incentivo às cidades inteligentes para impulsionar o crescimento econômico sustentável e a prestação de serviços nas cidades.

Dessa forma, as organizações internacionais desempenham papel fundamental no processo de mobilidade da agenda *smart* em nível global. O conceito de mobilidade permite pensar como a política de cidade inteligente é promovida, mobilizada e disseminada, e

sucessivamente implementada, adaptada e reproduzida em diferentes lugares (PECK, THEODORE, 2010). A mobilidade envolve, assim, a circulação de ideias, técnica e práticas, mas também a produção de um novo conjunto de relações quando se adapta às condições espaciais existentes num determinado lugar. Nesse circuito global de mobilidade de políticas, as agências internacionais favorecem a circulação de conhecimento, saberes e diretrizes sobre cidades inteligentes. No Rio de Janeiro, por exemplo, o atual programa Smart Rio – que prevê um investimento de 1,5 bilhão de reais para a instalação de iluminação pública de *led*, pontos públicos de *wi-fi* e câmeras de vigilância na cidade – é resultado da parceria entre a prefeitura, o Banco Mundial, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir do "Programa de Fomento à Participação Privada". Também a elaboração da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes é resultado do projeto de cooperação técnica "Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil (ANDUS)", implementado pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a agência de cooperação alemã. O ANDUS apoiou o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) e os parceiros do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e do Ministério das Comunicações (MCOM) na elaboração e redação do documento. Existe, portanto, uma rede de atores que faz circular a agenda *smart* por meio de múltiplos e complexos mecanismos de mobilidade.

Outro elemento que caracteriza o caráter mobilizador do discurso da cidade inteligente é a estruturação de sistemas de significação por parte dessa rede de atores. A produção discursiva envolve a apreensão da realidade, relativa a cidades inteligentes, em sistemas de significação que a situem e ordenem na sociedade. O fenômeno *smart* encontra assim seu lugar no mundo a partir de uma disputa política de sentidos. Nesse processo, a conceituação hegemônica de cidade inteligente engloba as dimensões econômica, social, ambiental e política, caracterizando uma cidade que, por intermediação tecnológica, se torna mais sustentável e competitiva, garante serviços mais eficientes, maior participação social na esfera política e melhor qualidade de vida para a população. Constitui-se, assim, a totalidade

de um modelo conceitual de desenvolvimento urbano que, ao mesmo tempo em que incorpora múltiplos sentidos, gera forte adesão por parte de um conjunto diversificado de atores e instituições (LACLAU, 2011). Uma cidade mais justa, eficiente, competitiva, sustentável e humana se apresenta como inclusiva e receptora da heterogeneidade das demandas e necessidades dos diversos grupos sociais. Essa adesão cria as condições para a justificação de qualquer prática *smart*, mascarando qualquer dimensão conflitual do termo, desde a sua origem corporativa até seus efeitos socioespaciais desiguais.

A adesão ao sistema de significação que caracteriza a cidade inteligente é favorecida, entre outros fatores, pelo sentido conferido à tecnologia. O discurso disciplinador, que apresenta a cidade inteligente como um modelo inquestionável de cidade do futuro, sustenta-se no predomínio de uma abordagem que interpreta a tecnologia como inegável e indiscutivelmente positiva para a melhoria nos serviços públicos, na qualidade de vida urbana e, em geral, para o desenvolvimento urbano (VANOLO, 2014). Por exemplo, na Política Nacional de Cidades Inteligentes, proposta pela Lei 976/2021, a tecnologia é apresentada como "mediadora para o alcance do bem-estar da população e melhoria dos serviços públicos" (BRASIL, 2021). Na Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, a transformação digital é apresentada como caminho obrigatório e inevitável, sendo que "a porta de entrada desse novo mundo é a conectividade digital" (BRASIL, 2020). Segundo essa abordagem, um dos principais obstáculos para o ingresso das cidades nesse novo futuro inteligente seria a exclusão digital enquanto violação do direito à conectividade. Ou seja, a inclusão é interpretada principalmente como uma questão tecnológica.

É evidentemente uma visão que considera a tecnologia intrinsecamente positiva, sem uma devida consideração dos riscos e custos ambientais e sociais que são intrínsecos a qualquer artefato tecnológico, podendo até exacerbar e institucionalizar as desigualdades socioespaciais mediante uma legitimação técnica. A produção sistêmica de desigualdade e exclusão social, além de ser potencialmente intensificável pela intermediação tecnológica, é algo multidimensional que não pode ser reduzido a um simples debate sobre exclusão digital.

As características do discurso mobilizador sobre cidades inteligentes contribuem para a construção de consenso em volta desse modelo urbano, exercendo uma direção moral e ideológica, no sentido gramsciano (GRAMSCI, 1975). Essa atuação e "sedução" ideológica é organizada pela rede de atores mencionada, que investe capital material e simbólico para defender seus interesses. O discurso, portanto, carrega em si ideologias que, quando socialmente compartilhadas, produzem uma aparência de "verdade", um dizer verídico sobre a cidade inteligente. E a dinâmica de difusão discursiva produz efeitos profundos no sentido de naturalização de certos sentidos. É assim que o determinismo tecnológico e o ideal *smart* passam a ser divulgados e reproduzidos como inevitáveis e desejáveis, mascarando a dimensão conflitual inerente à retórica *smart*.

Desconstrução do fetichismo tecnológico

A retórica fetichista pode ser desconstruída reconhecendo a interpretação tecnológica subjacente ao discurso sobre cidades inteligentes. Nesse sentido, no campo de estudos sociais da Ciência e Tecnologia, existem duas abordagens interpretativas que podemos utilizar para iluminar a visão tecnológica nessa práxis discursiva (DAGNINO, 2002). A primeira considera foco da análise apenas a relação entre ciência e tecnologia, entendendo-a como um sistema autônomo, infenso ao contexto sociopolítico e, portanto, desvinculado da sociedade. A tecnologia, e consequentemente também sua implementação em projetos inteligentes, seria apenas uma questão técnica, e não política, como se houvesse uma separação entre a esfera tecnológica e o contexto social, econômico e político. Essa abordagem permite consolidar uma visão que, por um lado, interpreta a tecnologia como neutra, livre de valores e universal (DAGNINO, 2002). Por outro lado, apresenta-a como força propulsora que imprime à sociedade uma direção para o desenvolvimento e o progresso.

O determinismo tecnológico tem implicações importantes para a reflexão relativa a cidades inteligentes. Primeiro, a falta de relação com o contexto social implica a possibilidade de as mesmas tecnologias serem desenvolvidas e utilizadas em diferentes contextos a qual-

quer tempo. Isso explicaria a aposta em soluções inteligentes universais, como, por exemplo, o uso de centros integrados de comando e controle para a implementação de políticas de segurança pública sem considerar os riscos intrínsecos de sua implementação em países como o Brasil. Segundo um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BOUSKELA *et al.*, 2016), tais centros representariam o centro nevrálgico de processamento de dados para a gestão dos serviços urbanos nas cidades inteligentes. No Rio de Janeiro, o Centro Integrado de Comando e Controle (ICCC) institui um arranjo sociotécnico fortificado no qual a informação é hierarquicamente controlada pela Polícia Militar. Devido ao histórico de atuação violenta da Polícia Militar na cidade, o centro corre o risco de assumir uma conotação despótica que se afasta completamente do discurso que apresenta cidades inteligentes mais participativas e humanas (KRAUS; FARIAS, 2020). Esse exemplo evidencia o risco de descontextualização e de tratamento da solução tecnológica como objetiva e neutra.

Outro elemento que merece destaque diz respeito ao fato de que a perspectiva que separa o técnico do social nega a possibilidade de os interesses dos atores sociais poderem influenciar a trajetória de desenvolvimento, implementação e uso da tecnologia, excluindo também qualquer perspectiva de questionamento e controle social. É evidente o risco de despolitização do debate, até quando as TICs são utilizadas na gestão da cidade. Um exemplo alarmante é a recente tendência de elaboração de planos diretores para cidades inteligentes que refletem a propensão a um planejamento autônomo e tecnocrático de gestão da infraestrutura tecnológica, a mesma que é inserida para mediar a oferta de serviços públicos e a gestão urbana, e que transforma todas as atividades humanas. Embora o espaço urbano seja cada vez mais tecnologicamente mediado, as ações estratégicas que envolvem a tecnologia não dialogam com o planejamento da cidade. Perpetua-se, assim, uma crescente fragmentação entre assuntos urbanos e tecnológicos. Consequentemente, esse tipo de plano desconsidera, podendo até prevaricar, o ordenamento territorial e a preservação da função social da cidade, assim como estabelecido, por exemplo, no Plano Diretor da cidade.

Acreditamos que essa visão apolítica seja reflexo de uma estratégia específica que, submetendo a tecnologia ao controle

racionalizado de um sistema técnico autônomo, pretende excluir qualquer disputa e controle democrático por parte da sociedade. É, assim, uma visão que desconsidera tanto o fato de a tecnologia ser um campo de luta social quanto o de as instâncias sociais funcionarem como variáveis determinantes no processo. Dessa forma, o discurso determinista, disseminado por provedores de tecnologia em busca de lucro e gestores públicos em busca de linhas de financiamentos e subcontratação de serviços num contexto de cortes orçamentários, retira o caráter histórico de tecnologia e sua relação com a sociedade. Assistimos, assim, à consolidação do fetichismo tecnológico que, apresentando como indiscutivelmente positiva a associação entre inovações tecnológicas e transformações urbanas, encobre a essência do fenômeno *smart,* incluindo as relações de poder ao redor do processo e seus reais efeitos (HARVEY, 2018).

A segunda abordagem interpretativa, que acreditamos servir para desconstruir o avanço inexorável do fetichismo tecnológico, reconhece que o caráter da ciência e tecnologia é socialmente determinado, podendo reproduzir as relações sociais prevalecentes e até impedir mudanças sociais (BIJKER, 2020; DAGNINO, 2002). Além disso, destacamos que os dispositivos tecnológicos devem ser julgados não apenas pela contribuição à produtividade e progresso, mas também pela forma de ordenar a sociedade, já que são intrinsecamente políticos e incorporam formas específicas de poder (WINNER, 1980). Isso significa inserir o debate tecnológico-científico na esfera da sociedade, reiterando sua indissociabilidade. A adoção dessa linha interpretativa permite incluir na análise a relevância das bases materiais do desenvolvimento tecnológico e seus efeitos sociais.

Quando tratamos das bases materiais reconhecemos que a tecnologia é engendrada pelos imperativos sociais, econômicos e políticos do contexto no qual é desenvolvida, determinando características que são funcionais, direta ou indiretamente, à manutenção do *status quo*. Existiria uma inseparabilidade entre os domínios técnico, político e econômico-financeiro, que faz com que a tecnologia sirva como base de reprodução e de manutenção de um determinado sistema. Nesse sentido, a discussão relativa à infraestrutura digital, que é a base do modelo urbano inteligente, não pode ser desvinculada da reflexão acerca das dinâmicas econômicas

e políticas que promovem a transição de um sistema keynesiano para o empreendedorismo urbano (MOROZOV; BRIA, 2018). Este último retrata um cenário de cidades que assumem postura empreendedora, tornando-se lócus de investimentos dentro de uma lógica de competição urbana (HARVEY, 2005). Nesse contexto, a cidade inteligente, com sua infraestrutura digital, é um modelo urbano que proporciona oportunidades de mercado e de investimento, formando uma versão *high-tech* de urbanismo empreendedor (HOLLANDS, 2008). O setor público deixaria assim de ser um provedor de serviços públicos, tornando-se um *broker* em busca de parcerias com empresas e provedores de tecnologia.

Além disso, como destaca Evgeny Morozov (2018, p. 48), "as rupturas tecnológicas têm origem em todos os campos, menos a tecnologia. Elas são viabilizadas pelas crises econômicas e políticas". O recente acelerado investimento e desenvolvimento tecnológico está atrelado à crise financeira global de 2008, quando o capital financeiro se volta intensivamente para o setor tecnológico digital em busca de rentabilidade. Apesar disso, o discurso mobilizador em prol da cidade inteligente, apresentando a tecnologia como antídoto à "ineficiência pública" e como solucionadora das desigualdades sociais, dissocia as disrupções financeira e tecnológica. Isso nos faz aplaudir e aclamar ingenuamente a inovação. É evidente a contradição posto que a ineficiência e a desigualdade são resultados do mesmo sistema econômico-financeiro que se apresenta como solução no contexto das cidades inteligentes.

Existe também um conjunto de fatores estruturais que tornam projetos *smart* tão atraentes para quem administra a cidade (MOROZOV; BRIA, 2018). Por um lado, soluções inteligentes poderiam auxiliar na realização de políticas de longo prazo, a partir do exercício da soberania tecnológica e da inserção da tecnologia enquanto potencializadora de políticas públicas. Isso significa inserir a tecnologia em um debate maior acerca da preservação da soberania e da autonomia que, no contexto das cidades inteligentes, passa também pelo estabelecimento de uma zona de amortecimento entre o poder público e os fornecedores de tecnologia. A partir da manutenção desse espaço de autonomia é possível imaginar modelos que não sejam apenas uma sofisticação de processos de privatização

e terceirização. Ao contrário, o que observamos são cidades que, capturadas por dispositivos neoliberais, embarcam em projetos inteligentes.

No contexto de cortes orçamentários, as cidades buscam melhores condições de acesso a linhas de financiamento. Nesse sentido, sistemas de *ranking* e tabelas de competitividade se tornam sistemas eficazes de medição da *performance* urbana e de definição de parâmetros dentro dos quais as cidades competem. Além de existir sistemas específicos para cidades inteligentes, como o sistema de *ranking* Connected Smart Cities da empresa de consultoria Urban System, a infraestrutura tecnológica pode ser pensada também para facilitar a quantificação daquelas variáveis que compõem específicos sistemas de indicadores. Assim, a decisão de embarcar em pautas de cidade inteligente pode ser motivada apenas por razões pragmáticas de cunho orçamentário, sem necessariamente algum vínculo com as necessidades da cidade.

O contexto de redução do Estado de Bem-Estar Social e o processo de desmonte do setor público criam as condições ideais de promoção de "soluções tecnológicas e inteligentes" para questões públicas (MOROZOV; BRIA, 2018). A opção por tais soluções se torna interessante por suas promessas de economia, tornando-se uma oportunidade de subcontratação de serviços num contexto de pressão global para reverter sistemas de bem-estar social. Assim, por exemplo, a educação a distância se apresenta como uma solução no contexto de redução dos orçamentos universitários, e aplicativos de automonitoramento e a telemedicina apresentam alternativas para sistemas de saúde sucateados. Nesse contexto, a combinação de *geek* da informática, empreendedores e investidores de risco constitui os solucionadores dos problemas sociais (MOROZOV, 2018).

A compreensão disso é fundamental para entender a proliferação das tecnologias no contexto urbano e revelar os interesses subjacentes à pauta *smart*. Isso nos permite reconhecer que a neutralidade e o determinismo tecnológico, que caracterizam o discurso mobilizador sobre cidades inteligentes, podem corroborar com os interesses de agentes dominantes (provedores de tecnologia, consultorias, agências internacionais etc.) e com uma ideologia neoliberal que aposta na privatização, no empreendedorismo e na rejeição da justiça social.

Além das bases materiais do desenvolvimento tecnológico, a análise dos efeitos sociais da tecnologia explica outra dinâmica essencial da interpretação da tecnologia como construção social. Assim, além da consideração do jogo de forças sociais que define a origem e a implementação de determinados dispositivos, passíveis de serem soluções tecnológicas como também modelos urbanos inteligentes, é importante considerar a resposta social às determinações tecnológicas. A cidade inteligente, com seus imperativos tecnológicos, ordena a forma de administrar a cidade e, em geral, influencia a vida urbana. Ou seja, está imbuída de qualidades políticas, uma vez que estabelece padrões institucionais de poder e autoridade (WINNER, 1980).

Na tentativa de delinear o caráter político, e não apenas técnico, da cidade inteligente devemos considerar os efeitos e custos sociais desse fetiche discursivo, desvelando seu sentido conflitivo. Alguns estudos (HOLLANDS, 2008; GREENFIELD, 2013; VANOLO, 2014) sugerem que a cidade inteligente seria a mais moderna vertente na consolidação de uma governança tecnocrática neoliberal. Projetos inteligentes permitem dar continuidade ao planejamento estratégico de recorte neoliberal mediante a integração entre provedores de tecnologia e agentes financeiros, num contexto de comprometidas capacidades governativas do setor público pela crise orçamentária.

O *smart grid* de Búzios, no Rio de Janeiro, e a *smart city* Laguna, no Ceará, são apenas dois exemplos de como a cidade se torna uma oportunidade de mercado, e a cidade inteligente apenas um rótulo comercial, originando intervenções urbanas pontuais e altamente especulativas (SÖDERSTRÖM; PAASCHE; KLAUSER, 2014) – facilitadas, entre outros fatores, pela ideia de projetos-pilotos que, enquanto principal estratégia de implementação de cidades inteligentes, favorece intervenções isoladas e verdadeiros laboratórios urbanos para testar os produtos tecnológicos. Reitera-se, assim, um padrão fragmentado e competitivo de planejamento urbano, que consolida e reproduz desigualdades socioespaciais na oferta de serviços e equipamentos, mas também nas formas desiguais como as tecnologias atingem os diferentes grupos sociais.

Para os provedores de tecnologia e as organizações internacionais a cidade é um espaço genérico, um receptáculo vazio, de testagem e

venda de produtos. A apropriação e os efeitos da tecnologia, porém, são determinados e vivenciados localmente quando observamos o risco de implementação de sofisticados sistemas de vigilância (DUARTE; FIRMINO, 2009; ZUBOFF, 2015) e de substituição de decisões de caráter político por análises automatizadas operadas por algoritmos opacos e não transparentes (SILVEIRA, 2016; MOROZOV, 2018), sobretudo para a população negra e periférica. Além disso, a cidade inteligente propõe iniciativas de economia urbana que confundem a precarização do trabalho com empreendedorismo urbano e economia criativa (TUNES, 2020).

Soluções tecnocráticas para os chamados problemas urbanos apresentam outros riscos associados, por exemplo, à falta de participação social na sua elaboração e implementação (JOSS *et al.*, 2019). O determinismo tecnológico, por um lado, afasta a possibilidade de controle social; e, por outro lado, justifica a instalação de dispositivos tecnológicos que, intermediando a oferta de inúmeros serviços públicos, operam como caixas-pretas, inacessíveis e inquestionáveis.

Esses exemplos desconstroem o caráter triunfalista dominante na narrativa *smart,* mostrando possíveis mecanismos de produção desigual do espaço urbano a partir de parâmetros inteligentes de estruturação. A cidade inteligente omite, portanto, os problemas de universalização e reproduz, se não exacerba, a produção de desigualdades socioespaciais mediante a legitimação técnica (OLIVEIRA *et al.*, 2022).

Reconhecer que o caráter da ciência e tecnologia é socialmente determinado permite desconstruir o fetiche tecnológico e, consequentemente, minar o discurso hegemônico sobre cidade inteligente. Constitui então o primeiro passo para democratizar a pauta *smart*, definir uma visão e planejar ações com respeito pela cidadania, pela justiça social e pelo direito à cidade. A garantia desses direitos, no contexto da cidade inteligente, passaria então necessariamente pela articulação entre a agenda urbana e a agenda tecnológica.

Conclusão

A coalizão de rentistas e provedores de tecnologias usa a cidade inteligente como uma nova e sofisticada tecnologia de poder. Seu discurso mobilizador define um sistema de verdades relativo a um

modelo urbano ideal para realizar suas necessidades de acumulação e extração. Trata-se de um discurso sedutor que, por meio de um fundamento tecnocrático, dispõe técnicas e estratégias que definem o "dizer verdadeiro" acerca do futuro promissor das cidades, com a promessa de que se tornem mais justas, humanas e menos desiguais. Seu fundamento científico-tecnológico constituiria a base "racional" para a ação planejada na cidade. O poder do discurso é sua capacidade de garantir a subsunção real da sociedade, mascarando os interesses que o mobilizam e os mecanismos de controle que é capaz de acionar. A cidade inteligente pode, assim, tornar-se um sofisticado mecanismo de dominação e controle calculista, conforme as regras e a racionalidade impostas pelo jogo econômico-financeiro. No presente trabalho propusemos uma reflexão acerca do caráter ideológico do discurso sobre cidades inteligentes, mostrando como se trata de um discurso situacional que pertence e é reflexo de determinadas condições contextuais. Na tentativa de desconstruir o discurso hegemônico, estabelecemos relações entre o que é explicitamente colocado no discurso sobre cidades inteligentes e o contexto no qual se insere, partindo do pressuposto de que a organização social exerce influência direta sobre as formas de enunciação. Isso permite analisar a concepção de discurso além de enunciados para práticas sociais. Assim, a partir da consideração da pauta tecnológica e *smart* como resultados de processos de construção social, superamos uma concepção positivista e definimos os princípios básicos para compreender a cidade a partir das relações de poder intrínsecas ao desenvolvimento tecnológico e das formas de poder que os dispositivos tecnológicos estruturam. Observamos que a cidade inteligente apresenta riscos relativos à violação dos direitos e da privacidade, privatização dos serviços públicos, redução dos espaços de participação social e aumento das desigualdades, entre outros. Trata-se de riscos que comprometem a plena realização do direito à cidade, uma vez que é privilegiada a mercantilização dos territórios e comprometido o exercício do poder coletivo. A afirmação de um discurso tecnocrata em favor da *smart city* ameaça a liberdade de fazer e refazer a cidade quando são negligenciadas as desigualdades e as opressões oriundas de implementações tecnológicas. E se o direito à cidade se manifesta pelo poder coletivo de reformular os processos de produção do espaço, então

isso perpassa necessariamente a democratização da agenda tecnológica e sua inclusão na agenda urbana. A compreensão disso é ponto de partida para repensar a ação de planejar.

Referências

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R. M. Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives. *Journal of Urban Technology*, 22:1, p. 3-21, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1080/10630732.2014.942092. Acesso em: 30 de abril de 2019.

ANGELIDOU, M. Smart city policies: a spatial approach. *Cities*, 41, S3-S11, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.06.007. Acesso em: 30 de abril de 2019.

BIJKER, W. E. STS for democracy – understanding technological culture and rethinking democracy through a constructivist view on science, technology and society. *In*: TURANLI, A.; AYDINOGLU, A. U.; SAHINOL, M. (org.) *Türkiye'de STS*: Bilim ve Teknoloji Çalışmalarına Giriş. Istambul: İstanbul Teknik Üniver, 2020.

BRASIL. Projeto de Lei 976/2021. 2021. Versão provisória disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1977843. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

BRASIL. *Carta brasileira para cidades inteligentes*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta_brasileira_cidades_inteligentes.pdf. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

BOUSKELA, M. *et al*. *Caminho para as* smart cities: da gestão tradicional para a cidade inteligente. 2016. Monografía del BID (Inter-American Development Bank). Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Caminho-para-as-smart-cities-Da-gest%C3%A3o-tradicional-para-a-cidade-inteligente.pdf. Acesso em: 5 de março de 2018.

CEDES – CENTRO DE ESTUDOS E DEBATES ESTRATÉGICOS. *Cidades inteligentes:* uma abordagem humana e sustentável. Brasília: Edições Câmara (Série Estudos Estratégicos, 12), 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/cidades_inteligentes.pdf. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

CHOURABI, H. *et al*. Understanding smart cities: an integrative framework. Hawaii International Conference On System Sciences, 45, *Proceedings*: 2.289-2.297. Washington: IEEE, 2012.

DAGNINO, R. Enfoques sobre a relação ciência, tecnologia e sociedade: neutralidade e determinismo. *DataGramaZero*, *Revista de Ciências da Informação*, v. 3, n. 6, 2002.

DUARTE, F.; FIRMINO, R. J. Infiltrated City, Augmented Space: Information

and Communication Technologies, and Representations of Contemporary Spatialities'. *Journal of Architecture, v.* 14, n. 5, 2009. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13602360903187493. Acesso em: 25 de março de 2021.

ERNST & YOUNG. *Cities for citizens*: Ambitious and sustainable, 2011. Disponível em: http://www.doingbusiness.ro/images/files/1129597_Cities_for_Citizens_Final.pdf.

FAIRCLOUGH, N. *Language and power*. London: Longman, 1989.

FARINIUK, T.; SIMÃO, M.; FIRMINO, R. (2020). O estereótipo *smart city* no Brasil e sua relação com o meio urbano. P*erspectiva em Gestão & Conhecimento*, v. 10, n. 2, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc/article/view/47105. Acesso em: 25 de março de 2021.

GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. Turim: Einaudi, 1975.

GREENFIELD, A. *Radical technologies:* the design of everyday life. New York: Verso, 2013.

HARVEY, D. *A loucura da razão econômica*. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, D. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. *In*: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLLANDS, R. G. Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? *City*, 12(3): 303-320, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1080/13604810802479126. Acesso em: 20 de dezembro 2021.

IBM. *Smarter Cities.* 2012. Disponível em: http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/overview/index.html?re=spf. Acesso em: 20 de dezembro 2021.

GONÇALVES, R. G.; PAIVA, R. V. C. Grandes projetos urbanos: das utopias de lugar nenhum às estratégias de qualquer lugar. Circuito de Debates Acadêmicos: programa e resumos, 1. *Anais*... Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo36.pdf. Acesso em: 20 de dezembro 2021.

JOSS, S. *et al*. The smart city as global discourse: storylines and critical junctures across 27 cities. *Journal of Urban Technology*, 26(1): 3-34, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1080/10630732.2018.1558387. Acesso em: 15 de maço de 2020.

KRAUS, L.; FARIAS, T. A política dos artefatos *smart*. *In*: EGLER, T.; COSTA, A.; KRAUS, L. (orgs.). *Marcas da inovação no território*, v. II. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. Disponível em: https://ippur.ufrj.br/wp-content/uploads/2021/10/Marcas-da-Inovacao-no-territorio-Vol-2.pdf.

LACLAU, E. *Emancipação e diferença*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2011.

MCGANN, E. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 1, 2010. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00045608.2010.520219. Acesso em: 15 de maço de 2020.

MCKINSEY Center for Government. *Government designed for new times*. 2012. Disponível em http://www.mckinsey.com/features/government_designed_for_new_times/table_of_contents. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

MORA, L.; BOLICI, R.; DEAKIN, M. The first two decades of smart-city research: a bibliometric analysis. *Journal of Urban Technology*, 24(1): 3-27, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1080/10630732.2017.1285123. Acesso em: 15 de maço de 2020.

MOROZOV, E. *Big tech:* a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

MOROZOV, E.; BRIA, F. *Rethinking the smart city*. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung, 2018.

OLIVEIRA, P. *et al*. Metrics for smart Rio: a pilot initiative towards a national plan. *In*: ALBERT, S.; PANDEY, M. (orgs.). *Perfomance metrics for sustainable cities*. London; New York: Routledge, 2022.

PECK, J.; THEODORE, N. Mobilizing policy: models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2): 169-174, 2010.

SIEMENS. *Siemens infrastructure and cities*. 2012. Disponível em: http://www.siemens.com/entry/ infrastructure-cities/cc/en/index.htm. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

SILVEIRA, S. A. Governo dos algoritmos. *Revista de Políticas Públicas,* v. 21, n.1, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v21n1p267-281. Acesso em: 15 de março de 2018.

SÖDERSTRÖM, O.; PAASCHE, T.; KLAUSER, F. Smart cities as corporate storytelling. *City*, v. 18, n. 3, 2014.

TUNES, R. Fetiche da inovação. Território e desenvolvimento no Brasil na contemporaneidade. *In*: EGLER, T.; COSTA, A.; KRAUS, L. (orgs.). *Marcas da inovação no território*, v. II. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. Disponível em: https://ippur.ufrj.br/wp-content/uploads/2021/10/Marcas-da-Inovacao-no-territorio-Vol-2.pdf. Acesso em: 2 de novembro de 2021.

UN-HABITAT. State of the world's cities report 2012/2013: prosperity of cities. *World Urban Forum Edition*. United Nations Human Settlements Programme, 2012.

VANOLO, A. Smartmentality: The smart city as disciplinary strategy. *Urban Studies*, 51 (5): 883-898, 2014.

WINNER, L. Artefatos têm política? "Do artifacts have politics?" *Daedalus*, 109(1): p. 121-136, 1980. Chicago: University of Chicago Press.

ZUBOFF, S. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization'. *Journal of Information Technology*, 30, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2594754. Acesso em: 3 de fevereiro de 2017.

Parte II

URBANIZAÇÃO, UTOPIA E REINVENÇÃO DO PLANEJAMENTO

As urbanizações brasileiras no século XIX[1]

Fania Fridman

O que se seguirá é uma análise da urbanização no Brasil no século XIX. Compreendida como um processo de longa duração com vários ritmos e diferentes escalas, sua trajetória é observada pelas seguintes entradas metodológicas: a fundação de vilas e cidades e suas funções urbanas; os interesses de seus mandantes; as políticas territoriais implementadas pelo governo imperial e os preceitos legais relativos à administração política e espacial. Apresentarei dados quantitativos preliminares resultantes de um levantamento relativo ao número dos assentamentos no país acompanhado por mapas de sua localização.

A análise do quadro urbano durante o Oitocentos apoia-se na suspeita de que, a partir da "invenção" do Brasil, o processo

1 Este artigo apresenta resultados parciais da pesquisa "Espaço e plano: capítulos da urbanização fluminense" desenvolvida no âmbito do Grupo de Estudos do Território e de História Urbana (IPPUR/UFRJ) com o apoio do CNPq e da FAPERJ. Agradeço aos pesquisadores Fernando Nicholas dos Santos Dias, Daniel Henrique Lourenço Pereira, Guilherme Faria de Moraes, Ines Garcia e Laura Rêdes pelo empenho no levantamento de dados. Minha gratidão a Diana Scabelo da Silva Lemos pela elaboração criteriosa dos mapas inéditos. Uma versão ampliada deste trabalho encontra-se publicada no livro *História Econômica do Brasil Império* (orgs. Almico; Pereira, 2022).

diferenciado da urbanização nas diversas localidades e províncias deveu-se ao domínio territorial de seus protagonistas e às transformações econômicas, políticas e sociais no contexto global e nacional. Serão apresentadas as espacialidades originadas pelo "Planejamento dos barões" e pelo "Urbanismo Imperial" (FRIDMAN, 2012). O "Planejamento dos barões", cujas operações foram concomitantes à expulsão dos nativos e dos posseiros, ordenou o território e organizou a administração local e provincial. E os agentes do "Urbanismo Imperial" geraram novas e regulares urbes reivindicando Códigos de Posturas e práticas higienistas.

Quanto à periodização, foram definidos dois intervalos de tempo: de 1808, marco inicial do processo de independência, ao fim da década de 1840 com o predomínio do café fluminense; e de 1850, ano da promulgação da Lei de Terras, até o fim do império. Este segundo período, que abarca a quase totalidade do Segundo Reinado e reafirma a hegemonia do Sudeste[2] do país, encontra-se subdividido em dois: de 1850 a 1874, com a privatização do solo acompanhada pela centralização política; e de 1875 a 1889, intervalo de tempo caracterizado pelo domínio capitalista (dos cafeicultores, industriais e concessionários dos serviços públicos) e pelo surto urbanizador.

A urbanização de 1808 até o final da década de 1840

Com o deslocamento da Corte portuguesa para o Brasil, a metrópole "interiorizou-se" (DIAS, 2005) e a recolonização transformou o "aglomerado heterogêneo de populações mal assimiladas entre si que então constituíam o país numa base segura para o trono português e para sede de uma monarquia europeia" (PRADO JUNIOR, 1957, p. 246). A criação de novos assentamentos foi facultada pela Abertura dos Portos (1808), que conectou o "país" aos grandes centros mundiais; a elevação do Brasil a Reino Unido a Portugal e Algarves (1815); a chegada da Missão Francesa (1816) com seus moldes neoclássicos; a entrada de milhares de escravos

2 Consciente das controvérsias envolvendo questões conceituais e metodológicas, para a divulgação dos dados estatísticos adotei neste trabalho a divisão territorial do Brasil em cinco regiões – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste – definidas pelo IBGE em 1970.

africanos; a política imigrantista e a abertura de caminhos. Essa reviravolta modernizadora, empreendida pelas elites das localidades economicamente dinâmicas e que ocupavam postos no Estado, repercutiu no aspecto e nas condições de vida em algumas das mais importantes regiões brasileiras.

Durante o período em que a Corte permaneceu no Brasil foram somadas às 10 cidades existentes mais duas – Cuiabá (antiga Vila Real do Senhor Bom Jesus de Cuiabá) e Goiás (antiga Vila Boa de Goiás) – e mais 44 novas vilas, totalizando 213. Em 1822 eram as seguintes cidades oficialmente designadas no país: Belém, Cabo Frio, Cuiabá, Goiás, Mariana, Oeiras, Olinda, cidade da Paraíba (antes Filipeia, depois João Pessoa), Rio de Janeiro, Salvador, São Luiz e São Paulo. No ano seguinte à independência, todas as vilas capitais das províncias foram elevadas a cidades: Ouro Preto (antiga Vila Rica), Recife, Natal, Desterro (denominada Florianópolis na República), Fortaleza, Porto Alegre e São Cristóvão. Esses números revelam um indício de fortalecimento da unidade territorial por parte da política imperial brasileira. Do total de vilas e cidades, a maioria situava-se no leste brasileiro. A população de aproximadamente 5 milhões pode sugerir a predominância demográfica rural ou mesmo um "antiurbanismo". No entanto, os dados apontam para um processo de urbanização na zona cafeeira aliado à concentração da nobreza na capital do país. Vejamos:

A Constituição Imperial (1824) sancionou a divisão político-territorial do país em 18 províncias[3] – Grão-Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Santa Catarina, Goiás, São Paulo e São Pedro do Rio Grande – cujo governo ficou a cargo de um presidente, nomeado pelo imperador, e do Conselho Geral. O Conselho Geral propunha matérias ao presidente da província e controlava as resoluções das câmaras municipais quanto aos provimentos, finanças e às posturas municipais,

3 Organizada em 1821 com partes de Goiás e Grão Pará, a província São João de Palma (ou de Duas Barras) foi extinta em 1823. Em 1825 iniciou-se a Guerra Cisplatina que culminou com a perda do Brasil daquele território e a formação da República do Uruguai. A palavra província vem do latim *pro-vincere*. O prefixo *pro* possui diversos sentidos incluindo "em pagamento a" e *vincia* vem do verbo *vinco*, conquistar. Ou seja, a porção de terras para o conquistador.

estas tornadas obrigatórias a partir da Lei de 1º de outubro de 1828.

Se a Constituição retirou as atribuições judiciais das câmaras municipais tornando-as "corporações meramente administrativas", a Lei de 1828 garantiu o exercício da polícia[4] e da economia das povoações e seus termos com a instalação de um quadro de funcionários. Murillo Marx estima que tal regra "(...) iniciou um esboço de apoio técnico em relação ao arranjo físico dos prédios, das vias, de seu conjunto" (MARX, 1999, p. 51). Já se delineava o Urbanismo Imperial, programa oitocentista que se pautou pela "ordem" espacial com a criação de novas freguesias (às quais não me dedicarei aqui), vilas e cidades. Esse plano contou com o apoio da aristocracia, que representava a força política da nação que nascia, e dos engenheiros militares que definiam os projetos das vilas e cidades. Incluía, certamente, a estratégia de guerra contra a natureza, contra os índios[5] e contra a desordem.

Entre as proposições territoriais deve ser incluído o povoamento através de núcleos coloniais[6], cujos primeiros ensaios ocorreram a partir de 1815 com portugueses do Minho, espanhóis e chineses na Fazenda de Santa Cruz no Rio de Janeiro (FRIDMAN, 2002). São apontadas pela historiografia as experiências de: Leopoldina (1818, Bahia) com alemães e suíços além de escravos; Nova Friburgo (1819, Rio de Janeiro) formada por suíços; Frankental (1821, Bahia) composta por hannoverianos, assim como a de São Jorge dos Ilhéus (1822, Bahia). Com alemães, surgiram em 1824-1825 as colônias de

4 Polícia é o "governo e administração [...] principalmente no que respeita às comodidades [...] dos cidadãos" (BLUTEAU, 1789, p. 213). Pela Lei de 1828, as Posturas referiam-se "à segurança, saúde e comodidade dos habitantes" como o alinhamento; a regularidade dos edifícios, das ruas e das povoações; limpeza; iluminação; calçadas; pontes; aquedutos; chafarizes; esgotamento de pântanos; prisões; cemitérios; matadouros e curtumes; estradas; caminhos; feiras; horário de silêncio; moralidade nas ruas; salubridade "da atmosfera e dos mantimentos"; espetáculos públicos; escolas das primeiras letras e o cuidado dos órfãos.

5 Lembre-se que as ações voltadas à "modernização" foram possíveis pela violência empregada por seus agentes promotores contra os "naturais da terra", depois denominados caboclos.

6 Se a Lei 276 de 5 de fevereiro de 1826 havia ordenado o estabelecimento de um núcleo colonial em cada município da Província do Rio de Janeiro, a Lei 226 de 30 de maio de 1840 determinou a organização de "colônias agrícolas e industriosas". Organizadas por companhias de colonização ou por particulares e onde a escravidão era proibida, nelas cada colono recebia um lote pelo qual pagava um foro. A Lei Geral 514 de 28 de outubro de 1848 previu a concessão, em cada província, de 36 léguas quadradas de terras devolutas para sua instalação, medida modificada pela Lei de Terras.

São Leopoldo, São José das Missões e Três Forquilhas (no Rio Grande do Sul); Santa Amélia (1828, próxima a quilombos e constituída por mercenários em Pernambuco) e São Pedro de Alcântara (1828, Santa Catarina). Famílias de imigrantes alemães e suíços foram instaladas em Itapecerica (1827-1828, São Paulo); Santo Amaro (1829, São Paulo); Rio Negro (1829, hoje Paraná); Vargem Grande (1837, Santa Catarina); Petrópolis (1845, Rio de Janeiro); Santa Maria do Mundo Novo (1846, Rio Grande do Sul); São José do Hortêncio (ou Caí) e Santa Cruz do Sul (1847 e 1849, Rio Grande do Sul); Piedade e Blumenau (1847 e 1850, Santa Catarina). Com belgas foi constituída a de Santa Isabel (1848, Espírito Santo).

A maior parte destes núcleos apresentou resultados precários, mas sua importância para a urbanização se deve à norma de sua localização próxima a alguma vila (existente ou a ser erguida)[7]. Nesse sentido, as "vilas de imigrantes", reunindo trabalhadores estrangeiros brancos, podem ser reconhecidas como um instrumento do "Planejamento dos barões", ainda que tal política não fosse considerada prioritária pelos nobres cafeicultores escravagistas.

Relacionadas à organização de núcleos coloniais, é preciso mencionar a colônia do Saí (em São Francisco do Sul, Santa Catarina) e a Vila Agrícola Teresa Cristina (distrito de Cândido de Abreu, atual Paraná). Esses dois agrupamentos se diferenciam dos exemplos anteriores por terem sido organizados durante a década de 1840 por seguidores de Charles Fourier e Saint Simon. Para a colônia do Saí, o médico francês Benoit Jules Mure e membros da Société Union Industrielle[8] desembarcaram no Brasil em 1841 com

7 "Cada colônia era formada de picadas ou linhas e de uma sede (no Espírito Santo e Minas Gerais chamada de patrimônio), que era o local destinado para a futura vila ou cidade, dividida em ruas, quadras e pequenos lotes, reservando-se lotes especiais para a futura prefeitura, igrejas, escolas, cemitérios etc. Na sede localizavam-se a administração da colônia, bem como os primeiros comerciantes, artesãos, eventualmente pequenos industriais, o padre ou pastor, o médico, o dentista etc. Os lotes dos colonos agricultores ficavam situados nas chamadas picadas; para a divisão da gleba territorial destinada aos colonos agricultores partia-se de uma linha previamente fixada, abrindo-se verticalmente a ela (...) as picadas ou linhas nas quais se marcava a frente dos lotes (...). Entre as picadas ou linhas e perpendiculares a elas havia outras vias de comunicação, também margeadas de lotes, chamadas de travessões" (HOLANDA, 1987, p. 226). Petrópolis, uma colônia industriosa conhecida como "Povoação-Palácio de Petrópolis", teve seu plano projetado pelo major Julio Koeler.

8 Composta por um grupo de operários da cidade de Lyon (França), a Société Union Industrielle propunha o estabelecimento de coletivos socialistas na Europa e no Novo Mundo.

o objetivo de estabelecer uma comunidade em terras cedidas pelo imperador. Clamando por reformas sociais, abolição da escravatura e a modernização do país e reunindo centenas de pessoas (ourives, engenheiros, médicos, serralheiros, entre outras profissões), Saí é reconhecida como a primeira experiência romântica[9] no país. Divergências no grupo ocasionaram a fundação de outra cooperativa nas proximidades (foz do Rio Palmital) sob a direção de Michel Derrion. Ambos os ensaios tiveram curta duração e seus líderes, Mure e Derrion, deslocaram-se, provavelmente em 1844, para o Rio de Janeiro onde passaram a difundir o socialismo e a homeopatia (FRIDMAN, 2014).

A Vila Agrícola Teresa Cristina foi um projeto de Jean Maurice Faivre, francês que residia no Brasil desde 1826. Após exercer medicina durante quase 20 anos no Hospital Militar no Rio de Janeiro, retornou à França com o intuito de convocar sansimonistas para a fundação de uma colônia "industriosa" no Brasil. Com recursos pessoais e contando com o apoio da imperatriz para a obtenção de um empréstimo do governo, a associação teve início em 1847 com 25 famílias francesas e brasileiras. Naquela sociedade, os lotes foram distribuídos gratuitamente e as despesas e os lucros passaram a ser divididos entre todos. Após 11 anos, quando já se encontrava em decadência, o engenheiro alsaciano Gustavo Rumbelsperger[10] assumiu sua coordenação pretendendo mantê-la ativa. Foi em vão; grande parte de seus participantes já a haviam abandonado. Retornemos aos aspectos jurídicos que impactaram na urbanização.

No período regencial dois marcos legais foram promulgados – o Código de Processo Criminal (1832) e o Ato Adicional (1834). Essas medidas fizeram parte de iniciativas também voltadas à organização do espaço e à distribuição de recursos e de poder quando o café deslocou o eixo econômico para o Sudeste. Em relação ao controle territorial, de acordo com o Código de Processo Criminal caberia às

9 O romantismo, do qual Fourier é herdeiro, consistiu em um movimento cultural europeu nascido ao final do século XVIII como um protesto à civilização capitalista e à sociedade burguesa industrial, fundamentada na racionalidade burocrática, no reinado mercantil, na quantificação da vida social e no "desencantamento do mundo" (LOWY; SAYRE, 2015).

10 Ele havia projetado as estradas, ruas, moradias assobradadas e a casa comunitária com uma biblioteca. Nos arredores era explorada a pedreira de carbonato de cálcio e foram erguidos moinho, serraria, ferraria, carpintaria, teares e cemitério.

câmaras municipais definir a extensão das freguesias e dos distritos (com o mínimo de 75 casas), mas limitando as posturas municipais ao aspecto físico das localidades.

A revisão constitucional determinada pelo Ato Adicional substituiu os Conselhos Gerais pelas Assembleias Provinciais[11], conferindo-lhes maior autonomia político-administrativa. As Assembleias Provinciais assumiram a divisão civil, eclesiástica e judicial de seus territórios; a instrução; as obras públicas; as prisões e conventos; a estatística; a catequese dos índios; os núcleos coloniais e passaram a decretar leis acerca das despesas, dos impostos e da criação e supressão de empregos municipais; da desapropriação por utilidade pública e da mudança das capitais provinciais "para o lugar que mais convier", como foi o caso da transferência em 1839 da capital de Alagoas para Maceió junto ao porto de Jaraguá, exportador de açúcar, tabaco, coco e especiarias.

Nesse sentido, o Ato Adicional, reforçando a representação política regional, fez decrescer o papel político das vilas e cidades e permitiu aos senhores das terras, também chefes da Guarda Nacional (criada em 1831), o total domínio sobre suas zonas (SODRÉ, 2004). Com o governo municipal tutelado e perdendo a exclusividade "em gerir e traçar a forma da cidade" (MARX, *op. cit*., p. 71), a urbanização tomou outros moldes. Isto é, os entes federativos passaram a decidir sobre as políticas de caráter social, administrativo e de infraestrutura (CHRYSOSTOMO; FRIDMAN, 2010)[12].

Os anos iniciais do Segundo Reinado corresponderam à vitória dos conservadores e à consolidação de seu projeto de centralização político-administrativa. A Lei de Interpretação do Ato Adicional (1840) e a reforma do Código de Processo Criminal (1841) foram medidas

11 Pelo Ato Adicional as posturas transformaram-se em decretos ou regulamentos das câmaras (ANDRADE, 1966). Foi também dissolvido o Conselho de Estado que auxiliava o imperador no exercício do poder moderador. E a capital do império converteu-se em Município Neutro, politicamente autônomo em relação à província. Pode-se notar na composição das Assembleias Provinciais o poderio de áreas: 36 membros em Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo; 28 membros no Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e São Pedro do Rio Grande; e 20 membros nas Assembleias Provinciais do Espírito Santo; Goiás; Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe.

12 Cito duas outras decisões durante a Regência com impactos na ocupação do território: a incorporação das aldeias de índios ao patrimônio da nação e a extinção do morgadio, temas que vêm sendo tratados pela historiografia.

normativas visando à manutenção da unidade nacional ameaçada pelos movimentos que explodiram no país. Para Sodré (*op. cit.*), a Revolta dos Malês (Bahia), a Cabanagem (Pará), a Farroupilha (Rio Grande), a Sabinada (Bahia) e a Balaiada (Maranhão) explicitaram a luta no interior da classe dominante quando o café fez coincidir o centro econômico com o político[13].

A Lei de Interpretação do Ato Adicional concretizou a posição dos políticos saquaremas de eliminar os poderes (leia-se regionais) das Assembleias Provinciais. De sua competência foram suprimidas a administração da segurança pública, a organização do judiciário e a responsabilidade de alterar as atribuições dos empregos municipais e provinciais. Por outro lado, a reforma do Código do Processo Criminal originou a Polícia do Império cujo mandante, nomeado pelo imperador, subordinaria as polícias das províncias e do Município Neutro[14]. Esses dois institutos legais, que garantiriam a manutenção do pacto de integridade político-institucional da monarquia brasileira, vieram acompanhados pela multiplicação de "lugares".

Cabe aqui uma observação: antes do início da década de 1830 havia surgido outro agente responsável pela fundação de vilas e cidades: o cafeicultor e/ou o fazendeiro burocrata. "Nesses casos o fazendeiro se torna 'povoador', isto é, criador de povoamento ou ainda 'plantador de cidades' e não é mais a igreja que assume o patronato das fundações urbanas" (DEFFONTAINES, 1944, p. 302). As "vilas de comércio" e as capitais das províncias, nas quais passaram a viver esses "aristocratas da cidade" (FREYRE, 2003), indicam que as áreas urbanas dependeriam das oligarquias rurais que controlavam a legislatura, a administração e a justiça (COSTA, 1998).

As pretéritas relações cidade/campo ampliaram as "zonas de influência" com a transferência de recursos das casas comissárias e dos traficantes de escravos para o mundo agrário sobretudo partindo do Rio de Janeiro, mas não exclusivamente. Essa dinâmica

13 O volume de café exportado quintuplicou entre as décadas de 1821-1830 e 1841-1850. Esse autor afirma que a economia cafeeira "corresponde ao primeiro esforço caracterizadamente brasileiro para criar riqueza" (SODRÉ, *op. cit.*, p. 237).

14 As funções criminais e judiciais dos juízes de paz, até então nomeados pelas Assembleias Provinciais, passaram à Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça. Foi ainda restabelecido o Conselho de Estado (1841) para os casos relativos a tratados, indenizações, conflitos jurisdicionais, abusos eclesiásticos e às propostas do imperador a serem enviadas à Assembleia Geral.

espacial, além da fundação de povoações e sedes municipais, ou seja, constituindo uma rede urbana, gerou um mercado regional com divisão de trabalho e economias de escala. Tal movimento foi um elemento fundamental para a "reinvenção" do território. Claro está que a nova divisão espacial do trabalho decorreu de interesses dos agentes e da autonomia regional.

O processo foi concomitante à "criação do Brasil", um novo território para o qual deveriam ser gerados um novo povo e uma nova sociedade[15]. As ações administrativas vinculavam-se aos interesses partindo da cidade do Rio de Janeiro que tomou o lugar da nação (MATTOS, 1994). No entanto, nesse império indivisível não havia integração entre as economias regionais – do café fluminense e mineiro, da pecuária (incluindo charque, carne seca e couros) tanto no Sul como no Nordeste, do açúcar e do algodão nordestinos e da borracha e do arroz no Norte.

No centro, isto é, no Vale do Paraíba fluminense, a cafeicultura[16] promoveu a ocupação e a abertura de vias de comunicação. A utilização de técnicas rudimentares impôs a incorporação de mais mão de obra cativa e de novas terras, causando o desaparecimento, nada pacífico, das pequenas propriedades. Os posseiros e sitiantes tornaram-se empregados na lavoura cafeeira e seus escravos foram vendidos aos cafeicultores e às companhias de abertura e conservação de estradas[17]. Atente-se que nessa "moderna" colonização, a escravatura não foi interrompida. Entre 1808 e 1850 entraram no país mais de 1,5 milhão de africanos escravizados, dirigidos sobretudo para as províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

15 "A relação entre nascer e pertencer à nação pressupunha um território. A este território denominava-se Império do Brasil. Essa é a razão por que ao comentar a Constituição Política do Império do Brasil, José Antônio Pimenta Bueno (...), marquês de São Vicente, em 1857 diria ser o território 'a mais valiosa propriedade do Império'" (MATTOS, 2007, p. 17). Isto é, "de berço, o nacional é em muito o território" (MORAES, 2005, p. 96).

16 Segundo Furtado (2009), o surto cafeeiro foi a saída encontrada para o estancamento das exportações. A partir de 1830 o café converteu-se no nosso principal produto, tendência que se intensificou depois da Lei de Terras.

17 Em julho de 1822, as doações de terra haviam sido suspensas, mantendo-se o reconhecimento daquelas sem título caso houvesse comprovação de cultivo antigo pelos posseiros. Entretanto, por volta de 1830, os grandes cafeicultores fluminenses resolveram estabelecer um título legal incontestável via medição judicial supervisionada, o que acabou por marginalizar os sitiantes que passaram a agregados ou foram expulsos das fazendas.

E aqui uma temática relacionada à escravidão deve ser contemplada. Chamados pelas autoridades de "contagioso mal" desde o final do século XVII, os quilombos abrigavam negros fugidos em comunidades que não eram totalmente fixas, "pelo contrário, a mobilidade foi fundamental" (GOMES, 2015, p. 16). Presentes de norte a sul do território, mantinham trocas econômicas com engenhos e fazendas – havia aqueles estabelecidos dentro de seus limites – e tabernas. Importa trazer a proliferação de pequenos quilombos nas cercanias do Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Porto Alegre durante as quatro primeiras décadas do Oitocentos[18], e a transformação de alguns quilombos em povoados de roceiros e posteriormente em vilas de camponeses.

Nessas "cidades negras" também existiam os *zungus*, denominação empregada apenas nas últimas décadas da escravidão. Conhecidos desde os primeiros séculos da colonização como "casas de quitanda", no período joanino eram identificados por "casas de quilombo" ou "casas de ajuntamento". Locais de encontro, de alimentação, de cerimônias religiosas e de abrigo para cativos africanos e crioulos, as autoridades os perseguiam por representarem focos de rebeliões. Pertencente a uma rede de esconderijos e disfarces e uma "instituição cultural" (CHALHOUB, 1990), a casa de quilombo "se espalhou por toda a vida urbana do século XIX no Brasil (...)" (SOARES, 1998, p. 38). Portanto, os quilombos e os *zungus* devem ser considerados como importantes elementos constitutivos do panorama territorial brasileiro.

Seguem os dados do quadro urbano brasileiro ao findar a primeira metade do Oitocentos. Se no momento da independência havia 225 assentamentos urbanos, de acordo com o meu levantamento, seu número cresceu para 431 (349 vilas e 82 cidades). As províncias da Bahia, Minas Gerais e São Paulo continham o maior número de vilas (56, 38 e 36, respectivamente) e São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, congregavam a maior distribuição de cidades (14, 11 e 7). (Mapa 1)

18 O autor assinala que em 1814, na cidade carioca, havia um quilombo na Serra dos Pretos Forros no atual bairro da Tijuca. Outros foram organizados em Inhaúma, Jacarepaguá e Lagoa. Em Salvador, o quilombo instalou-se em Cabula (GOMES, *op. cit.*).

Mapa 1 – Vilas e cidades na primeira metade do Oitocentos.



Bases cartográficas: IBGE. Bases digitais das sedes municipais 1991. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em: 30/05/2019; IBGE. Malha municipal digital da divisão político-administrativa brasileira. 2015. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2015/Brasil/BR/. Acesso em: 1/08/2019; Almeida (2002).

Fonte: Pesquisa "Espaço e plano. Capítulos da urbanização fluminense".

O Império do café e a urbanização brasileira de meados do século XIX até o final do Oitocentos

Está consagrado pela historiografia que o ano 1850 é um divisor de águas na vida política e social do Império e "o início da

modernização capitalista do país" (CARVALHO, 2012, p. 101). Para analisá-lo devo partir de três normas promulgadas naquele ano: o Código Comercial, a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queirós[19]. O Código Comercial regulamentou as atividades comerciais e a organização das empresas. A Lei de Terras, publicada em setembro, institucionalizou a propriedade privada do chão, determinou a aquisição de terras devolutas somente por compra e revalidou as sesmarias[20]. Segundo José Murilo de Carvalho (1996), a Lei de Terras legitimou as maiores posses beneficiando a grande lavoura do café. Com a Lei Eusébio de Queirós, de repressão ao tráfico negreiro, intensificaram-se o comércio interprovincial de escravos e a vinda de imigrantes europeus financiada pelos recursos recebidos pela venda das terras. A política imigrantista se associou à instalação das colônias militares, colônias de parceria, colônias do governo imperial e ao sistema de imigração estrangeira subvencionada pelas autoridades centrais e provinciais[21].

As colônias militares agrícolas foram instituídas em 1850[22]. Em nove anos estabeleceram-se 23 colônias no Pará, Maranhão, Alagoas, Pernambuco, Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nas margens de rios e/ou em locais longínquos estratégicos[23]. Ocupadas por civis e contingentes militares,

19 Para Linhares e Silva, esses preceitos legais tinham como propósito "adequar as velhas estruturas produtivas latino-americanas às novas necessidades dos mercados capitalistas em expansão" (1999, p. 60).

20 Com exceção das faixas de marinha ou ribeirinhas, das franjas de fronteiras, dos estabelecimentos de colonos e das aldeias de índios. Em decorrência dessa Lei foi criada a Repartição Geral das Terras Públicas para dirigir a medição e a divisão das terras devolutas; fiscalizar sua venda e reservar áreas para reduções indígenas e núcleos coloniais de nacionais e estrangeiros; a fundação de povoações; a abertura de caminhos e para a construção de edificações públicas. Submetida até 1860 à Secretaria de Estado dos Negócios do Império e depois à Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1876 foi reorganizada como Inspetoria Geral das Terras e Colonização.

21 Em 1855 já se encontravam instaladas repartições especiais nas províncias de Alagoas, Bahia, São Paulo, Santa Catarina e Espírito Santo.

22 A Lei Orçamentária do Império n. 555, de 15 de junho de 1850, no seu artigo 13 autorizava o governo imperial a "estabelecer, onde convier, presídios e colônias militares, dando-lhes a mais adequada organização". A colônia Pedro II às margens do rio Araguari (na fronteira norte, hoje Amapá) foi precursora do projeto ao ser organizada em maio de 1840 logo após a Cabanagem.

23 Quase a metade estava assentada em Mato Grosso e Goiás. Sua instalação no Maranhão e em Alagoas visava reprimir os quilombos e esconderijos dos "vadios e criminosos" e desertores.

tinham como objetivos a manutenção da ordem ao povoar, catequizar os "índios bravos", proteger a navegação fluvial, além de assegurar a posse das fronteiras. A maioria teve vida curta; algumas continuaram como presídios e as demais tornaram-se posteriormente freguesias e vilas.

Na "imensidão" de terras vagas, as colônias de parceria, as colônias imperiais assim como os núcleos de imigração subsidiada pretendiam tanto a obtenção de braços livres de trabalhadores estrangeiros para a agricultura como a ocupação dos "vazios". As colônias de parceria, de iniciativa particular de grandes proprietários rurais e autorizadas pelo poder público, tiveram sua primeira experiência na fazenda Ibicaba, do senador Vergueiro em 1846. "Destinadas a constituir autênticos 'viveiros ou escolas normais agrícolas' para imigrantes" (HOLANDA, *op. cit.*, p.246), muitos abusos foram denunciados nos motins[24]. A maioria das colônias de parceria desapareceu em poucos anos sem gerar povoados.

Os núcleos imperiais e a imigração subvencionada apoiavam-se na pequena propriedade agrícola para o abastecimento de cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo, Florianópolis e Porto Alegre. Os governos provinciais e nacional assumiam as despesas de viagem e os colonos tinham a obrigação de cultivar seus lotes por conta própria[25]. O Decreto 3.784 de 1867 regulamentou as "colônias do Estado": seu território de 4 léguas quadradas seria dividido em lotes "rústicos" e urbanos e na sua planta, a ser desenhada por engenheiros militares, constariam as porções de terra; os caminhos e a localização

24 Entre os quais cito a rebelião de alemães em 1853 na colônia Santa Rosa (Valença, RJ) do barão de Baependy e a "revolta dos parceiros" em 1856 na fazenda em Limeira (SP) do senador Vergueiro. Faria (2002) comenta sobre greves e deserções em 1856 e 1857 respondidas pelos fazendeiros com perseguições e prisões.

25 No período 1850-1864, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Maranhão, Pará, Piauí e Pernambuco congregaram 108 núcleos agrícolas e de parceria, com o predomínio da província de São Paulo, com 29 (MELLO, 1878 apud LYRA, 2003). Cabe o registro da colônia Filadélfia (Minas Gerais), organizada em 1853 por Teófilo Ottoni, dono da Companhia de Comércio e Navegação do Mucuri, composta por alemães, cujo entorno era protegido pela colônia militar de Urucu e por aldeamentos de índios botocudos. Devem ser acrescentadas informações sobre as colônias nas proximidades das linhas férreas (Lei 1.114 de 1860); a criação da Agência Oficial de Imigração em 1864 e os motins nas colônias de Petrópolis (Rio de Janeiro, em 1854) e de Benevides (Pará, em 1875). Esse programa recebeu grande impulso após as leis do Ventre Livre (1871) e dos Sexagenários (1885). A Lei 42 (30 de março de 1871) de São Paulo previu a emissão de apólices (juros anuais de 6%) "para auxiliar os lavradores da Província que quiserem mandar vir colonos para seus estabelecimentos agrícolas".

da povoação com suas ruas, praças, igreja, escola, cemitério, cadeia e casa da administração. Foram fixados o preço dos lotes (de 2 a 8 réis para os "rústicos" e de 10 a 80 réis, os urbanos) e o formato de sua venda. O importante aqui é reafirmar que a legislação impunha a fundação de uma vila[26].

Menciono, baseada em Holanda (*op. cit.*), três observações acerca da política imigrantista. A primeira refere-se à formação de uma classe média urbana composta por agricultores, artesãos, pequenos industriais e comerciantes em colônias instaladas nas províncias do sul e no Espírito Santo. A segunda, relacionada à primeira, da fixação de estabelecimentos "industriosos" ali ou em localidades próximas, que logo se transformaram em vilas e cidades. E, finalmente, apesar da intenção imperial de branqueamento da população brasileira, nas zonas rurais do chamado Oeste Paulista Novo e das províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande cresceu o número de escravos no período 1854-1886.

Para o processo de urbanização com escravidão deve ser ressaltado o papel fundamental desempenhado pela economia cafeeira do Sudeste. Iniciada no século XVIII[27], alcançou o Vale do Paraíba fluminense e paulista e a Zona da Mata mineira (nos vales dos rios Paraibuna, Pomba e Rio Doce) durante os primeiros anos do Oitocentos. A produtividade alcançada nas propriedades dos "barões do café" na província fluminense, então a mais rica do Império, alicerçava-se no binômio mão de obra escrava/grandes extensões de terra com a utilização de técnicas rudimentares[28]. Assinalo, como já referido, que esses fazendeiros viviam nas cidades e o auge da sua

26 Vale a pena registrar alguns dos dados trazidos por estudiosos. De acordo com Lima (2010), a partir de meados da década de 1850 até o final da década de 1870, as colônias imperiais (33) e aquelas fundadas com seu auxílio (8) com alemães, italianos, franceses, belgas, poloneses, espanhóis e ingleses localizavam-se no Espírito Santo (2), Rio de Janeiro (1), São Paulo (5), Paraná (21), Santa Catarina (7) e Rio Grande do Sul (5). Para Grzybovski e Pereira (2013), em 1875 havia 89 colônias no país, das quais 66 estavam situadas nas províncias do sul.

27 Com recursos de comerciantes do Rio de Janeiro vinculados à venda de gêneros e de animais do sul de Minas Gerais (FURTADO, 2009), dos traficantes de escravos e das fortunas originadas na mineração (COSTA, 1998).

28 Empregavam-se pilões movidos a água ou tração animal e, para o transporte, as tropas de burros. O desgaste do solo implicava na necessidade permanente de expansão da fronteira agrícola. Assim se deu a conquista da terra fluminense cobrindo "todo o território da província. E o que explicava essa irradiação tão aguda e tão imensa, era, portanto, o café" (REIS, 1985, p. 348) povoando a imensa hinterlândia.

atividade ocorreu por volta de 1850. Na Mata mineira, tanto as áreas das propriedades como o volume atingido eram menores por inexistir uma oferta ilimitada de terras adequadas ao plantio (LANNA, 1986). Ainda que ocupando apenas 5% do território mineiro, a plantação de pés de café foi significativa naqueles anos[29]. No Espírito Santo a cafeicultura vinculou-se às pequenas propriedades dos núcleos coloniais de estrangeiros.

Paul Singer (1977) aponta para os estreitos laços entre os cafeicultores fluminenses e o capital estrangeiro (principalmente ingleses) estabelecidos na capital do país. Pelo porto carioca escoava a exportação do "ouro negro" do Vale do Paraíba fluminense, de Minas Gerais e do Espírito Santo, razão do incremento de atividades bancárias e daquelas complementares ao comércio externo (transporte, armazenamento, comercialização, acondicionamento, embarque e desembarque). Incluem-se também os serviços públicos que permitirão ainda o surgimento de novos bairros nas cidades.

A burguesia paulista do café, que morava nos mais belos sobrados da capital da província, introduziu o trabalho livre e um sofisticado maquinário em suas fazendas. A cafeicultura, com seus equipamentos de refino, beneficiamento e de comercialização associados aos negócios de exportação, adquiriu caráter urbano. Em face da estreita vinculação campo/cidade, a partir de meados do século XIX o café se tornou a matriz da modernização da economia e o mais importante vetor de ocupação territorial responsável pela expressiva urbanização.

Se se diz café, se diz trem, fator basilar para a expansão da rede urbana e a unificação dos mercados regionais. Pierre Monbeig (1943) analisa os caminhos de ferro[30] com suas estações (inclusive no interior das fazendas em São Paulo), sedes e oficinas como "plantadores de cidades". Os acionistas das empresas ferroviárias (Companhia

29 Essa autora se refere a um "mosaico de regiões" em Minas Gerais, a província mais populosa e maior importadora de escravos durante o século XIX. Além do café, havia a mineração e a produção de alimentos, tabaco e de algodão.

30 Não tiveram repercussão as normas de 1835 permitindo a construção das linhas férreas da Bahia ao Rio Grande do Sul; de Santos à zona central da província de São Paulo (1838) e a do Rio de Janeiro a São Paulo (1840). Somente após a garantia de juros pelos governos imperial e provinciais foi iniciada a abertura das estradas de ferro no país.

Paulista de Estradas de Ferro; Mojiana; Ituana e Sorocabana)[31], das sociedades anônimas vinculadas aos serviços urbanos de utilidade pública (iluminação, transporte e fornecimento de água) e de instituições financeiras e comerciais ligadas à exportação e importação eram os maiores fazendeiros paulistas (SAES, 1996). Assim, durante o Segundo Reinado o "complexo cafeeiro" (CANO, 2007), escravista e capitalista se fez acompanhar por uma nova paisagem e por novas mentalidades. É inegável também o desenvolvimento da arte e da ciência naqueles tempos, entretanto "(...) o Brasil [ainda] constituía uma ilha de letrados num mar de analfabetos" (CARVALHO, 2012, p. 35).

Grande parte das atividades econômicas do Sudeste, incluindo o surto industrial de 1840-1870, desenvolveu-se em bases capitalistas com a introdução do trabalho assalariado, das ferrovias e dos investimentos estrangeiros na ampliação da rede bancária, do crédito e dos serviços urbanos. No entanto, a economia brasileira no século XIX "esteve longe de ser homogênea em quaisquer de suas características básicas, antes se desenvolve a partir de peculiaridades regionais" (PAULA, 2012, p. 182) em termos de produção, relações de trabalho e estruturas fundiárias. Essa afirmação implica em uma diversidade do quadro territorial, apreciada a seguir.

Enquanto nas províncias do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e, sobretudo, em São Paulo avançava a rede urbana alterando significativamente o quadro espacial e demográfico – mudança derivada da imigração europeia e da libertação gradual dos escravos –, a urbanização no Nordeste foi um processo lento e atomizado com as principais aglomerações assentadas no litoral (CANO, *op. cit*.). Entretanto, mesmo com os distintos ritmos da urbanização, havia um atributo que não se perdeu: o papel desempenhado pelos povoados para o exercício da manutenção da ordem, da gerência do espaço interno, da arrecadação tributária, da imposição de um credo, da educação e nós da rede de comunicações. Em outras palavras,

31 Se no Rio de Janeiro e no Nordeste as ferrovias foram abertas com o capital inglês, na província de São Paulo predominaram as iniciativas de cunho privado regional. "Mais da metade do atual território paulista foi ocupada tardia, veloz e progressivamente com o auxílio do trem" (MARX, 2010, p. 176).

detentores de funções específicas para a regulação e comando sobre uma determinada região[32].

Decisões tomadas durante a década de 1850 impactaram o torrão brasileiro. Em primeiro lugar, a criação de duas províncias: a do Amazonas (1850), como recompensa às classes dominantes por terem se mantido fiéis ao governo durante a Cabanagem; e a do Paraná (1853), como uma pena aplicada aos senhores da terra da província de São Paulo pela eclosão da Revolução Liberal[33]. Outra nota relevante refere-se à transferência das capitais das províncias do Piauí, de Oeiras para Teresina (1852), e de Sergipe, de São Cristóvão para Aracaju (1855), ambas cidades planejadas[34]. Houve proposições, não implementadas, para o estabelecimento de mais três províncias: Oiapóquia, Campos dos Goytacazes e Araguaia. Oiapóquia, com a capital em Macapá, foi sugerida em 1853 pelo senador Cândido Mendes de Almeida. O projeto de constituição da província de Campos foi encaminhado pela câmara municipal ao presidente do Conselho de Ministros em 1855, envolvendo o território da antiga capitania de São Tomé. Correspondia aos então municípios de Campos, São Fidélis e São João da Barra (no Rio de Janeiro), à comarca de Itapemirim (no Espírito Santo) e a algumas vilas de Minas Gerais (SOFFIATI, 2016)[35].

32 Nas povoações se alastraram as epidemias vitimando milhares de pessoas. Constituindo-se o principal modo de moradia dos pobres nas maiores cidades, como no Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife e Salvador, e mesmo em muitas pequenas localidades do país, os cortiços com seus "miasmas de aglomeração" foram apontados pelas autoridades como propagadores da febre amarela, cólera e varíola. Esse tipo de habitação tornou-se o foco da atuação da Junta Geral de Higiene Pública na capital e dos provedores (e/ou inspetores) nas províncias.

33 A província de Amazonas correspondeu à antiga capitania do Rio Negro e a do Paraná, à comarca de Curitiba com sua lucrativa erva-mate.

34 Teresina, situada no centro geográfico da província e em sua zona agrícola mais rica, deveria servir ao projeto imperial de navegação a vapor pelo Rio Parnaíba. Foi desenhada com um traçado geométrico por João Isidoro França e pelo conselheiro José Antônio Saraiva, e Aracaju, erguida anexa ao porto de escoamento do açúcar, teve quarteirões simétricos elaborados pelo engenheiro Sebastião José Basílio Pirro.

35 Em 1873, o deputado Cruz Machado submeteu ao ministro do Império um mapa da província do Araguaia abarcando terras de Goiás e do Maranhão, equivalendo ao atual Estado do Tocantins. Cabe a referência de que no *Atlas do Império do Brazil*, de Candido Mendes de Almeida e editado em 1868, havia a proposta de transferência da capital do Império para a região do Araguaia. Em 1873, Candido Mendes reapresentou a proposição da província de Oiapóquia, dessa vez nomeando-a Pinsônia.

Um importante ato vinculou-se à Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (Lei 1.067 de 1860) à qual foram atribuídas a orientação e a responsabilidade pelas estradas de ferro e de rodagem; navegação; telégrafo; bombeiros; registro de terras; colonização; catequese e aldeamentos dos índios; fomento ao comércio, indústria e agricultura; mineração; ensino; jardins botânicos; institutos agrícolas e pelos correios. Organizada de maneira centralizada e em quatro diretorias, suas competências influenciaram na urbanização (ANDRADE, *op. cit.*).

Quanto à centralização como discurso da modernização, é preciso trazer a voz crítica de Tavares Bastos em seu livro *A Província*, publicado em 1870, ano do nascimento do Partido Republicano. Com o argumento de diferenças (naturais, econômicas e sociais) entre as circunscrições, propunha que as Assembleias Provinciais realizassem as obras públicas, como a abertura de caminhos terrestres e de ferrovias e os melhoramentos dos portos. Caberia ao Estado imperial a fundação de escolas laicas, a emancipação dos escravos, a cobrança de impostos territoriais, a discriminação das terras públicas e privadas e a implantação da reforma agrária para permitir a oferta de terra barata ao imigrante e ao liberto (CHRYSOSTOMO; FRIDMAN, *op. cit.*)[36]. As propostas descentralizadoras de Tavares dialogavam com os movimentos de oposição republicana, muitos dos quais também devedores das ideias trazidas pelos socialistas românticos.

Ao findar o terceiro quartel do século XIX, o conjunto de todas as vilas e cidades cresceu mais de 50% atingindo o número de 769 municípios dos quais 244 cidades e 525 vilas. São Paulo (72), Bahia (62), Pernambuco (47) e Minas Gerais (44) eram as províncias que detinham o maior número de vilas e Minas Gerais (54) e São Paulo (45), de cidades (Mapa 2).

36 Esse autor também pregava a adoção de um sistema federativo monárquico acompanhado por reformas no sistema de representação e no Judiciário; pela liberdade religiosa, comercial e de cabotagem; e pela abertura da navegação do Rio Amazonas aos estrangeiros. Tavares entendia que a "regeneração material e moral do país" estaria no conhecimento da realidade, daí a importância atribuída à estatística.

Mapa 2 – Vilas e cidades de 1850 a 1875.



Bases cartográficas: IBGE. Bases digitais das sedes municipais 1991. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em: 30/05/2019; IBGE. Malha municipal digital da divisão político-administrativa brasileira. 2015. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2015/Brasil/BR/. Acesso em 1/08/2019; Almeida (2002).

Fonte: Pesquisa "Espaço e plano. Capítulos da urbanização fluminense".

Passemos aos últimos anos do Oitocentos. Observemos brevemente, e de acordo com João Antônio de Paula (2012), a base econômica e as distintas relações de trabalho que coexistiam no período: no Norte, para onde fugiram milhares de pessoas[37]

37 As secas obrigaram a migração de aproximadamente 500 mil retirantes para as províncias do Norte ou para os polos urbanos nordestinos e, residualmente, para o Sudeste.

das grandes secas nordestinas (1877-1880 e 1888-1889), o sistema de aviamento na extração de látex e de outras drogas do sertão; o trabalho familiar e de parceria na agroindústria do açúcar, na produção agrícola de tabaco, cacau, algodão, de alimentos e nas atividades pecuaristas bem como o assalariamento da produção têxtil nordestinos; o emprego da mão de obra escrava e livre na mineração do ouro e diamantífera além da locação de serviços na agroindústria de Minas Gerais; o trabalho familiar na produção de alimentos e de couros e peles e nas grandes estâncias voltadas à pecuária do Sul; e a escravidão e o assalariamento nas plantações de café e nas indústrias de São Paulo, Minas Gerais e do Rio de Janeiro (incluindo crianças e mulheres nas tecelagens).

Tal multiplicidade regional exigia a integração nacional, o que estimulou a elaboração de planos viários. Manoel Sousa Neto (2012) cita os projetos de Eduardo José de Moraes (1869), João Ramos de Queiroz (1874), André Pinto Rebouças (1874), Honório Bicalho (1881) e Antônio Oliveira Bulhões (1882). O primeiro plano dedicava-se à melhoria da navegação fluvial no interior do país e o segundo às ferrovias. Os demais eram programas mistos ferroviários-fluviais firmados a partir das bacias dos rios Amazonas, São Francisco e da Prata. Tais projetos foram redigidos por engenheiros, categoria que exercia funções no Estado – como professores, oficiais ou técnicos – e reivindicava a modernização brasileira "independente das oscilações políticas"[38]. Apesar de nenhuma dessas proposições ter sido implantada, sua formulação já assinalava que "transportar é produzir".

A expansão capitalista comandada pela industrialização (sem que isso signifique que o Brasil havia se tornado um país industrializado) redefiniu o caráter da urbanização. Segundo Emília Viotti da Costa (2002), entre 1875 e 1890 o número de indústrias cresceu de 175 para 600[39]. Assinale-se que as cidades convertidas nos principais eixos industriais do país possuíam um incipiente grau de urbanização antes do surgimento das primeiras fábricas. Essa visão é compartilhada por Francisco Foot Hardman e Victor Leonardi (1982) quando questionam

38 Mas havia divergências entre eles, como a perspectiva federalista do abolicionista Rebouças contrária ao modelo radial francês.

39 E a economia do café, sobretudo em São Paulo, se automatizou com as despolpadoras mecânicas e as novas técnicas de torrefação.

a relação causal industrialização/urbanização. Para Francisco de Oliveira (1982) a urbanização "se redefine a partir do momento em que a cidade passa a ser também sede do aparelho produtivo, a sede da indústria propriamente dita" (p. 38). De acordo com esse autor, o padrão de acumulação imposto pela industrialização potencializou a urbanização, cujo grau foi superior ao ritmo da industrialização e do crescimento da força de trabalho empregada[40].

O panorama de "subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior" (SANTOS, 1993, p. 29) durante mais de três séculos começou a desaparecer no último quartel do Oitocentos, por meio dos sistemas de engenharia – estradas de ferro, portos, meios de comunicação –, dos influxos transferidos pelo comércio internacional e das inovações trazidas pelo telégrafo submarino, telefonia, usinas hidrelétricas e pelas redes de tráfego urbano no Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Campinas, São Luís e Recife. Ainda segundo Santos, o ritmo veloz da modernização acelerou a urbanização das grandes cidades, isto é, apenas uma pequena parcela do território nacional "se mecanizou" com a criação do "meio técnico" substituindo o meio natural[41].

Verifiquemos o que os dados demográficos apontam. A população do Brasil em 1850 somava 7,23 milhões, em 1872, 9,93 milhões, alcançando 14,33 milhões em 1890. Para esse crescimento também concorreu a vinda de imigrantes. Se 110.093 (outras fontes apontam 106.187) estrangeiros aportaram no país entre 1860 e 1869, seu número quase dobrou no decênio seguinte com os 193.931 portugueses, italianos, alemães e espanhóis aqui chegados[42]. Um salto enorme ocorreu entre 1880 e 1889: foram 527.869 os

40 Diferentemente dos países europeus, a industrialização foi "excepcionalmente urbana" dada a histórica autarquia do campo no país (OLIVEIRA, *op. cit.*).

41 Cole (1966, apud PAULA, 2012) mostra a evolução da malha ferroviária no país: em 1860 era de 216 km; em 1870, 808 km; em 1880, 3.488 km e em 1890, 16.225,6 km, rede presente em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, províncias ligadas ao café (GRAHAM, 2001). Tanto é assim que ao fim do Império as províncias do Amazonas, Maranhão, Piauí, Sergipe, Goiás e Mato Grosso não eram cortadas por ferrovias (HOLANDA, *op. cit.*).

42 Esses dois períodos coincidem com o aumento do tráfico interno de escravos. O Censo de 1872 apresenta 15,2% da população total como escravos, circunscritos sobretudo à grande propriedade agrícola nas províncias de Minas Gerais (370.459), Rio de Janeiro (292.637), Bahia (167.824), São Paulo (156.612) e Pernambuco (89.028). Graham (*op. cit.*) afirma que em 1872, no Rio de Janeiro, havia mais portugueses que escravos.

trabalhadores imigrantes desembarcados no país (IANNI, 1963; COLE, 1966).

Com a multidão de gente "estranha" (estrangeiros, escravos libertos e indígenas) e a pobreza invadindo as cidades "modernas", um novo modelo espacial de organização das urbes se consolidou: o isolamento dos poderosos, isto é, a segregação das classes no espaço. Os ricos instalaram-se nos palacetes dos bairros surgidos e, junto às ferrovias que se tornaram os eixos definidores do zoneamento, estabeleceram-se as unidades fabris e os subúrbios populares. Recupero Milton Santos quando afirma que a relação técnica introduzida pela indústria "torna-se criador[a] da pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres" (SANTOS, *op. cit.*, p. 10). Por este motivo desde meados da década de 1880 a preocupação no pensamento dominante deslocou-se da forma da moradia popular (cortiço, vila operária) para o hábitat – os loteamentos das antigas chácaras nos arredores, os subúrbios e a periferia (ABREU, 1986; ROLNIK, 1997). E com o deslocamento dos pobres "para longe", as urbes se expandiram, "transformando em urbano o que não era" (retomemos Ildefons Cerdà).

Nesse novo modelo urbano, entre os padrões urbanísticos introduzidos pelos quadros técnicos formados na Escola Politécnica[43], ou na Europa e Estados Unidos, estavam o traçado regular das ruas e avenidas, os prédios monumentais e as normas disciplinadoras de construção. Esses parâmetros, aplicados nas áreas mais ricas das cidades, foram acompanhados pela melhoria da infraestrutura urbana – pavimentação, iluminação a gás e elétrica, rede de distribuição de água e esgoto, rede de transportes e coleta de lixo – e pela vigilância policial. Estava inaugurada a "questão urbana" como um problema habitacional, de saúde pública e de segurança[44].

43 A Escola Central, reorganizada como Escola Polytechnica em 1874, oferecia entre seus seis cursos o de Engenharia Civil. Dentre tantas no país, podem ser citadas as propostas de planos para o Rio de Janeiro, Belém, São Paulo, Fortaleza, Aracati e cidade da Paraíba.

44 As primeiras estatísticas oficiais das habitações coletivas na capital são de 1875-76. Em 1886 houve uma reforma dos serviços sanitários do Império que continuava atingido por graves epidemias. Foram instaladas a Inspetoria Geral de Higiene e a Inspetoria Geral de Saúde dos Portos mais o Conselho Superior de Saúde Pública.

Entretanto, "fora dos principais portos – Rio de Janeiro, Salvador, Recife, São Luís e Belém – a vida urbana era sempre reduzida" (REIS FILHO, 2000, p. 97). Para comprovar essa assertiva, verifiquemos inicialmente a população brasileira por região.

Tabela 1 – População segundo as regiões em 1872 e 1890.

	1872		1890	
Região	População	% total	População	% total
Norte	326.847	3,3	476.370	3,3
Nordeste	4.643,560	46,8	6.002.047	41,7
Centro-Oeste	220.812	2,2	320.399	2,2
Sudeste	4.025.922	40,5	6.104.384	42,5
Sul	721.337	7,3	1.475.715	10,3
Total	9.930.478		14.333.915	

Fonte: Censos de 1872 e 1890.

Em 1872 grande parte da população brasileira se concentrava no Nordeste e no Sudeste. Em 1890, esse movimento se confirmou, mas com mudanças, como o decréscimo demográfico no Nordeste e o aumento da população no Sudeste e na região Sul. Acompanhemos a seguir na Tabela 2 os dados demográficos nas mais populosas cidades-capitais brasileiras.

Tabela 2 – População nas capitais em 1872 e 1890.

	Rio de Janeiro *	Salvador *	Recife *	Belém *	São Paulo *	Porto Alegre *	População total das capitais brasileiras **	População total do país *
1872	274.972	129.109	116.671	61.997	31.385	43.998	1.022.655	9. 930.478
1890	522.651	174.412	111.556	50.064	64.934	52.421	1.133.087	14.333.915

Fonte: *Censos 1872 e 1890. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6; **Costa (1999).

Nessas capitais a população aumentou: mais que dobrou em São Paulo e no Rio de Janeiro o crescimento foi de 90%. Para a cidade paulistana, Costa (2002) acrescenta que a taxa foi de 5% ao ano entre

1872 e 1886, e de 8% ao ano de 1886 a 1889. Lembremos que o Censo de 1890 apresentou dados incompletos de algumas províncias, como as do Pará e Pernambuco, o que explicaria o (falso) decréscimo demográfico em Belém e Recife. Observemos agora a Tabela 3.

Tabela 3 – População total e urbana no Brasil em 1872 e 1890.

	População total	População urbana	Número de cidades com 50 mil habitantes ou mais	% da população urbana	Crescimento anual da população no período (% aa)	
					Urbana	Total
1872	9.930.478	582.749	4	5,9	3,7	2,5
1890	14.333.915	976.038	6	6,8		

Fontes: Censos 1872 e 1890; Lopes (2008, p. 24-25).

Juarez Brandão Lopes (2008) considerou como população urbana aquela das capitais brasileiras com mais de 50 mil habitantes, no caso os polos que reuniam o maior número de manufaturas e indústrias[45]. Além dos dados demográficos e das manufaturas, creio que devem ter sido incluídos os serviços urbanos (ainda que insuficientes). Levando em conta a população total das capitais em 1872, como Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém (ver Tabela 2), estas compreendiam 5,9% da população total. No Censo de 1890 registraram-se seis cidades – Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Belém, São Paulo e Porto Alegre – acumulando 6,8% da população total. Enquanto o crescimento da população total do país foi de 2,5% ao ano, o crescimento percentual médio da população urbana foi de 3,7% ao ano. Ou seja, seu ritmo de crescimento foi 1,5 vez maior do que o da média da população do país, demonstrando o grau de urbanização nas capitais no último quartel do século XIX.

Finalmente é examinada a composição de vilas e cidades existentes ao longo do Oitocentos nas Tabelas 4 e 5.

45 O Censo de 1872 aponta 13 localidades, não industriais, com população superior a 50 mil habitantes: sete em Minas Gerais, quatro na Bahia, uma em Pernambuco e uma no Rio de Janeiro.

Tabela 4 – Número de vilas e cidades por período e por região.

Região	Período					
	1800-1849		1850-1875		1876-1889	
	Vilas	Cidades	Vilas	Cidades	Vilas	Cidades
Norte	27	4	38	9	30	18
Nordeste	174	32	270	77	282	133
Sudeste	102	35	144	122	87	180
Sul	25	9	42	26	48	37
Centro-Oeste	21	2	31	10	23	18
Totais	349	82	525	244	470	386

Fonte: Fridman, Fania. Pesquisa "Espaço e Plano: capítulos da urbanização fluminense".

Tabela 5 – Variação do número de vilas e cidades por período e por região.

Região	Período								
	1800-1849			1850-1875			1876-1889		
	De vilas para cidades	Vilas criadas	Cidades criadas	De vilas para cidades	Vilas criadas	Cidades criadas	De vilas para cidades	Vilas criadas	Cidades criadas
Norte	3	7	0	4	18	1	9	1	0
Nordeste	28	126	0	37	137	8	56	69	0
Sudeste	28	83	1	67	110	20	57	0	1
Sul	9	9	0	15	32	2	9	15	2
C. Oeste	2	19	0	8	18	0	8	0	0
Totais	70	244	1	131	315	31	139	85	3

Fonte: Fridman, Fania. Pesquisa "Espaço e Plano: capítulos da urbanização fluminense".

Pela Tabela 4 está demonstrada a concentração de vilas e cidades nas regiões Nordeste e Sudeste. Pode-se observar também o crescimento do número de vilas durante a primeira metade do século XIX e o seu decréscimo no último quartel. Por outro lado, expressam-se valores sempre crescentes de cidades. A Tabela 5 revela a variação da quantidade de vilas e cidades por período e por região. Os dados mais significativos foram apresentados pelas regiões Nordeste e Sudeste. No primeiro e segundo períodos o movimento mais relevante é o da criação de vilas e, durante o terceiro quartel, o aumento do número de cidades ocorre principalmente pela elevação de vilas a cidades no Sudeste. No último quartel o acréscimo de cidades se deu pelo mesmo processo e

está ressaltada também a redução da quantidade de vilas criadas. São esses fatores que explicam a evolução dos números de vilas e cidades expressos na Tabela 4. Complementam-se esses dados regionais com as informações por província entre 1876 e 1889: as da Bahia (77), São Paulo (55) e Pernambuco (37) apresentaram o maior número de vilas, e Minas Gerais (86) e São Paulo (63) o de cidades. (Mapa 3)

Mapa 3 – Vilas e cidades no último quartel do século XIX.



Bases cartográficas: IBGE. Bases digitais das sedes municipais 1991. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em 30/05/2019; IBGE. Malha municipal digital da divisão político-administrativa brasileira. 2015. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/malhas_territoriais/malhas_municipais/municipio_2015/Brasil/BR/. Acesso em: 1/08/2019; Almeida (2002).
Fonte: Pesquisa "Espaço e plano. Capítulos da urbanização fluminense".

Para concluir

Neste artigo a urbanização brasileira no século XIX foi analisada através dos planos territoriais, dos preceitos legais e dos dados quantitativos sobre as vilas e cidades. Entre os projetos, além da fundação de novos assentamentos, mencionei a importância do povoamento por meio dos núcleos coloniais, organizados por companhias ou por particulares, reunindo trabalhadores estrangeiros. Para a ocupação de base urbana, a norma exigia sua localização nas vilas já existentes ou a serem erigidas. Encontravam-se no programa imperial as "vilas de comércio" que, instituídas pelas oligarquias rurais, também indicam como as áreas urbanas, locais do estabelecimento do poder, associavam-se às suas "zonas de influência".

Na segunda metade do Oitocentos, as operações do "Planejamento dos barões" foram concomitantes à contínua expulsão dos nativos e dos posseiros de suas terras e à reorganização territorial e administrativa – local e provincial. Contribuíram para a ordenação do espaço brasileiro a instalação das colônias militares; de parceria e do governo, e dos núcleos coloniais subvencionados pelas autoridades. As colônias militares agrícolas, situadas nas margens de rios e/ou em locais estratégicos, serviram tanto para o controle das fronteiras e da navegação fluvial, como para a repressão aos quilombos e desertores. A maioria delas deu origem a freguesias ou vilas. Por desaparecerem em pouco tempo, as colônias de parceria organizadas pelos fazendeiros em grandes glebas fundiárias não geraram povoados. No regulamento das colônias do governo e da imigração subvencionada para as colônias de "industriosas" de particulares, determinava-se a divisão dos terrenos em lotes urbanos e rurais, ao que se deve a estruturação de muitos povoados e de sua classe média. Esse período demarca o início da modernização capitalista brasileira com novas balizas legais e o incremento da produção cafeeira, importante vetor da conquista espacial e responsável pela expressiva urbanização com escravidão. Nas províncias do Sudeste a rede urbana avançou nos domínios da cafeicultura e, no Sul, os núcleos coloniais resultaram em novas centralidades, alterando significativamente o quadro espacial e demográfico naquelas áreas. O caráter da urbanização se redefiniu

ainda mais quando fábricas se instalaram no país e as inovações técnicas aceleraram o ritmo da modernização das grandes cidades.

Durante todo o século XIX grande parcela da população se concentrou tanto no Nordeste quanto no Sudeste, partes do território que também apresentavam o maior número de vilas e cidades. Persiste o entendimento de que, no restante do país, tratava-se mais de um aglomerado de povoados do que um processo de urbanização (MARX, 2010). Isto é, a modernização, aliada à urbanização das cidades mais importantes, se fez apenas de fachada (COSTA, 1999). Essa urbanização é reconhecida também pela prática dos agentes do "Urbanismo imperial" que transformaram ou geraram novas e regulares urbes com seus Códigos de Posturas e práticas higienistas.

Urbanização é a proporção entre população urbana e a total, a concentração da população em centros urbanos e a interdependência entre os diversos espaços (locais, regionais, nacionais e globais) com seus usos especializados formando uma rede. Integrada por povoados, vilas, cidades e suas hinterlândias, está submetida à política urbanizadora, esta inseparável das determinações dos mandantes. Há que se atribuir, portanto, à configuração espacial do país no passado não tão longínquo – que denomino de "as urbanizações brasileiras" – os sistemas técnicos, incluindo os transportes, que influenciaram não apenas a circulação, mas a divisão regional, definida a partir das vilas e cidades e de sua área de influência. Contribuíram ainda as economias locais, as normas provinciais e imperiais e a vigilância dos agentes formuladores da cena territorial para a manutenção da ordem.

Referências

ABREU, Mauricio de Almeida. Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro. *Revista Rio de Janeiro* (2), abril 1986.

ALMEIDA, Candido Mendes de (org.). *Atlas do Império do Brasil comprehendendo as respectivas divisões administrativas, ecclesiasticas, eleitoraes e judiciarias*. Edição *fac-similar*. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes, 2002 [1868].

ALMICO, Rita; PEREIRA, Walter Luiz. *História Econômica do Brasil Império*. Rio de Janeiro; Niterói; São Paulo: ABPHE; EDUFF; Hucitec, 2022.

ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. *Subsídios para o estudo da influência da*

legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras. São Paulo: s.c.p., 1966 (tese para cátedra Poli, USP).

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. *Recenseamento Geral do Império.* Quadros Gerais. v.1. Rio de Janeiro: Typ. G. Leuzinger e Filhos, 1874.

BRASIL. Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Diretoria Geral de Estatística. *Synopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1890*. Rio de Janeiro: Officina da Estatística, 1898.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Vocabulário das cidades e vilas brasileiras*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia; Serviço de Geografia e Estatística Fisiográfica, 1943.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. 36 vols. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1957-1964.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Brasil 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: https://brasil500anos.ibge.gov.br. Acesso em: 3 out. 2019.

BLUTEAU, Rafael. *Diccionario da lingua portugueza*. Tomo segundo. Lisboa: Officina de Simão Thaddeo Ferreira, 1789.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2007 [1977].

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem; teatro de sombras*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ; Relume-Dumará, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. Introdução. *In*: CARVALHO, J. M. (coord.). *A construção nacional 1830-1889*. Madrid: Fundação Mapfre; Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

CHALHOUB, Sidney. *Visões da liberdade.* Uma história das últimas décadas da escravidão na corte. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CHALHOUB, Sidney. População e sociedade. *In*: CARVALHO, J. M. (coord.). *A construção nacional 1830-1889*. Madrid: Fundação Mapfre; Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

CHRYSOSTOMO, Maria Isabel; FRIDMAN, Fania. Projetos territoriais para o império brasileiro: o caso da província fluminense. *Revista Praia Vermelha* (1), jan.-jun. 2010.

COLE, Harry. O desenvolvimento urbano no Brasil. *Revista de Administração Municipal* (76), maio-jun. 1966.

COSTA, Emília Viotti da. *Da senzala à colônia.* São Paulo: EDUSP, 1998 [1966].

COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república*. São Paulo: Ed. UNESP, 1999 [1977].

COSTA, Emília Viotti da. Brasil: a era da reforma, 1870-1889. *In*: BETHELL, Lewis (org.). *História da América Latina.* v. V. São Paulo: EDUSP, 2002.

DEFFONTAINES, Pierre. Como se constituiu no Brasil a rede das cidades. *Boletim Geográfico* (15), junho 1944 [1938].

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. *Interiorização da metrópole e outros estudos*. São Paulo: Alameda, 2005 [1971].

FARIA, Sheila de Castro. Colônias de parceria. *In*: VAINFAS, R. (dir.). *Dicionário do Brasil Imperial (1822-1889)*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002.

FOOT HARDMAN, Francisco; LEONARDI, Victor. *História da indústria e do trabalho no Brasil:* das origens aos anos vinte. São Paulo: Global, 1982.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos*. 14. ed. São Paulo: Global, 2003 [1936].

FRIDMAN, Fania. De chão religioso a terra privada: o caso da Fazenda de Santa Cruz. *Cadernos IPPUR,* n. 2, ago.-dez. 2001; n. 1, jan.-jul. 2002.

FRIDMAN, Fania. Os poderes do ordenamento. A formação territorial do Rio de Janeiro. *In*: FREITAS, José. F.; MENDONÇA, Eneida (orgs.). *A construção da cidade e do urbanismo:* ideias têm lugar? Vitória: EDUFES, 2012.

FRIDMAN, Fania. Socialismo e progresso no Rio de Janeiro do século XIX. *Revista Paranoá* (13), 2014.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Edição comemorativa. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009 [1959].

GOMES, Flávio dos Santos. *Mocambos e quilombos.* Uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GRAHAM, Richard. O Brasil de meados do século XIX à Guerra do Paraguai. *In*: BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina*. vol. III. São Paulo: EDUSP, 2001.

GRZYBOVSKI, Denize; PEREIRA, André da Silva. Desenvolvimento econômico na região colonial no Rio Grande do Sul. Uma análise histórica das implicações da Constituição de 1891 nas empresas familiares. *Desenvolvimento em questão* (24), set./dez. 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. As colônias de parceria. *In*: HOLANDA, S. B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo II, v. 3. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987 [1967].

IANNI, Octavio. *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

LANGENBUCH, Juergen Richard. Os núcleos de colonização oficial implantados no planalto paulistano em fins do século XIX. *Boletim Paulista de Geografia* (46), dez. 1971.

LANNA, Ana Lúcia. O café e o trabalho livre de Minas Gerais 1870/1920. *Revista Brasileira de História* (12), mar.-ago., 1986.

LIMA, Viviane. Agenciamento e agenciadores da emigração: a inserção dos trabalhadores cearenses na lavoura cafeeira (século XIX). *Revista Histórica,* n. 41, abril 2010.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. *Terra prometida.* Uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. *Desenvolvimento e mudança social:* formação da sociedade urbano-industrial no Brasil [*online*]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008 [1968]. Available from Scielo Books, http://books.scielo.org.

LOWY, Michael; SAYRE, Robert. *Revolta e melancolia*. São Paulo: Boitempo, 2015.

LYRA, Henrique B. Ocupação de mão de obra na Bahia na segunda metade do século XIX. *Anais* do XXII Simpósio Nacional de História. João Pessoa: ANPUH, 2003.

MARX, Murillo. *Cidade no Brasil.* Em que termos? São Paulo: Studio Nobel, 1999.

MARX, Murillo. Das tulhas, pelos trilhos, aos trapiches. *In*: FRIDMAN, Fania; ABREU, Mauricio (orgs.). *Cidades latino-americanas.* Um debate sobre a formação de núcleos urbanos. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo Saquarema, a formação do Estado Imperial.* Rio de Janeiro: Access, 1994.

MATTOS, Selma R. de. *Para formar os brasileiros:* o compêndio da história do Brasil de Abreu e Lima e expansão para dentro do império do Brasil. Tese (Doutorado em História). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

MONBEIG, Pierre. O estudo geográfico das cidades. *Boletim Geográfico* (7), out.1943 [1941].

MORAES, Antonio Carlos Robert. *Ideologias geográficas*. 5ª ed. São Paulo: Annablume, 2005 [1988].

MOTA, Carlos Guilherme. Ideias de Brasil: formação e problemas (1817-1850). In: MOTA, C. G. *Viagem incompleta.* A experiência brasileira (1500-2000). São Paulo: Ed. SENAC, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço e Debates* (6), jun-set 1982.

PAULA, João Antônio de. O processo econômico. *In*: CARVALHO, Jose Murilo (coord.). *A construção nacional 1830-1889*. Madrid: Fundação Mapfre; Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos.* Ensaio de interpretação dialética da história brasileira. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1957 [1933].

REIS FILHO, Nestor Goulart. Urbanização e modernidade: entre o passado e o futuro (1808-1945). *In*: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta.* A experiência brasileira (1500-2000). São Paulo: Ed. SENAC, 2000.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. A província do Rio de Janeiro e o Município

Neutro. *In*: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*. Tomo II, v. 2, 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1985 [1964].

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*. São Paulo: Fapesp; Studio Nobel, 1997.

SAES, Flavio Azevedo Marques. Estradas de ferro e diversificação da atividade econômica na expansão cafeeira em São Paulo, 1870-1900. *In*: SZMRECSÁNYI, T.; AMARAL LAPA, J. R. (orgs.). *História econômica da Independência e do Império*. São Paulo: Hucitec; Fapesp; ABPHE, 1996.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. 2. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1977 [1968].

SOARES, Carlos Eugênio Líbano. *Zungu:* rumos de muitas vozes. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 14. ed. Rio de Janeiro: Graphia Editorial, 2004 [1962].

SOFFIATI, Arthur. *Do global ao local*. Reflexões sobre ecologismo e eco-história. Rio de Janeiro: Autografia, 2016.

SOUSA NETO, Manoel Fernandes. *Planos para o Império.* Os planos de viação do Segundo Reinado (1864-1889). São Paulo: Alameda, 2012.

TAVARES BASTOS, Aureliano Candido de. *A Província*. (Edição *fac-s*ímile*)*. Distrito Federal: Senado Federal, 1997 [1870].

Ruralismo, antiurbanismo e autoritarismo: as lutas em torno de um projeto nacional

Robert Pechman
Stephanie Assaf

Yes, nós temos urbanismo! Isso é o que provavelmente poderia afirmar qualquer orgulhoso carioca (e os brasileiros contemplando a, até então, capital federal), passadas as reformas urbanas da Era Passos (1903-1906). O Rio, com seu centro renovado *à la Paris*, se tornou prova de quanto a inspiração urbanística contribuiu para a empreitada "civilizatória" do Brasil que ocorreu nas primeiras décadas do século XX. O problema era que o Centro do Rio ficava na cidade do Rio de Janeiro, e não em Paris, e, mais do que isso, ficava no Brasil, e não na Europa.

Sim, tínhamos urbanismo, mas continuávamos a ter problemas urbanos. A vaga higienista entre nós, aparentemente, se esgotara nos anos 20 do século passado, e os debates sobre cidade saíram de cena por algum tempo. Em tal conjuntura, as experiências urbanísticas, em sua maioria, se limitavam à "regeneração" do corpo urbano e na hierarquização do corpo social; sem necessitar negociar melhorias nas condições de vida dos grupos que, na cidade, sobreviviam de seus restos, e por isso mesmo violavam nas suas práticas cotidianas as normas sanitárias.

Fora do Brasil, na Europa ou nos Estados Unidos, desde finais do século XIX, novas experiências urbanísticas vinham sendo levadas a cabo, já não unicamente pautadas pela melhoria das condições sanitárias da cidade (TOPALOV, 1988). Todavia, essas também foram comandadas pela percepção de que uma das possibilidades de enfrentamento dos perigos das questões sociais estava nas melhorias do meio físico e, logo, da regulação dos costumes dos trabalhadores, sujeitos privilegiados desse debate.

Na Europa e/ou na América o crescimento industrial, a presença do proletariado nas cidades, a proliferação dos bairros operários (com o seu séquito de "problemas"), a miséria, o desemprego, e a exclusão social chamavam a atenção das autoridades, profissionais afins, técnicos e políticos.

O projeto político liberal do *laissez faire* levou, em larga escala, à radicalização das relações capital/trabalho, ocasionando sérios riscos de convulsões sociais. Diante desse quadro, as tentativas de equacionamento da questão social se sucederam, fazendo nascer projetos de Reforma Social. A percepção de que o "progresso social" dependia de boas condições do meio urbano fez com que os projetos reformadores evoluíssem de intervenções isoladas em pontos críticos emergentes, para compreensões mais articuladas dos problemas urbanos, e para ações mais coordenadas (planejadas) de expansão urbana. Nesse sentido, a categoria meio físico, explicativa dos problemas urbanos, começou a ceder lugar para a nova categoria – meio social, em que questões urbanas e questões sociais se articulariam conjuntamente.

É exatamente do cruzamento dessas duas questões que nascem as primeiras aplicações práticas do urbanismo como ciência: as *garden-cities,* ou cidades-jardim em português[1].

No Brasil, apesar dos "problemas" sociais e urbanos, não tínhamos ainda uma questão social em pauta e muito menos uma questão urbana. Conhecíamos o urbanismo, mas, em larga escala, sua

1 O conceito de cidade-jardim apresentou um salto em relação ao que era discutido anteriormente, que se vinculava com os debates e propostas para soluções de problemas urbanos relacionados, fundamentalmente, à questão da moradia. Para além das necessidades dos indivíduos, e das questões da habitação, foram pensados espaços propícios para o surgimento e fortalecimento de relações comunitárias (RIBEIRO, 1996, p. 26).

tradução entre nós limitou-se a produzir uma "civilidade higienizada", sem precisar aventurar-se pelas questões dos direitos sociais que a vida urbana suscitava, questionava.

Na Europa, as representações da pobreza e do poder foram se transformando, e o conceito de classes perigosas foi cedendo lugar para a percepção das massas empobrecidas, essas geradas por um sistema econômico-político "desajustado". Por outra via, no Brasil, a questão social ainda era tratada majoritariamente como caso de polícia, e muitas vezes acertada na base da repressão. Certamente que as diferentes condições de expansão do capitalismo, em cada um dos contextos aludidos, servem para explicar as diferentes percepções da questão dos direitos dos trabalhadores em consequência de seus direitos às condições de vida urbana.

A industrialização do início do século XIX na Europa passou por uma fase crucial de subordinação da mão de obra às vicissitudes da reprodução industrial. Hábitos arraigados nas classes populares, como a mobilidade, a intermitência do emprego e a preferência por moradias baratas no interior dos bairros operários tradicionais, mesmo que insalubres, significavam um impasse para o processo de produção industrial, para o qual a mão de obra deveria estar plenamente disponível e, mais do que isso, apta a trabalhar, isto é, educada nos hábitos do trabalho.

Nesse contexto, nas grandes capitais, os bairros operários funcionavam como verdadeiros redutos de resistência ao assalariamento e à subordinação do consumo. Era possível ainda sobreviver nas dobras da cidade sem se submeter integralmente às dinâmicas da vida industrial, graças às relações de solidariedade tecidas pelos grupos populares nas malhas da cidade.

A cidade, com suas múltiplas possibilidades econômicas, espaciais e culturais (costumes/tradições), era (e ainda é) o refúgio dos despossuídos e, por isso mesmo, o alvo central da crítica e ação dos reformadores no sentido de sua "adequação" às novas condições do desenvolvimento capitalista.

No Brasil, o processo de urbanização não fora forjado propriamente pela industrialização, ou mesmo pelo capital industrial. Por consequente, não se desenvolvera aqui uma classe operária nos moldes aos quais nos referimos às classes trabalhadoras forjadas pelo

processo industrial no exterior. Ao contrário, apesar da urbanização, apesar das próprias indústrias nascentes, o Brasil ainda era um país essencialmente rural, e nas cidades prevalecia a lógica mercantil do capital comercial, sendo nosso processo de urbanização tributário a essas relações.

Esses dois fenômenos mencionados ajudarão a explicar, diferentemente da Europa e Estados Unidos, porque aqui, apesar da forte influência estrangeira das teorias higienistas na formulação do pensamento urbanístico, a Questão Urbana e a Questão Social não se cruzaram.

Entre nós, as ideias urbanísticas e os projetos para a cidade tiveram muito mais o caráter de resolução de "problemas técnicos" e de intervenções no equacionamento de situações críticas da cidade do que a qualidade de uma política de reforma urbana pautada na necessidade de planejamento da cidade que enquadrasse seus problemas sociais, esses derivados de uma "má urbanização". Vamos partir dessa hipótese e daquilo que lhe deu fundamento para tentar explicar as questões que estiveram na origem do pensamento urbanístico hegemônico no Brasil (principalmente no Rio de Janeiro) que, historicamente, situamos nas primeiras décadas do século XX.

Apesar dos primeiros ensaios de um "urbanismo" remediador dos problemas da cidade, tanto na dimensão de embelezamento quanto na dimensão técnica, não há unanimidade da parte daqueles que se sentem responsáveis pelos destinos do país quanto ao que foi nomeado como do verdadeiro caráter e da índole do Brasil. Muitos dentre esses intelectuais, que vincularam suas obras à construção da nação, se perguntaram de onde ela deveria ser construída: se do campo ou da cidade?

Assim, ante uma Europa industrializada, que parecia ser hegemonicamente convicta de seu destino urbano, e tematizando seu futuro como sociedade a partir da "adaptação" do proletariado urbano, temos um Brasil que vacila entre um projeto de civilização urbana e o sonho da vida campestre. Em outras palavras, entre nós a construção dos "problemas urbanos" (matriz da invenção do urbanismo) competia com outras representações imaginárias do que deveria ser a sociedade brasileira.

Desde meados do século XIX, a opção entre campo e cidade se

coloca para alguns intelectuais. Veja-se o caso do importante escritor que foi Joaquim Manuel de Macedo – que foi ativo historiador, secretário e vice-presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, órgão oficial institucionalizador da história do Brasil. Macedo foi também o autor do primeiro compêndio de História do Brasil adotado no curso secundário e que exerceu enorme influência na constituição de um "saber nacional", uniformizando no espírito de sucessivas gerações uma certa imagem histórica do Brasil.

Em crônica escrita na *Revista Guanabara* em 1851, Macedo diagnosticou:

> [...] Quereis apalpar e medir os sentimentos profundos de uma nação? [...] quereis avaliar o seu caráter e sua índole? [...] abandonai as cidades suntuosas, deixai à corte [...] ide aos recôncavos, penetrai o coração, que vos há de falar a verdade palpitando.
>
> É lá, principalmente, que achareis nu e franco, deixando-se patentear com uma espontaneidade majestosa o caráter nacional, cheio de todas as suas nobres inspirações, e também de todos os seus pertinazes preconceitos: é somente lá, que achareis sua plenitude – o modo – o ar – o querer – e o viver do país.
>
> Os lares agrícolas são o asilo sagrado das crenças, dos brios, das tradições, das usanças e dos íntimos sentimentos de uma nação [...] As nações têm, como dois homens, duas vidas muito distintas: a vida pública e a vida privada: a vida do estado e a vida do lar doméstico.
>
> A primeira, a vida política, é uma cadeia de grandes acontecimentos de fatos estrondosos [...]. Há aí de mistura triunfos e derrotas, opulência e miséria: pode ser que as mais importantes cenas desse drama, que os episódios mais notáveis dessa vida tenham por teatro principalmente as cidades: pode ser que o fio de Ariadne, que deve guiar o historiador nesse labirinto só encontrar-se possa nas capitais dos estados.
>
> Mas a segunda via, a do lar doméstico, o quadro gracioso dos costumes, das festas de família, das agrestes folganças do povo, dessas tradições muitas vezes fabulosas, porém que tão grande influência exercem nos ânimos dos usos patriarcais enfim, esse não se encontra nas capitais, esse é o tesouro que a pátria confia à fidelidade dos habitantes do campo [...] (MACEDO, 1994, p. 286).

Na virada do século XIX, período de profundas transformações urbanas no coração da cidade do Rio de Janeiro, inspiradas na remodelação de Paris de Haussmann (1982-1870), várias obras literárias vêm à tona tematizando ora a vida no campo, ora a vida urbana. Nesse sentido, obras como *Canaã* (1901), *Os Sertões* (1902) e *Regeneração* (1904), que tratam da busca da "Terra da Promissão", que estaria no campo, eram contemporâneas às obras como *A Capital Federal* (1897) e *Impressões de um sertanejo* (1915), cuja temática é inquestionavelmente urbana.

Assim, ao mesmo tempo em que vai se inventando uma questão urbana, vai se construindo uma questão rural, uma vez em que a ideia que o Brasil se civilizava e passava a fazer parte do cenário internacional com as obras de modernização da sua capital era contrastada pela decepção com a experiência urbana.

Em *Impressões de um sertanejo* de 1915, Coelho Netto traz seu personagem, saído do interior de Minas Gerais, e o expõe com toda sua ingenuidade à grande cidade. Este, a princípio, deslumbra-se com as novidades urbanas, desprezando suas próprias origens:

> De papo para o ar (numa banheira de água morna) comecei a pensar na delícia da vida e achei mesquinha a casa paterna, taciturna e calada, entre árvores murmurantes, invadida pelas moscas e gafanhotos... Pareceu-me triste e acanhada a existência que eu levava nesse valle melancólico sem agitação e sem conforto, ignorante de tudo, longe de imaginar que o mundo podia propiciar delícias de tal ordem, delicias... como aquele banheiro... onde eu ia lavar-me para entrar limpo e lépido na vida nova, buliçosa e surpreendente, que eu sentia rumorejar ao longe, nessa grande cidade. Ia enfim ver o mundo.
>
> Aquele banheiro que ali estava era a pia onde o mais novo, o mais esperançoso rebento dos Ribas ia... receber o batismo da civilização, deixando na água morna a poeira dos caminhos e a barbárie da sua alma ignorante e insaciada (COELHO NETTO, 1915).

Depois de muito circular pela cidade e ter experimentado todos os luxos e vícios – "Grande coisa a vida! Já não baixo à terra fria sem o supremo gozo de ter passado uma noite em sociedade.

Como é divertido um baile...” –, o personagem decepciona-se, fere-se emocionalmente com a experiência urbana, e retorna à casa paterna no interior.

> Que trazia eu que me demonstrasse ter vivido nessa cidade de luxo e vício?... Que trazia eu como documentos afirmativos? A carta de meu tio? Sim... tanto que arrancara de meu pai estas profundas palavras cheias de sabedoria: ‘Que eu me deixasse de sonhos. Que me dedicasse à terra, que é uma fonte perene de riqueza, porque nesse país a lavoura é que rende, e citou a frase do estadista – isto é ‘um país essencialmente agrícola’, aconselhando-me que não a perdesse de memória. Tudo o mais vaidades das vaidades’... por fim, lembrou que a terra não produz perfídias, nem calúnias e que viver entre árvores é melhor do que viver entre os homens (Idem).

Parece ser que, apesar das cidades, o Brasil ainda é uma natureza que precisa ser domada. É assim que o critico Antônio Candido vê uma obra como *O Cortiço*, de Aluísio Azevedo, de 1890 – inspirada em *L’Assomoir* (*A taberna*, de 1877), de Émile Zola – e que, apesar de ser uma construção tipicamente urbana, com destaque para os lugares de moradia dos pobres urbanos, foi descrita pelo romancista como uma realidade orgânica, por meio de imagens orgânicas que o animam e o fazem como uma espécie de continuação do mundo natural. Nessa mesma perspectiva, para Antônio Candido, o cortiço é uma alegoria do Brasil (CANDIDO, 1993).

Os exemplos se multiplicam na literatura que, mesmo tratando da cidade, revelam a sombra do campo pairando sobre ela. Através e para além da literatura, essa percepção dúbia da sociedade brasileira, no momento mesmo em que a urbanização de alguns grandes centros se desenvolveu, e levou a uma espécie de polarização entre o urbanismo, como a nova disciplina da cidade, e o ruralismo, como ideologia que amalgamava múltiplas visões antiurbanas do país.

Essa concepção antiurbana no Brasil, historicamente cunhada de Ruralismo, teve larga repercussão no meio urbano e importante papel no pensamento político social brasileiro a partir de 1915 (GOMES, 1980). Significativamente, tal processo foi presente no surgimento dos fascismos europeus, em especial do italiano, na mesma época.

A despeito de podemos mapear na Europa existências de pensamento e de práticas urbanísticas firmemente atreladas às questões de reforma social, também encontramos aí manifestações antiurbanas, principalmente vinculadas aos ideários e regimes autoritários. Evidentemente, assim como no contexto brasileiro, tais manifestações tinham caráter diverso, mas, se no Brasil essas também se associavam às esquerdas, na Europa essas foram muito mais associadas ao ideário de direita e extrema-direita.

Na Itália, por exemplo, nos anos que antecederam a Primeira Guerra Mundial, podemos observar não apenas motivações antiurbanas nos discursos de Benito Mussolini, anteriores à fundação do Partito Nazionale Fascista (PNF, em 1921), como ainda materializou-se uma "guerra contra Roma" (GENTILE, 2007, p. 29). Essas manifestações antirromanas estavam presentes tanto no gérmen do fascismo quanto ainda ressoaram na arte italiana pela voz do ideólogo e poeta, criador do futurismo italiano, Felippo Marinetti.

Segundo o historiador Emilio Gentile, se a aversão de Mussolini pela cidade de Roma – chamada por ele de *porca Roma, città parasitaria,* entre outros termos pejorativos – esteve na origem primeira do fascismo (Ibidem, p. 45), esse sentimento foi depois transmutado ao longo dos anos seguinte. Já nos anos 20 do século XX, Roma e a conformação de um "mito de Roma" foram fundamentais para o regime fascista e seu arcabouço ideológico. Ao passo que no Brasil, a concepção antiurbana, como já foi dito, foi agrupada no termo guarda-chuva Ruralismo, como ainda se associou fortemente ao "pensamento autoritário brasileiro" (CHAUÍ, 2017).

Nesse sentido, o termo Ruralismo não dizia respeito somente, como querem alguns autores brasileiros, a uma "revalorização do mundo rural preexistente, em função das várias mudanças que este vem sofrendo, ou que lhe são impostas" (GOMES, 1980, p. 2). Os ideais ruralistas ultrapassaram o mundo agrário e penetraram nos domínios morais, preconizando uma filosofia anti-industrialista e antiurbana, ressaltando as vantagens e a superioridade da vida no campo. A crítica antiurbana ampliou-se na condenação da organização jurídica liberal-federativa da República Velha, vista como defasada da real existência do país. Um intenso debate sobre qual seria o verdadeiro caráter nacional generalizou-se pela sociedade.

Essa ideologia, produzida nas próprias cidades, foi incorporada pelos principais movimentos ideológicos e políticos à esquerda ou à direita, no pensamento católico, e nas correntes nacionalistas (Ibidem, p. 4).

A larga repercussão urbana do Ruralismo, com sua concepção nacionalista, remete para a discussão da frágil integração existente na sociedade brasileira, tomando "imperiosa a avaliação do precário estado dos vários componentes da nossa organização social a partir do que, se deveria pensar na reconstituição nacional" (Ibidem, p. 12).

Assim, do ponto de vista da concepção Ruralista, apesar da língua, da raça e da religião, a sociedade no Brasil não chegou a se formar, ou melhor, foi desenvolvida nas cidades uma sociedade deformada, pautada pelo artificialismo da organização liberal republicana, desvinculada das necessidades do país e derivada da grande importância que aqui se dava às ideias, aos valores e aos modelos estrangeiros (Ibidem, p. 26).

Os problemas nacionais foram decompostos por essas concepções em duas questões fundamentais: a reorganização da nação e a solução para a questão social. A reforma foi o caminho apontado para a redenção do país. Reformar as instituições políticas, a educação, a burocracia, o Estado, o modelo econômico liberal, as normas sociais e jurídicas, tendo por base a intervenção do Estado, e a reorganização do campo, como saída sugerida para a crise em que se constatou na qual estaria mergulhado o país.

Tal conjunção fica evidente, ainda anos mais tarde, em 1935, nas falas de Miguel Reale, expoente da Ação Integralista Brasileira, esta com fortes proximidades com o Ruralismo:

> A Alemanha alimenta o sonho poderoso da Raça; a Itália, o sonho maravilhoso do Império[...] E nós? O problema brasileiro tem uma incógnita: o Ideal. Temos vivido sem ideal na admiração passiva das magnificências de nossa natureza [...] A grandeza do Integralismo consiste em ter revivido o antigo ideal da Nação conclamando os novos bandeirantes para a conquista da terra e de nós mesmos. A tensão espiritual que há de dar ao mundo um tipo novo de civilização tropical, cheia de delicadeza e de espiritualidade cristã (REALE, 1935, p. 255-6 apud CHAUÍ, 2017, p. 26).

Quando Reale sublinhou a necessidade do resgate de um ideal de Nação, e evocou os "novos bandeirantes", ele estava alinhado aos discursos e movimentos que insistiam que o verdadeiro Brasil estava em seu interior e não no litoral, e muito menos ainda em suas grandes cidades. Assim, nessa perspectiva, o litoral era colocado em oposição ao sertão, e a solução dos problemas do país estava na reestruturação do setor rural e na fixação do homem no campo.

A partir do tempero resultante de um Estado centralizado, com políticas intervencionistas (também ressoando experiências estrangeiras), altas doses de nacionalismo, misturado com a amarga rejeição à organização liberal das cidades que vai sendo lentamente cozinhada à mistura de formação do Estado autoritário que, com sabor de um Estado Novo, estará à prova dos brasileiros a partir de 1937.

Logo, a principal via brasileira da reforma se fazia longe dos "problemas urbanos", despreocupada de soluções urbanísticas, pelo menos para aqueles grupos de perfis nacionalistas e/ou católicos que se faziam ouvir nos principais centros de debates do país.

Para além da Ação Integralista Brasileira (oficialmente fundada em 1932), a importância desses grupos se faz notar na criação de movimentos como a Liga Nacionalista de São Paulo (1917), a Ação Social Nacionalista (1920), o Centro Don Vital (1922), o Grupo Verde-Amarelo e Anta (1924); e de revistas como *Gil Blás* (1919), *Brasiléia* (1917), e *A Ordem* (1921).

A revista *Brasiléia*, por exemplo, que se intitulava "revista de propaganda nacionalista", defendia o nacionalismo, desqualificava o Rio de Janeiro ante São Paulo e identificava a antiga capital federal como um centro "essencialmente cosmopolita e corrupto, voltado para fins materiais" (VELLOSO, 1986).

Em seu programa, a revista anunciou o propósito de "defender o brasileirismo puro e integral, colocando a religião e a moral como verdadeiros alicerces da pátria" (VELLOSO, 1978). Assim como foi posto que a comissão editorial "observa que as publicações nacionais não têm a preocupação de propagandear o país, prevalecendo o senso estético, ditado pela cultura europeia..." (Idem).

A revista criticava acidamente a burocracia das cidades (jun. 1917), dizendo que a imprensa se afunda numa onda infernal de

cosmopolitismo (dez. 1917) e lamentava o ambiente de imoralidade e libertinagem em que vivia a juventude carioca (jan. 1918).

Já no periódico *Gil Blás* o incentivo à agricultura aparecia como a solução para o povoamento do interior para os problemas oriundos da industrialização, como a questão social. Nosso país viria a se tornar a "Canaã bendita" em que todos teriam paz e fartura (Idem).

É muito significativa a metáfora da Terra Prometida (Canaã) que foi retomada do romance-tese de Graça Aranha (1901) que tem justamente o título de *Canaã*. No romance de Graça Aranha há uma luta poderosa entre a natureza e a civilização da qual resultaria a promessa da "cidade aberta e universal". A cidade, no entanto, estava no horizonte futuro, porque não somos ainda uma nação: "Coletivamente como Nação, somos tão maus tão histericamente, inutilmente maus!" (ARANHA, 1998, p. 46).

"Repare o que se passa com o patriotismo" – assinala um personagem do livro numa conversa com um imigrante alemão, e continua:

> ... no Brasil a grande massa da população não tem esse sentimento; aqui há um cosmopolitismo dissolvente, não que seja expressão duma larga e generosa filosofia, mas simples sintoma de inércia moral, indício da perda precoce de um sentimento que se devia casar com o estado atrasado da nossa cultura (Ibidem, p. 127).

Antes da cidade era preciso se "purificar" no campo. Como quer o personagem de Aranha: "Ainda é uma vantagem viver-se na roça nessa hora tenebrosa. Ao menos temos a benignidade da colina e a tranquilidade da família" (Ibidem, p.128) A personagem completa: "A peste se apodera do corpo miserável da Nação... A família vem sendo demolida pela força imperiosa dos vícios" (Idem).

Canaã, a terra prometida, não é a cidade. Ou melhor, é uma cidade impossível. Depois de purificado, humanizado pelo contato com a natureza, é que o brasileiro teria direito à cidade: "Canaã! Canaã! pedia ele no coração, para fim do seu martírio...E nunca jamais lhe aparecia a terra desejada" (Ibidem, p. 140).

Nesse contexto, a crença era que o país estava em transição, e era preciso optar entre uma civilização corrompida e uma civilização que estaria em vias de ser, de onde despontaria a Nação.

Ainda na dicotomia campo e cidade, apesar de estimular a agricultura, a *Gil Blás* estava vivamente preocupada com os acontecimentos na cidade, lembrando em suas preocupações a revista do Museu Social de Paris (do mesmo ano, 1919, de *Gil Blás*) em seu interesse pela questão operária. Diferentemente das outras revistas nacionais da época, a despeito de seu viés ruralista e nacionalista, a *Gil Blás* transbordava essas limitações ideológicas e trazia à tona a questão social. Seja através de resenhas de livros sobre o anarquismo e o comunismo, seja através de informações sobre a doutrina socialista, seja através da avaliação do movimento dos trabalhadores brasileiros, tendo uma coluna especial para essa apreciação, chamada "O momento social". Preocupada com a expansão do bolchevismo e a Revolução Russa de 1917, *Gil Blás* se mostrou, em alguns artigos, uma revista nitidamente "reformadora" ao estilo europeu.

A revista advogou o combate aos *cabarets*, se batia pela moralidade social e convocava a educação do corpo e da mente como formadora de uma vida saudável e apta para o trabalho. Enquanto a respeito da questão operária, *Gil Blás* mostrou que a repressão se tomou anacrônica e ineficaz. Sintetizando, nas palavras de Monica Velloso, a revista:

> Afirma que o proletariado em sua força deve ser reconhecido pelo Estado e alerta o Congresso para que resolva o problema do trabalho e o Governo para que cumpra à risca o programa de previdência social para que corresponda a sua missão de defesa dos direitos humanos assegurados pelas instituições liberais. Ressalta que as greves são o início da revolução e que esta para ser evitada é necessária a intervenção dos homens públicos a favor dos oprimidos... dando-lhes proteção e apoio... evitando assim que o vulcão arrebente as entranhas da terra (VELLOSO,1978).

No entanto, alguns articulistas veem a volta para o campo a solução para a questão dos trabalhadores:

> ...as terras ferozes do interior deserto começariam a povoar-se. Por toda a parte rebentariam meses fecundos e o país essencial-

> mente agrícola, sem a fumaça das fábricas e as bombas das reivindicações operárias, tomar-se-ia, enfim, a Canaã bendita em que todos viveriam em paz e com fartura (Idem).

E aí foi posto novamente o mito de Canaã refazendo o dilema dessa década: Brasil urbano ou Brasil rural?

Foram os intelectuais que inventaram esse dilema, seriam eles – convictos de que lhes "competia uma responsabilidade essencial na construção da nação" (PÉCAUT, 1990, p. 15) – os responsáveis a procurarem as saídas possíveis. Assim, influenciando "opiniões e governantes e contribuindo para impor novas representações do político" (Idem), os intelectuais da década de 1920 se propuseram a fazer uma revisão profunda da sociedade brasileira, de onde redundariam diferentes reações, como a reação católica, a reforma educacional, a criação do Partido Comunista, o Modernismo, o Tenentismo, o Integralismo, como a criação de diferentes instituições, grupos, revistas, entre outros.

A avaliação geral era que não bastava a existência do povo e do país para se criar uma identidade nacional e instituições adaptadas à realidade moderna. Era preciso, antes, ter um povo politicamente constituído, e instituições que dessem suporte à afirmação nacional.

A partir de uma nova inserção na sociedade como profissionais[2], os intelectuais passam a redesenhar o *facies* de possíveis novas sociedades (Canaãs). Em sua maioria, assinalou Daniel Pécaut, "mostram-se de acordo quanto à rejeição da democracia (liberalismo) representativa e ao fortalecimento das funções do Estado. Acatam a prioridade do imperativo nacional e aderem a uma visão hierárquica de ordem social" (Ibidem, p. 22-23).

Apesar de seu perfil não revolucionário, esses intelectuais ansiavam vivamente por mudanças, investindo duramente contra o Pacto Social, trancado na dominação oligárquica. Diferentemente, contudo, do debate sobre a reforma que, desde a década de 1910, tomou conta do cenário europeu e americano, aqui, o debate sobre a "questão social", não se articulou com a "questão urbana". Ou

2 Segundo Michael Conniff, esses novos intelectuais são oriundos de uma camada média que se formava nas cidades e cuja ascensão se deu pela profissionalização da classe, e não por herança ou por "facilidades" de acesso a certas carreiras tradicionais, reservadas aos membros da elite.

melhor, a compreensão urbanística dos nossos primeiros urbanistas não foi capaz de dar aos "problemas urbanos" uma dimensão maior do que aquele referente a sua dimensão técnica. Dito de outra forma, a tradução que se fez dos conceitos urbanos, gerados em outra conjuntura histórica, incorporou apenas os seus aspectos técnicos, resultando em percepções de que os problemas urbanos foram depurados de sua qualidade de problemas produzidos a partir dos confrontos entre grupos sociais distintos, em determinados espaços, e por um determinado espaço, para serem analisados unicamente como uma disfunção espacial do organismo urbano. Por isso mesmo, no Brasil, a questão social passou ao largo da questão urbana e se articulou com a questão nacional. A questão urbana jaz isolada de outras articulações e não se legitimou como questão transdisciplinar, ficando afeita unicamente às lides do discernimento técnico, racionalista, e funcional de seus profissionais.

A via brasileira da reforma (social) se fazia longe da cidade, despreocupada de soluções urbanísticas, já que entre nós a questão da cidadania não remetia para o problema das massas despossuídas da cidade, mas sim para as deformações da construção da nacionalidade.

Antes de produzir o cidadão da cidade era preciso – segundo o debate vigente – transformar a massa amorfa de um país gigante e com costumes diferenciados, em povo. Logo, o debate da reforma no Brasil já nasceu submetendo o indivíduo ao Estado, isto é, os direitos aos deveres, assim como a formação da cidadania tributária à construção da nacionalidade.

Não é à toa que os processos de modernização brasileiros foram fortemente marcados pelo autoritarismo e foram comandados por intelectuais nacionalistas, de perfil autoritário. Aqueles que justamente serão, duas décadas depois, invocados pelo Estado Novo para lhe conferir legitimidade.

Nesse aspecto, a filósofa Marilena Chauí é bastante precisa em suas análises do que nomeou como "pensamento autoritário brasileiro". Este, como podemos observar equiparando leituras sobre autoritarismos e fascismos em outros contextos, emergiu nas cidades e falava, principalmente, para uma classe média urbana (CHAUÍ, 2017, p. 38-39). Assim como, esses agrupamentos e ideários frequentemente se direcionavam a apontar as degenerações e os

"perigos" tanto da continuidade da democracia liberal, quanto do comunismo. Para enfrentá-los, então, eram necessários não somente uma grande reforma da mentalidade da população, mas a força do Estado, como ator social, era fundamental (Ibidem, p. 8).

Essa forma de pensamento foi presente em vários movimentos de intelectuais, como, por exemplo, o grupo nacionalista verde-amarelo, que constituiu a vertente conservadora do movimento modernista, de 1922, e expressou muito bem esse viés autoritário. Ele propunha a hegemonia de São Paulo sobre o país, defendendo o caráter rural/Ruralista da civilização brasileira, e opunha a cidade ao campo. Para esse grupo, encabeçado por Plínio Saldado, Cassiano Ricardo, e Menotti del Picchia (centrais na fundação da Ação Integralista Brasileira, anos mais tarde), o problema brasileiro estava em nos diferenciarmos – pela nossa singularidade – dos demais países europeus no seu caminho para a modernidade. O Brasil deveria, diante de sua espantosa diversidade cultural, buscar a união exatamente na admissão das diferenças culturais, isto é, no regionalismo. Para esses intelectuais, o que estava em primeiro plano era o culto das tradições ameaçadas pelas ideias importadas do estrangeiro (VELLOSO, 1986, p. 57). Tratava-se, pois, de articular o regional ao nacional no sentido de dar inteligibilidade, ao mesmo tempo, à ideia de povo e de nação, expurgando todos os aspectos cosmopolitas/urbanos que pudessem contaminar essa articulação. Uma vez que, para os verde-amarelos, a geografia, e não a história, era explicativa de nossa singularidade (Ibidem, p. 58). Isto é, o campo, e não a cidade, deveria ser o fundamento para a construção da identidade nacional.

Ao afirmar que o Brasil, diferentemente de outros países, é "feito de espaço", o grupo associou essa categoria à ideia de potencialidade, riqueza e futuro. Fugindo da análise histórica, era possível, então, garantir o mito da originalidade brasileira: "O Brasil é campo!" (Idem). Prescinde de cidade e, portanto, a leitura da dimensão urbana dos fenômenos sociais foi ignorada, e não se instituía como questão.

Foi pela via da valorização da cultura local/regional que os verde-amarelos defenderam o caráter ruralista de nossa civilização. Destoando do restante da intelectualidade latino-americana, o

grupo não endossou a tradicional concepção grega que opõe a *pólis* civilizada à barbárie dos não urbanizados. Herdeiros direto do pensamento de Euclides da Cunha, o autor de *Os Sertões* (1902), os "verde-amarelos" discordavam das premissas civilizadoras da cidade em relação ao campo. Para eles, a grande revolução do pensamento nacional sairia do sertão, provocando a "invasão das cidades" pelas forças bárbaras e selvagens, identificadas estas como o verdadeiro espírito nacional (Ibidem, p. 61). Outros grupos de perfil intelectual-político distintos, igualmente se defrontaram com a questão dos destinos do país, todavia, se viram presos, no seu discernimento intelectual, às mesmas limitações de horizontes conceituais que os grupos de vocação autoritária: a construção do povo pelo Estado.

Utilizando a mesma linguagem do poder e proclamando sua vocação para elite dirigente, a geração de intelectuais dos anos 1925/1940 quis, no entanto, romper com a visão característica do período imperial brasileiro no qual o Estado e os grupos dirigentes não funcionavam apenas como patronos (dos intelectuais), mas como sucedâneos do público (PÉCAUT, p. 23). Nas palavras de Daniel Pécaut:

> Isso coincidia com a adesão a uma cultura decorativa, composta de ideias do momento, e com uma colagem ideológica na qual as teses liberadas eram consideravelmente modificadas a fim de que a ação onipresente do Estado brasileiro encontrasse as justificativas necessárias. Nos anos 20, essa tradição tomou-se objeto de um processo intermitente: a nova geração passa a multiplicar as prevenções contra os vestígios de um pensamento de segunda categoria, indiferente às realidades nacionais (Idem).

Mesmo "nacionalizando" ou "regionalizando" o pensamento, essa geração que inventou a política como uma missão sua, não conseguiu ir além do projeto de consolidação da ordem nacional através da restauração do Estado e da Nação. Forçando a abertura do pacto oligárquico do qual estavam excluídos, esses grupos de intelectuais, que se politizam na afirmação de um novo poder, "pretenderam retomar por conta própria, sob outras formas, a função de uma elite que soube colocar-se a serviço do Estado nacional no século XIX" (Ibidem, p. 45).

Não foram capazes, porém de superar o problema de uma Nação sem Povo, ou seja, da existência de uma esfera pública sem a linguagem da política. Presos à questão da nacionalidade, viram a questão social como derivada da construção do Estado e, por isso mesmo, seja pelo viés democrático, seja pelo viés autoritário, pensaram a regeneração do país mais pela questão da ordem do que pela questão da cidadania. Pécaut sintetizou muito bem pela passagem: "Na ideologia do Estado é o Estado, e não a sociedade civil, que se apresenta como agente da construção nacional" (Ibidem, p. 33).

Nesse sentido, Chauí tanto comentou sobre a articulação do Estado (reformulado) como agente essencial na constituição do pensamento autoritário brasileiro, como examinou a proposta de reorganização social/nacional pela ordem, orquestrada pelo Estado, garantida através da autoridade deste e da disciplina. Isso fica evidente nas palavras de Plínio Salgado, membro do grupo verde-amarelo e liderança do Integralismo, publicadas em *O sofrimento universal* em 1934:

> Todos os sofrimentos do mundo moderno se originam de um só defeito da grande máquina: a falta de disciplina. O conceito de liberdade excessiva, o predomínio do individualismo mais desenfreado, determinou o desequilíbrio social que perturba o ritmo de vida de nosso século [...] E foi a liberdade que espelhou pelas nações as doutrinas mais contraditórias, as afirmativas mais absurdas, os brados mais lancinantes de angústia do pensamento e do coração [...] E a Liberdade é o supremo dom do homem [...] Como salvemos a liberdade? Pela disciplina (SALGADO, 1934, p. 189-190 apud CHAUÍ, 2017, p. 82).

Ainda segundo Salgado, nas *Diretrizes integralistas* em 1933:

> O Integralismo considera a Autoridade como força unificadora que assegura a convergência e o equilíbrio das vontades individuais e realiza o aproveitamento das energias da Nação em razão do bem coletivo (DIRETRIZES INTEGRALISTAS, 1933, item III apud CHAUÍ, 2017, p. 82).

A proliferação de ideologias autoritárias, que eram também antiurbanas, agraristas, nacionalistas e antiliberais retirou das

cidades o tema da politica, a favor de lutas pela conformação de uma identidade nacional, e o entregou ao Estado. Segundo Pécault, "preocupando-se com a elaboração da cultura brasileira, não tinham consciência (os intelectuais) de negligenciar o problema político: estavam simplesmente convencidos de que a essência do político era o processo que conduzira ao advento de uma identidade cultural" (PÉCAUT, 1900, p. 47). Talvez por isso a conexão urbana, que articulou os debates sobre reforma urbana/ reforma social fora do Brasil, entre nós, tenha sido relegada à dicotomia da cidade *versus* campo.

Dessa maneira, a verdadeira identidade cultural era vista como vinda do campo, forjada ali onde o cosmopolitismo e as ideias exógenas não haviam ainda conspurcado a alma nacional. Substituindo a luta política pela busca de uma identidade cultural, intelectuais de todos matizes participaram na elaboração das novas representações do que perceberam como "político", pautadas pelas articulações possíveis entre identidade cultural e identidade nacional. Uma política "despolitizada", objetiva, de pendor administrativo é o que nasceu dessas elaborações, tornando supérfluo o mito do Contrato Social. A negociação implícita no Contrato Social é substituída por uma solidariedade social, vista como natural aos brasileiros, própria de sua identidade cultural e preexistente ao político, fundada na "bondade", "cordialidade" e na "mistura racial".

É a mestiçagem de *Casa Grande e Senzala* (1933) de Gilberto Freyre, é o homem cordial de *Raízes do Brasil* (1936) de Sérgio Buarque de Holanda, é o espírito de família que emana da obra de Oliveira Viana (Ibidem, p. 48). Nessas novas representações do político, ganham corpo as ideologias antiurbanas que, localizando o campo como o *locus* de elaboração da identidade cultural brasileira, tornam prescindível o papel da cidade para a organização das solidariedades sociais, e, portanto, da política. Assim como o Pacto Social parece ser desnecessário, na sua dimensão política, à construção nacional, como também um pacto tecido em torno da cidade, da cidadania, e dos cidadãos, o Pacto Urbano é prescindível.

Ainda nesse sentido, a formação de uma identidade nacional, assentada na ideia de um povo único, também é fundamental para dissolver (e neutralizar) a existência de classes sociais e,

principalmente, as lutas entre elas. Tal empreitada, que ocorreu tanto à esquerda, como à direita, ficou evidente em passagens de expoentes do Integralismo (CHAUÍ, 2017, p. 92), por exemplo. Como bem sintetizou Daniel Pécaut, os intelectuais se apresentavam como arquitetos construtores do "bom modelo de organização social", buscando em um outro plano o sonho de um controle político que equivalia a negar a dimensão própria do politico (PÉCAUT, 1990, p. 33).

Em um sentido expandido, a política seria construída pela possibilidade de agrupamento de inúmeros sujeitos com suas falas, disposições e interesses diversos em posição de equivalência no debate público. Na conceituação apresentada por Jacques Rancière, em diálogo com Aristóteles no livro I da *Política*, a política se localiza no dano feito pela interrupção da ordem natural de dominação pela presença de iguais, do povo na vida pública, ou seja, a política se faz na luta de classes e não pela centralização do poder no Estado, como ocorreu nas experiências autoritárias, ou tal como defendiam os intelectuais brasileiros na época aqui examinada. Assim como não há possibilidade de política sem que a cidade seja acionada.

Assim, longe da ação política, das questões relacionadas às reformas sociais, mas, invocando a ciência e a técnica que os intelectuais brasileiros puderam dar "soluções" aos problemas urbanos no início do século XX. Tais soluções eram de caráter estritamente técnico-científico, passavam ao largo de qualquer arranjo político, e esvaziaram e/ou ignoraram elementos reformistas das ideologias urbanísticas importadas. Esvaziadas de seu conteúdo reformista, teorias importadas foram acionadas para explicar o "descompasso nacional" no conceito das nações, tendo sido filtradas e transformadas num conjunto de regras e normas.

Referências

ARANHA, Graça. *Canaã***.** 4. ed. São Paulo: Ática, 1998.

ARISTÓTELES. Livro I. *In*: *A política*. Introdução: Ivan Lins; Tradução: Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. [384-322 a.C.]

COELHO NETTO, Henrique Maximiano. *A Capital Federal* (Impressões de um sertanejo). 4. ed. Porto: Livraria Chardon, 1915.

CÂNDIDO, Antonio. *O discurso e a cidade.* São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1993.

CHAUÍ, Marilena. *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro***:** escritos de Marilena Chauí, vol. 2. Belo Horizonte: Autêntica Editora; 1. ed., 2017.

CONNIFF, Michel. *Urban Polities in Brazil* – the rise of populism – 1925/45. Pittsburgh: Universitty of Pittsburgh Press, 1981.

GENTILE, Emilio. *Fascismo di pietra.* Prima edizione. Roma: Editore Luterza, 2007.

GOMES, Eduardo R. Campo contra a Cidade – a reação ruralista à crise oligárquica no pensamento político-social brasileiro (1910/1935). Tese (Mestrado em Ciência Política defendida no IUPERJ. Rio de Janeiro, 1980.

MACEDO, Joaquim Manuel de. *A luneta mágica do II Reinado*. Rio de Janeiro: Editora do Departamento Nacional do Livro, FBN, 1994.

PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil.* Entre o povo e a nação. São Paulo: Editora Ática, 1990.

RANCIÈRE, Jacques. *O desentendimento* – política e filosofia. Tradução: Ângela Leite Lopes. São Paulo: Ed. 34, 1996 [1995].

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo do Brasil. *In*: *Cidade, povo e nação*: gênese do urbanismo moderno. Organização: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Robert Pechman, 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles / INCT, 2015.

SALGADO, Plínio. *O que é Integralismo***.** Rio de Janeiro: Schimdt, 1933.

SALGADO, Plínio. *O sofrimento universal***.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1934.

TOPALOV, Christian. *De la question sociale aux problemes urbaines:* reformateurs et travailleurs a Londres, Paris et New York au debut du xxcme siècle. Paris, (mímeo), 1988.

VELLOSO, Monica. "A 'Cidade-voyer': o Rio visto pelos paulistas". *In*: *Revista do Rio de Janeiro*, Niterói, n. 4, dez. 1986.

VELLOSO, Monica. Levantamento da Revista Brasiléia. Rio de Janeiro, (xerox), 1978.

Democracia, presidencialismo e instabilidade política: as relações entre Executivo e Legislativo no segundo governo Vargas[1]

Claudia Paiva Carvalho

Introdução

Diversos motivos fundamentam o interesse em se investigar as relações entre sistema presidencial e democracia no regime pós-1946. Em primeiro lugar, o presidencialismo assumiu nova configuração, a partir da criação de partidos de base nacional, da adoção do sistema de representação proporcional na Câmara dos Deputados, da atuação da Justiça Eleitoral, da garantia do voto secreto e da ampliação da participação política. Sob esse novo arranjo institucional, os presidentes passaram a depender de apoio popular para se eleger e de coalizões no Congresso e entre grupos de interesse para governar (LAMOUNIER, 1991, p. 29). Ao lado da atuação dos partidos políticos, os mecanismos de contrapeso do Poder Legislativo foram reforçados com o objetivo de possibilitar o controle sobre os

1 O presente texto se baseia na tese de doutorado da autora (CARVALHO, 2019).

poderes presidenciais, evitando abusos como a personalização do poder, as práticas de arbítrio e a excessiva concentração de poderes no Executivo.

Em segundo lugar, a despeito das tentativas de se equilibrar o jogo entre os poderes, o funcionamento do sistema presidencial esteve estreitamente relacionado com as crises políticas do período, que envolveram conflitos entre Legislativo e Executivo e que, em 1954, 1955, 1961 e 1964, resultaram em saídas antecipadas de presidentes do cargo. Por fim, o interesse no tema se justifica diante do intenso debate político e jurídico sobre sistema de governo e das reiteradas propostas de adoção do parlamentarismo por meio de emendas constitucionais, que foram submetidas e discutidas na arena parlamentar ao longo da década de 1950 (PAIXÃO; BARBOSA, 2013; ESTEVES, 1984). As tentativas de mudança do sistema de governo não tiveram sucesso até agosto de 1961, quando o parlamentarismo foi adotado como solução improvisada à crise política deflagrada pela renúncia de Jânio Quadros, mas teve uma vida curta e turbulenta.

Diante desse panorama, o objetivo do presente texto é analisar a prática do sistema presidencial, com foco nas relações entre Executivo e Legislativo, durante o segundo governo Vargas (1950-1954). Após o mandato de relativa estabilidade do general Eurico Gaspar Dutra, a volta de Vargas ao poder "pelas mãos do povo", em 1950, desafiou a capacidade de o regime democrático e presidencial processar os conflitos políticos. Em oposição à experiência autoritária do Estado Novo, a eleição de Vargas em 1950 garantiu sua investidura democrática e popular no cargo de presidente, ao mesmo tempo que exigiu a sua atuação por meio dos processos democráticos e das instituições representativas. Diante das resistências opostas à figura de Vargas, das suas estratégias de ação política sem mediação partidária e do seu intuito de realizar um programa político ambicioso – que dependia da aprovação legislativa de temas controvertidos como a questão do petróleo e a regulação do capital estrangeiro –, o governo Vargas representou um teste ao funcionamento do sistema presidencial no período democrático pós-1946.

Nesse sentido, busco problematizar a tensão entre presidencialismo e o cenário de instabilidade política do segundo governo Vargas a partir da discussão *(i)* das disputas e perspectivas

em torno da eleição de Vargas e *(ii)* das relações entre presidente, Congresso e partidos políticos. Além de análise bibliográfica, utilizo fontes documentais do período, especialmente discursos e mensagens presidenciais, debates parlamentares e fontes da imprensa, estas últimas consultadas pela página da Hemeroteca Digital.

A eleição de Vargas e o mandato popular do presidente

Segundo os estudos sobre o período, Vargas só decidiu se candidatar à presidência em 1950 após ter recebido a garantia de que não sofreria um veto militar, como teria assegurado Góes Monteiro (SKIDMORE, 1982, p. 110; D'ARAÚJO, 1992, p. 57-60). No contexto da sucessão presidencial, a ala nacionalista tinha vencido as eleições para a presidência do Clube Militar, o que reforçava o esquema militar de apoio a Vargas[2]. Com o salvo-conduto das classes armadas, a candidatura de Vargas se viabilizou por meio de um acordo com Ademar de Barros, que oficializou o apoio do Partido Social Progressista (PSP), responsável pela indicação de Café Filho como vice. A chapa era composta por partidos menores, que estavam alijados do centro do poder e que buscavam um contato mais próximo com as camadas populares. A plataforma política da campanha de Vargas se estruturou em torno do nacionalismo e do desenvolvimento social, destacados como marcas do seu governo anterior e em oposição ao governo Dutra (DULCI, 1986, p. 102).

O processo eleitoral foi marcado por tensões em torno do possível retorno de Vargas ao poder. Sua candidatura sofreu fortes resistências, especialmente dos setores liberais que denunciavam o seu passado autoritário e que se incomodavam com sua plataforma política trabalhista e de intervenção social e econômica. A vitória da

2 A campanha para o Clube Militar de 1950 foi marcada pela polarização ideológica. A vitória do general Estilac Leal consagrou a ala nacionalista do Exército, que se contrapunha à chamada ala entreguista, representada pelo candidato derrotado, general Cordeiro de Farias, mais favorável ao alinhamento com os Estados Unidos e à bandeira anticomunista. Estilac Leal foi nomeado ministro da Guerra por Vargas em 1951. Já em 1952, quando tentou a reeleição no Clube Militar, foi derrotado por Alcides Etchegoyen, do grupo oposto, o que representou uma mudança na correlação de forças dentro do Exército e, como consequência, afetou as bases do apoio militar a Vargas (SKIDMORE, 1982, p. 141-142).

chapa Vargas-Café Filho foi contestada perante a Justiça Eleitoral, sob o argumento de não ter alcançado a maioria absoluta dos votos, e, antes mesmo disso, a posse de Vargas como presidente chegou a ser ameaçada por seus adversários mais radicalizados.

A estratégia da campanha de Vargas foi construída a partir de um forte apelo ao povo e à vontade popular como fonte e motor da sua candidatura e agenda política. A tentativa de buscar uma aproximação e identificação com o povo era algo natural no âmbito de eleições diretas que se tornavam mais participativas e dependentes do apoio popular, e não foi uma estratégia exclusiva de Vargas[3]. Mas havia um componente a mais na sua campanha, que buscava se afastar dos partidos e das formas políticas tradicionais. O candidato Vargas defendia uma conexão direta com o povo, que prescindisse da mediação dos partidos, e essa atitude foi invocada por seus adversários para lançar dúvidas quanto ao seu compromisso com as instituições representativas, antecipando dificuldades que seu governo teria nas relações com o Congresso.

O conjunto de tensões presentes no contexto sucessório se relaciona especialmente com dois aspectos do sistema presidencial : (i) a realização de eleições diretas para presidente; e (ii) a atribuição a ele de um mandato popular, que confere legitimidade ao seu programa de governo. São duas definições importantes para as regras do jogo político e eleitoral, que devem ser consideradas em uma perspectiva histórica. Isso porque não é um dado inerente ao presidencialismo que o presidente seja escolhido por eleição direta e que, como representante de toda a população, receba dela um mandato para governar. O fato de a escolha do presidente contar com uma fonte própria e separada de legitimidade, autônoma em relação ao Congresso, não implica necessariamente na adoção do sufrágio direto, nem significa que a presidência seja automaticamente uma instância de representação popular tão legítima quanto o Poder Legislativo.

Robert Dahl demonstra como essas noções foram construídas ao longo do tempo e suscitaram embates no contexto da história

3 Mesmo que com menor sucesso ou distinta ênfase, campanhas udenistas à presidência, como do brigadeiro Eduardo Gomes, em 1945, e de Etelvino Lins, em 1955, também ressaltavam a origem popular dos candidatos, entre outros signos de identificação com o povo (BENEVIDES, 1981, p. 68; CARONE, 1985).

constitucional norte-americana. O primeiro país a adotar o regime presidencial, e que se tornou modelo para os demais, não previu inicialmente que o presidente seria detentor de um mandato conferido pelo povo. Os fundadores conceberam a eleição do presidente como um mecanismo para garantir a escolha de uma figura nacional, que tivesse apoio na maioria dos estados, e evitar que fosse uma escolha "populista", no caso de eleição direta, ou uma escolha "faccionária", no caso de eleição congressual (DAHL, 1991, p. 30). Até a gestão Andrew Jackson, nenhum presidente norte-americano teria reivindicado um mandato popular. Todos concordavam que o Congresso era o legítimo representante do povo e tinham especial deferência à função legislativa, que deveria decidir sobre assuntos internos sem interferência presidencial.

Para Dahl, foram os impulsos democratizantes que levaram à construção da ideia de mandato presidencial, ao lado de uma mudança de percepção sobre o sentido das eleições, que passaram a ter um papel de promover transformações na direção política em resposta às demandas populares. Em suas palavras:

> Era inevitável que o Executivo idealizado pelos Fundadores fosse fundamentalmente alterado em resposta à poderosa influência dos impulsos democratizantes. Se os Fundadores tinham em mente um chefe do Executivo cuja eleição e cuja capacidade de governar não exigissem que ele competisse pela aprovação popular e que, portanto, não dependesse das 'artes populares' de conquistar apoio público, eles subestimaram seriamente a força dos impulsos democráticos entre seus concidadãos e o efeito desses impulsos sobre a presidência. Nada revela isto com mais clareza do que a velocidade assombrosa com a qual o projeto original dos Fundadores para o Executivo foi substituído por uma presidência dependente da eleição popular e da aprovação popular (DAHL, 1991, p. 44).

Andrew Jackson teria sido o primeiro presidente que não apenas se colocou como representante direto e imediato do povo, mas também defendeu que sua eleição lhe outorgava um mandato popular. Ou seja, além de representar o povo, o presidente eleito recebia um mandato para implementar o programa político por ele

defendido e apoiado pela população. Esta ideia estava por inteiro ausente do projeto original da Constituição norte-americana. Mas a partir de Jackson, outros sucessores no cargo defenderam que o presidente estaria em uma posição de representação do povo tão legítima quanto o Congresso, ou até superior a ele.

Ainda segundo Dahl, o grande responsável por consolidar a teoria do mandato presidencial, como passou a ser concebida, foi Woodrow Wilson, na condição de cientista político e não de presidente. Esse é um dado bastante curioso porque a obra de Woodrow Wilson, *Congressual Government,* de 1885, foi muito invocada pelos parlamentaristas no Brasil, que citavam a análise do autor sobre o funcionamento do sistema norte-americano como o retrato de um Congresso todo-poderoso e um Executivo débil. Eles invocavam Wilson para mostrar que o país que servia como modelo de sistema presidencial praticava, na realidade, um governo congressual[4]. Wilson de fato era admirador do sistema de gabinete britânico, mas admirava particularmente o papel de liderança do primeiro-ministro e do gabinete, e por isso passou a defender para os Estados Unidos uma liderança presidencial mais vigorosa. Na obra *Constitutional government*, publicada em 1908, ironicamente para os parlamentaristas brasileiros, as ideias de Wilson consolidaram a imagem do presidente como "voz nacional do país" e como único representante do povo inteiro, enquanto os membros do Congresso representavam eleitorados diversos e, portanto, interesses específicos e provincianos. Com fundamento no mandato popular recebido, os presidentes passaram a se arrogar maior liberdade de ação para executar seus projetos e objetivos políticos (DAHL, 1991).

Dahl é crítico da tese do mandato presidencial e de seus efeitos por entender que ela conferiu uma proeminência desmedida ao presidente como sujeito que teria o privilégio de revelar as opções do povo e, depois, de usar essa vontade popular para pressionar os parlamentares a apoiar os projetos do governo. Além do temor de uma presidência "imperial, plebiscitária, pessoal ou personalista", justificada em fórmulas genéricas como "interesse nacional" e

4 Ver, por exemplo: voto em separado do deputado Raul Pila à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. *In*: FRANCO; PILA, 1958, p. 188.

"bem público", o autor considera que a ideia do mandato popular do presidente agravava os conflitos e os impasses com o Poder Legislativo (DAHL, 1991, p. 49-51). Por isso, em seu entendimento, seria mais apropriado considerar que a autoridade do presidente para adotar seus programas decorreria da Constituição, com balizas mais definidas e controláveis, e não da "mística do mandato", que daria espaço a apropriações abusivas (DAHL, 1991, p. 44).

No Brasil, desde a implantação do presidencialismo com a Constituição de 1891, a eleição direta foi prevista como método de escolha do presidente que, portanto, já dependeria, em tese, da aprovação popular. No entanto, como as eleições durante a Primeira República foram fortemente controladas pelos presidentes e pelo jogo oligárquico da política dos governadores, além de terem sido marcadas pela fraude, coerção de eleitores e baixa participação, pode-se dizer que não houve de fato uma disputa pelo voto popular. A redemocratização em 1945 desenhou um novo cenário. As mudanças no sistema eleitoral, incluindo o funcionamento da justiça eleitoral, garantiram maior liberdade no exercício do voto e significativa ampliação do eleitorado, mesmo com as restrições à participação política ainda existentes[5]. Não há dúvida de que a relação entre a sociedade e a figura do presidente se tornou mais forte. Os atores políticos buscaram se adaptar a essa nova conjuntura, e Vargas certamente soube fazê-lo muito bem, como indica sua afirmação, em entrevista a Samuel Wainer, em 1949, de que não se definia como um líder político, mas como "um líder de massas" (WAINER, 1973, p. 137).

Nesse cenário, como já indicado, Vargas não apoiou o seu discurso eleitoral nos partidos. Ao contrário, desde o seu primeiro pronunciamento como candidato, defendeu que a sua candidatura era produto de um apelo direto da população e das forças políticas (DISCURSO GETÚLIO... [1950], 2011a, p. 646-660). Em discurso no mês de agosto, declarou: "Quanto a mim, não sou candidato estritamente partidário; o meu nome emergiu, direta e

5 Destaca-se a proibição de voto de analfabetos, a inelegibilidade de oficiais de baixa patente e a restrição do pluralismo político que resultou na cassação do registro do Partido Comunista sob o argumento de adotar orientação contrária ao regime democrático.

espontaneamente, da vontade popular. Atendo, assim, ao chamado de todas as classes sociais, do povo em geral, mas principalmente dos humildes, dos pobres, dos desamparados" (DISCURSO GETÚLIO... [1950], 2011b, p. 661). Já em setembro, às vésperas do pleito, Vargas reafirmou que a campanha tinha resultado "de um movimento genuinamente popular" e reforçou que não era "candidato de matiz estritamente partidário, e sim um homem que consentiu em disputar o pleito, atendendo aos apelos formais do povo, sem distinção de classes nem categorias políticas" (DISCURSO GETÚLIO... [1950], 2011c, p. 669).

Antes mesmo de ser oficializada, a candidatura de Vargas era alvo de ataques em razão do seu passado autoritário, do seu estilo de política e da sua relação com setores populares. No início de junho de 1950, o jornalista Carlos Lacerda, ferrenho opositor de Vargas desde o Estado Novo, escreveu na *Tribuna da Imprensa* que "o Sr. Getúlio Vargas senador não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar" (ADVERTÊNCIA..., 1950). Lacerda representava a voz mais virulenta contra Vargas, chegando a defender a adoção de medidas extralegais, a intervenção das Forças Armadas e a implantação de um regime de exceção como saída para sanear o processo político e a democracia brasileira.

Mesmo assumindo a sua versão mais radical, a manifestação de Lacerda é representativa do inconformismo de setores liberais com a possibilidade do retorno de Vargas ao poder. Esses setores não aceitavam a popularidade que Vargas mantinha no meio social, a despeito da experiência do Estado Novo, e o acusavam de utilizar estratégias demagógicas para manipular a população que, por falta de educação ou de maturidade política, cairia na manobra. Endossavam, assim, a ideia elitista de que a população não sabia votar e usava a emoção, e não a razão, para escolher seus representantes.

Proclamado o resultado, a vitória eleitoral de Vargas foi impugnada sob o argumento de não ter alcançado maioria absoluta dos votos. A impugnação foi motivada pelo inconformismo da oposição com o resultado das urnas, mas explorou o argumento de que um presidente que tenha recebido apoio minoritário do eleitorado, sem

alcançar maioria dos votos, não estaria legitimado a representar o povo e a implantar um programa desejado pela população.

A União Democrática Nacional (UDN) defendeu essa tese para questionar o resultado das eleições de 1950, e depois, de 1955[6].

Em 1950, Vargas foi eleito com 48,7% dos votos, tendo recebido a segunda votação mais expressiva do período de 1946-1964, atrás apenas de Dutra. Logo após a realização do pleito em outubro, a UDN lançou, sob a liderança do deputado Aliomar Baleeiro, a campanha da maioria absoluta (SUSTENTA..., 1950). O texto da Constituição de 1946 era omisso e não explicitava a escolha de um critério majoritário para a eleição presidencial[7]. Diante disso, a campanha udenista defendia a tese da maioria absoluta como um princípio implícito da Constituição e denunciava a ausência de "consenso nacional majoritário" na eleição de Vargas (D'ARAÚJO, 1992, p. 117; DULCI, 1986, p. 104). Em recurso apresentado à Justiça Eleitoral, a UDN pediu a declaração de nulidade do pleito e a realização, em seu lugar, de nova disputa entre os candidatos mais votados ou de novas eleições. Em entrevista, Vargas reagiu à tentativa de anular a eleição e invocou a legalidade em seu favor:

> São curiosas essas manobras suicidas para criar a ilegalidade dentro da ordem legal. Elas não encontram apoio nem na Constituição nem nas leis ordinárias. (...) Confio na integridade da Justiça Eleitoral, que não irá macular sua toga. Confio nas Forças Armadas, que não constituem guarda pretoriana para prestar-se a manobras de políticos fracassados. Confio no povo, que exerceu soberanamente o seu direito de voto e espera que sua decisão seja respeitada (O SR. GETÚLIO..., 1950).

Em decisão do dia 18 de janeiro de 1951, a Justiça Eleitoral reconheceu a legalidade do pleito e da vitória de Vargas. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que a Constituição de 1946

6 O fato de não terem alegado a tese na eleição de 1960, na qual saiu vitorioso o candidato Jânio Quadros, apoiado pela UDN, reforça a motivação oportunista da impugnação dos pleitos em 1950 e 1955.

7 Assim previa a norma constitucional: "Art. 81 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial". Por sua vez, o art. 134 da Constituição de 1946 consagrava o sufrágio universal e direto.

não exigia expressamente maioria absoluta de votos para eleição presidencial, de modo que valia a maioria simples ou relativa. A decisão pontuou as dificuldades práticas de se aplicar a exigência de maioria absoluta em um regime de pluralidade de partidos no qual as eleições diretas são disputadas por vários candidatos. A não ser que se adotasse uma medida complementar, como limitar a competição aos candidatos mais votados, a exigência não seria viável. Nesses termos, o TSE aprovou a apuração geral das eleições e proclamou Getúlio Vargas e Café Filho eleitos (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 1951).

A posse ocorreu no dia 31 de janeiro, mas os ânimos da oposição não se acalmaram, como revela a declaração em tom amargo do deputado Aliomar Baleeiro: "Eleito por minoria, [o presidente] não contará com a maioria do Congresso que, inclusive, poderá negar-lhe o orçamento para administrar. Será o sr. Getúlio Vargas um fantoche diante do Parlamento, coisa contrária ao seu temperamento. Então dará o golpe de Estado mais uma vez" (SUSTENTA..., 1950).

Conciliação ou conflito: a relação entre Vargas, partidos políticos e Congresso

A declaração de Aliomar Baleeiro anunciava dificuldades de relacionamento de Vargas com o Congresso. No presidencialismo, eventuais problemas na formação de maiorias parlamentares estáveis para a sustentação dos governos são uma ocorrência comum. Mas a gestão das relações entre Executivo e Legislativo se torna mais complexa quando o presidente detém um mandato popular que pode sofrer resistência do Congresso e de seus integrantes, também democraticamente eleitos como representantes do povo. O recurso à opinião pública, por exemplo, para pressionar o Congresso a apoiar o programa do governo pode aumentar o risco de conflitos e desgastes na relação entre os poderes.

No governo Vargas, tanto as conexões cultivadas pelo presidente com a população quanto o seu passado autoritário são peças-chave para entender as relações mantidas com os partidos políticos e com o Congresso, que passo a analisar em duas frentes. Em um primeiro

momento, focalizo as estratégias adotadas pelo presidente. O discurso apartidário usado durante a campanha foi, de certo modo, transposto para o exercício do mandato, uma vez que Vargas privilegiava o contato com outros atores políticos e sociais e incentivava outros formatos de organização política. Esse tipo de comportamento foi acusado de deslegitimar o sistema partidário, ou de, no mínimo, não se comprometer com o seu fortalecimento e a sua institucionalização. Ao mesmo tempo, a necessidade de governar com apoio do Congresso exigia do presidente estratégias de aproximação e de composição com os parlamentares, especialmente com a oposição.

Em seguida, analiso as posturas da oposição em face do governo. A trajetória política de Vargas, associada ao uso de instrumentos de exceção e à hipertrofia do Executivo, foi invocada para colocar em dúvida o seu compromisso com as instituições democráticas. Em particular, alimentou apreensões quanto aos limites e à extensão do poder presidencial e a sua ascendência sobre a função legislativa. A oposição udenista chegou a manter uma aproximação, mas sempre precária e contestada, com o governo. Na medida em que os conflitos se aguçaram, as conexões entre a oposição política e os militares se estreitaram em campanhas contrárias ao governo que fomentaram um cenário de instabilidade política e democrática.

Estratégias de Vargas: apartidarismo e conciliação

O discurso de posse de Vargas no dia 31 de janeiro evocou os lemas da campanha e criticou as tentativas de conturbar as eleições, orquestradas por aqueles que chamou de "profetas de calamidades" e "profissionais da desordem". A despeito dessas investidas, afirmou que a eleição havia transcorrido em clima de ordem e de respeito aos preceitos constitucionais e tinha sido "a mais livre e honesta da nossa história republicana". Vargas disse que, tendo sido eleito como candidato do povo, alheio às injunções políticas e combinações partidárias, pretendia governar como presidente do povo. O governo seria a "imagem refletida da pátria", e não "agente de partidos, grupos, classes, interesses" (DISCURSO GETÚLIO... [1951], 2011d, p. 672-675). A mensagem de Vargas valorizava o caráter democrático da sua investidura no cargo e mantinha a referência direta ao povo e

ao exercício de seu mandato popular em detrimento da mediação dos partidos e da relação com as casas legislativas.

Após esse primeiro pronunciamento, o marco inicial da relação de Vargas com o Congresso pode ser simbolizado pela mensagem presidencial remetida ao Poder Legislativo em 15 de março de 1951. Trata-se de uma mensagem proferida todos os anos na abertura da sessão legislativa, pela qual o presidente presta contas, expõe um panorama da situação política nacional e destaca as principais pautas do programa de governo em que requer a colaboração do Legislativo. Os próprios congressistas são, portanto, o público-alvo dessa comunicação. A primeira mensagem de Vargas ao Congresso começava com um tom de colaboração e cooperação entre os poderes, como seria de se esperar, enfatizando o papel do Legislativo em contribuir na realização dos objetivos do governo. O presidente manifestava

> inteira confiança no labor objetivo e fecundo do Congresso, no sentido de dotar o País, no menor tempo, da legislação adequada ao seu desenvolvimento econômico e social, e de prover o Poder Executivo com os recursos legais para uma ação plástica e eficiente nas novas condições externas e internas, bem como para o desempenho pleno e responsável dos seus deveres perante a Nação (MENSAGEM..., 1951, p. 5).

Nota-se a preocupação em obter do Congresso leis e instrumentos para a condução de uma política de intervenção do Estado no campo político e social. Em seguida, chama atenção que Vargas tenha dedicado longas considerações em torno das eleições de outubro de 1950, "acontecimento marcante na história do sistema representativo brasileiro" para, segundo ele, possibilitar "melhor compreensão da própria situação do País". O presidente ressaltou o caráter democrático – em escala inédita – das eleições, a lisura do processo e o seu "significado profundo", que consistia na demonstração de consciência política das massas ao expressarem sua vontade de participar do poder, sem as amarras dos poderes oligárquicos e de chefes políticos locais que impediam a sua livre manifestação nas urnas. Embora esse tipo de controle ainda existisse, a eleição teria reaproximado as forças sociais ao Estado ou, mais do que isso, "veio

identificar o Estado com o povo. Foi uma reconquista do Estado pela sociedade viva" (MENSAGEM..., 1951, p. 6-7). Vargas interpretava a escolha do seu nome para presidente como uma recusa aos partidos e às classes dominantes, de um lado, e um reconhecimento dos seus feitos no passado e da sua lealdade aos interesses populares, de outro lado. Também indicava os novos atores que colocava em cena e reivindicava um mandato que o obrigava a realizar os objetivos do movimento popular que o elegeu. O presidente passou, então, a traduzir as diretrizes que as urnas forneciam ao seu governo, a começar pela implantação do "Estado-serviço" (MENSAGEM..., 1951, p. 8-19). Vargas se arrogava, assim, o papel não apenas de representante, mas de depositário e intérprete da vontade popular.

No encerramento da mensagem ao Congresso, o presidente relatou que havia se cercado de colaboradores de diferentes filiações partidárias, a demonstrar seu interesse em zelar pela harmonia e pela imparcialidade (MENSAGEM..., 1951, p. 245). Nessa linha, a primeira formação ministerial de Vargas, conhecida como "ministério da experiência", foi marcada por forte presença do Partido Social Democrático (PSD) e pela tentativa de trazer a UDN para o governo. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido do presidente, teve participação minoritária na composição do ministério. Já o Partido Social Progressista (PSP) de Ademar de Barros recebeu um ministério e influiu na escolha do presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet. Por sua vez, o PSD, que já havia se dividido nas eleições entre o apoio a Vargas e ao próprio candidato do partido, Cristiano Machado, passou a compor o governo como força majoritária (DULCI, 1986, p. 108).

Dois aspectos se destacam na relação de Vargas com os partidos políticos. O primeiro se traduz na lógica de conciliação que caracterizou a atitude do presidente de tentar compor com todas as forças políticas. Vargas buscou integrar todos os grandes partidos no governo e se dedicou particularmente às tentativas de aproximação com a UDN. Na primeira formação ministerial o udenista João Cleofas foi indicado para o Ministério da Agricultura, e outros membros do partido mantiveram contatos próximos e articulações com o governo. Como indica Maria Celina D'Araújo (1992, p. 18; 39), Vargas privilegiou as tentativas de acordo com a UDN, inclusive

em detrimento de maior fortalecimento do PTB. Nesse momento, o PTB tinha uma base pouco expressiva e orbitava em torno da figura do presidente, não gozando ainda da projeção que alcançaria nos anos seguintes. A estratégia conciliadora de Vargas tinha o objetivo de formar uma ampla coalizão partidária no Congresso e de compor com todas as frentes políticas, evitando embates mais duros com a oposição, mas pode ter prejudicado a institucionalização de uma base partidária com maior consistência programática e melhores condições de defender o projeto político do governo.

Essa questão se relaciona a um segundo aspecto da postura do presidente em relação ao Congresso e aos políticos, que foi entendida como uma diminuição do papel dos partidos. Na mensagem ao Congresso de março de 1951, Vargas indicava que a colaboração do governo deveria abranger não só os partidos, mas todas as forças sociais (MENSAGEM..., 1951, p. 246), perspectiva que ficaria mais clara na medida em que o governo estreitava a interlocução com o movimento operário e sindical. No seu primeiro discurso de 1º de maio, Vargas fez um apelo aos trabalhadores para se organizarem em torno de seus sindicatos. O presidente não os incentivou a se filiarem ao PTB ou a participarem dos espaços da política formal, mas sim a se unirem nos sindicatos, por meio dos quais participariam e colaborariam com o governo, "como um grande bloco, forte e coeso". Os sindicatos – e não os partidos – seriam o "instrumento de ação política" dos trabalhadores (DISCURSO GETÚLIO..., 2011e, p. 678). O estímulo à participação política dos sindicatos representava um alargamento da esfera democrática com novos atores, para além do sistema partidário, mas a intenção de Vargas era também neutralizar conflitos e contestações dos movimentos operários e sindicais ao governo.

Com o passar do tempo, o presidente modulou o discurso. No pronunciamento de Ano Novo, em dezembro de 1951, Vargas acenou mais fortemente ao Congresso (DISCURSO GETÚLIO..., 2011f, p. 678) e manteve o tom de elogio e de cooperação entre os poderes na mensagem de abertura da sessão legislativa de 1952:

> É com prazer [...] que presto aqui o meu testemunho à operosidade das Casas do Congresso durante o ano que acaba de transcorrer e atesto a vigilante e patriótica dedicação com que abor-

> daram os seus encargos constitucionais, prestando ao governo o seu concurso na elaboração e processamento da legislação requerida pelas circunstâncias nacionais e, não raro, no exercício de suas legítimas prerrogativas, o inegável auxílio de uma crítica construtiva e reveladora do interesse com o qual esta assembleia acompanha o desenrolar da ação administrativa do governo (MENSAGEM [1952]..., 2011, p. 700) .

Tradicionalmente, as análises sobre o segundo governo Vargas o dividem em duas fases: antes e depois da reforma ministerial de 1953. A primeira fase se caracterizaria pela tentativa do governo de compor com as forças conservadoras por meio de uma estratégia de conciliação. Já a segunda fase estaria marcada por uma guinada em direção ao povo e às pautas trabalhistas e nacionalistas. As alterações ministeriais, particularmente a indicação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, demonstrariam a mudança de postura do governo que teria radicalizado suas posições à esquerda, buscando respaldo direto do povo (SKIDMORE, 1982, p. 148 e DULCI, 1986, p. 109).

Maria Celina D'Araújo discorda dessa leitura por entender que não houve uma mudança de rumos a partir de 1953 no sentido de uma posição mais à esquerda e nacionalista. Para a autora, a reforma representou uma nova tentativa de consenso com as forças conservadoras, que mantiveram presença forte no governo, com o objetivo de obter uma colaboração interpartidária (D'ARAÚJO, 1992, p. 127-128). Era condizente, portanto, com a estratégia de Vargas de não se comprometer com nenhum partido, mas buscar compor com representantes das distintas agremiações. No lugar de uma mudança de orientação do governo, teria havido uma continuidade, caracterizada pela condução de políticas distintas em diferentes arenas de decisão. Por exemplo, a Assessoria Econômica da Presidência era o órgão técnico responsável pela vertente nacionalista do governo, mas atuava em descompasso com a política ministerial, favorável à colaboração com os Estados Unidos e o capital estrangeiro nas áreas econômica e de política externa. Os projetos encampados pelo governo refletiam essas orientações ideológicas díspares, como nos casos da Petrobras e do Acordo Militar com os Estados Unidos (D'ARAÚJO, 1992, p.

131). Ao longo de todo o período, o governo conviveu com essas contradições internas e manteve integrantes com posições políticas e econômicas distintas ou até opostas (D'ARAÚJO, 1992, p. 174-175). Por isso não parece ter havido um momento de virada em 1953, mas uma busca constante por conciliação, que aguçou as contradições dentro do governo.

Essa lógica de atuação parece ter contribuído para o caráter instável e volúvel da base política de Vargas. Setores do próprio PTB se opuseram a medidas do governo, por exemplo, que estreitavam a colaboração com os EUA e com o capital estrangeiro. O Partido Comunista, embora defendesse as pautas trabalhistas, fez oposição ao governo Vargas, acusado de fazer o jogo do imperialismo por conta de iniciativas como a proposta de estruturação da Petrobras como sociedade de economia mista. Por outro lado, muitos projetos do governo só foram aprovados por conta do apoio prestado pela UDN.

Vargas não contava, portanto, com uma base sólida e consistente de apoio político e parlamentar. Além disso, o governo também enfrentou tensões no campo social e a insatisfação das próprias classes trabalhadoras que tradicionalmente respaldavam Vargas, mas reagiam à pressão inflacionária e ao aumento do custo de vida. Mesmo medidas adotadas para atender aos trabalhadores não alcançaram o efeito esperado, como o anúncio do aumento do salário mínimo, que acabou provocando greves em razão da falta de implementação por parte dos empregadores.

Dessa forma, as posturas ambíguas de Vargas em relação ao Congresso e as suas estratégias de conciliação com a oposição udenista mostraram que, se ele se sentia legitimado pela investidura democrática, também tinha dificuldade em governar por meio das instituições representativas. A valorização da participação do povo e dos trabalhadores na política era compatível com as críticas de Vargas aos limites de uma democracia meramente política e liberal Mas os esforços de composição política acima dos partidos, em uma tentativa de neutralizar o caráter conflitivo do jogo democrático, acumularam contradições dentro do governo e insatisfações da sua base política ideológica ou partidária. A oposição, especialmente udenista, explorou as desconfianças quanto à vinculação de Vargas à

Constituição e às instituições e, em articulação com setores militares, conduziu uma campanha que levou à desestabilização do governo, como será analisado a seguir.

Caminhos da oposição: crítica e conspiração

Se o governo não deu uma guinada em 1953, é certo que houve uma mudança de atitude da oposição, especialmente por parte da UDN. Em um primeiro momento, diante das tentativas de aproximação feitas por Vargas, a questão sobre participar ou não do governo gerou controvérsias dentro do partido, dividido entre os chamados "chapas-branca" ou adesistas, que apoiavam a colaboração com o governo tendo em vista objetivos estratégicos, e os identificados como udenistas históricos, autênticos ou puristas, que defendiam uma linha de independência e de combatividade do partido (DULCI, 1986, p. 109). De modo geral, no primeiro período da presidência de Vargas, a UDN manteve uma flexibilidade maior nas relações com o governo. Mesmo na Convenção Nacional de 1953, a direção do partido adotou posição contrária à participação no governo, mas concordava em apoiar medidas que realizassem o interesse público ou o bem-estar da população (BENEVIDES, 1981, p. 63).

Alguns integrantes da oposição avaliavam, inclusive, que o governo Vargas significava uma garantia mínima de legitimidade e de institucionalidade democrática diante do risco maior que era associado à possibilidade de eleição de Ademar de Barros (RELATO ... [1952], 1983, p. 15). O próprio líder da UDN e da minoria na Câmara, o jurista e deputado Afonso Arinos, em balanço do primeiro ano de governo Vargas, reconheceu o "patriotismo" e os "bons propósitos" do presidente, que a seu ver demonstrava esforço em respeitar a ordem institucional (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1º fev. 1952, p. 646). Arinos chegou a afirmar que o tom dos discursos de Vargas, inicialmente em menosprezo aos partidos e ao Congresso, havia se moderado e passado a valorizar a necessidade de entendimento entre o governo e as instituições representativas (MELO FRANCO [1949], 1958, p. 304). No mesmo sentido, Arinos elogiou o discurso do presidente que, em outubro de 1952, pedia a colaboração dos partidos na tarefa da reforma

administrativa (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 10 out. 1952, p. 10.726).

No entanto, nem o espírito de colaboração da UDN teve continuidade, nem o governo conseguiu firmar uma aliança estável com o Congresso. As críticas da oposição ao governo Vargas se avolumaram e denunciavam especialmente: *(i)* a postura depreciativa do papel do Congresso e dos partidos, acompanhada do incentivo à inserção política dos sindicatos, e *(ii)* a prática de excessos e de abusos do poder presidencial em relação ao Legislativo.

Quanto ao primeiro aspecto, parlamentares da oposição acusavam Vargas de ignorar o Congresso e os partidos, ou mesmo de adotar um tom de ameaça em seus discursos e mensagens, para obter apoio aos programas do governo. Um discurso proferido por Vargas no dia 7 de abril de 1951 gerou especial repercussão. Na ocasião, o presidente afirmou que o povo esperava as medidas do governo e que muitas delas estavam sendo sabotadas, e encerrou com a frase: "A desgraça é má conselheira, e devem temer o dia em que o povo faça justiça pelas próprias mãos" (DISCURSO GETÚLIO, 1951, p. 44). Essa referência à justiça do povo pelas próprias mãos foi interpretada como uma intimidação ao Poder Legislativo caso não aprovasse as propostas do governo.

Afonso Arinos que, como visto, chegou a elogiar a moderação de Vargas, foi um dos principais porta-vozes das críticas ao presidente, até a crise final do governo em agosto de 1954. O líder udenista costumava associar as dificuldades de Vargas em se articular com o Congresso e com os partidos à sua inexperiência com o jogo democrático. Dizia Arinos que Vargas se comportava como "homem de poder", e não "homem de governo" (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1º fev. 1952, p. 646-647). Isso porque, por um lado, o presidente estaria preocupado em assegurar uma ampla fidelidade política para conservar o poder, o que Arinos considerava desnecessário ou mesmo impróprio em um regime democrático, no qual o poder decorre da Constituição. Por outro lado, Vargas não desempenhava bem as tarefas de negociação e de diálogo necessárias para a função de governar, uma vez que estaria acostumado às facilidades do governo em contextos ditatoriais (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 8 jul. 1953, p. 6.284). A má relação com o Congresso

se explicaria, portanto, pelas tendências de Vargas ao poder pessoal e ao caudilhismo, tão propaladas por seus adversários.

Para a oposição, o ataque ao regime representativo se completava quando, em paralelo e na mesma medida em que desconsiderava o papel do Poder Legislativo e dos partidos, Vargas ressaltava a centralidade do apoio sindical ao governo. Assim se manifestou o deputado Heitor Beltrão (UDN) em voto contrário à aprovação das contas do presidente de 1951:

> Vale recordar seus discursos, agora, em pleno exercício de seu desajeitado período constitucional, rogando sem aludir ao Congresso, que o operariado se convertesse em força política para ajudá-lo a governar e que a ideia sindicalista consagrasse em ofícios os brasileiros para alicerce do seu governo (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL I, 8 maio 1954, p. 2.505).

Segundo a crítica da UDN, o apelo do presidente ao povo e aos trabalhadores excluía os partidos, que deveriam ser os principais, senão os únicos, intermediários da população para debater e executar os planos do governo. Além disso, Afonso Arinos afirmou que o partido repelia "a tentativa de se transformar os sindicatos operários em maquinismos de ação direta da política", o que representaria um desvio do movimento operário para os quadros da ilegalidade e um desvirtuamento do sindicalismo em "obra de agitação antidemocrática" (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 10 out. 1952, p. 10.726; DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 8 jul. 1953, p. 6.282). A posição da UDN revelava uma visão restritiva do jogo político, contrária ao alargamento das bases democráticas, e um incômodo com o ingresso de novos sujeitos pertencentes às classes trabalhadoras na política. Vargas era acusado de promover conflitos e divisões de classes, ainda que sua atuação se pautasse essencialmente pela busca de conciliar capital e trabalho e de harmonizar, muito mais do que contrapor, os interesses em disputa.

Uma segunda bandeira central da oposição contra o governo Vargas eram as acusações de abusos dos poderes presidenciais e de interferência indevida nos trabalhos legislativos. Essas denúncias se conectam ao mesmo pano de fundo que retratava o presidente como uma figura com tendências autoritárias e personalistas e com pouco

apreço pelas instituições representativas. Assim, udenistas acusavam Vargas de amesquinhar o Poder Legislativo, ao legislar por meio de decretos, em usurpação às funções legislativas. Na avaliação de um ano de governo, Arinos criticou a "frequência decepcionante com que se tem considerado autorizado a expedir através de uma legislação decretorial ou regulamentar (...) medidas e providências muitas vezes de alçada política que competem privativamente à iniciativa do Congresso nacional" (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1º fev. 1952, p. 646). Posteriormente, em discurso na Câmara dos Deputados, no final de 1953, afirmou:

> Vemos, no Brasil, o governo extravasar seus poderes constitucionais não apenas na legislação de caráter econômico, mas também na legislação de caráter político e de caráter policial. Este o aspecto grave do momento nacional, este o aspecto que desejo denunciar (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 26 nov. 1953, p. 4.866).

O tema teve centralidade nos debates da emenda parlamentarista proposta em 1949 pelo deputado Raul Pilla, que foi discutida durante o governo Vargas e votada em 1952. Nessa arena, os defensores do parlamentarismo alegavam práticas abusivas de Vargas no campo legislativo como argumento para a troca do sistema de governo. Segundo as críticas da oposição, os abusos estariam presentes não só no uso alargado do poder regulamentar, mas também em interferências do presidente no processo legislativo, por meio, por exemplo, do exercício arbitrário do poder de veto e da limitação ao poder de emenda dos parlamentares sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo.

De que forma podemos avaliar essas críticas e embates?

Em primeiro lugar, os conflitos e as dificuldades no campo legislativo durante o governo Vargas devem ser considerados diante do contexto mais amplo que envolve as demandas por produção normativa no período e os impactos sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. A chamada "crise legislativa" e, em especial, a possibilidade ou não da delegação legislativa foi um dos principais temas debatidos pela doutrina constitucional entre 1946 e 1964. O diagnóstico compartilhado por autores de diversos matizes entendia que o

Poder Legislativo, mantendo monopólio sobre o processo de elaboração normativa, não era capaz de atender às exigências de produção de normas cada vez mais complexas e técnicas, tendo em vista as novas funções de intervenção do Estado (LEAL, 1946; CAVALCANTI, 1951; MEDEIROS SILVA, 1952; SEABRA FAGUNDES, 1956). Nesse sentido, defendiam formas mais rápidas e flexíveis de produção normativa com a adoção de mecanismos de delegação legislativa. O próprio Afonso Arinos, tanto na função de parlamentar como em seus textos jurídicos, era favorável à legislação delegada (FRANCO [1952], 1957), o que não afastava suas críticas à postura de Vargas.

Apesar do amplo consenso entre doutrinadores quanto à conveniência e à necessidade de se adotar a delegação legislativa para dinamizar a elaboração das leis, o mecanismo não foi formalmente introduzido no regime jurídico de 1946. Sua adoção encontrava grande resistência por supor uma flexibilização do princípio da separação de poderes, o que ativava o receio de hipertrofia do Poder Executivo. Em reação à experiência de concentração de poderes, inclusive legislativos, nas mãos do presidente durante o Estado Novo, a Constituição de 1946 havia adotado uma fórmula rígida de separação dos poderes, em seu art. 36, que vedava a delegação legislativa. No entanto, ao mesmo tempo em que a Constituição buscou reabilitar as funções do Poder Legislativo, também previu um modelo de Estado interventor que dependia de um Poder Executivo forte. Nesse quadro, criou-se o impasse entre viabilizar uma política intervencionista por meio de formas mais flexíveis e adequadas de produção das leis e assegurar o Poder Legislativo contra investidas autoritárias do Executivo.

Por conta desse impasse, a produção legislativa pós-1946 enfrentou dificuldades e distorções. Segundo indicou estudo de Osvaldo Trigueiro (1960), o Poder Legislativo não foi o principal *locus* de elaboração normativa no período: a maioria das leis básicas adotadas tinham emanado do Executivo, por meio de uma profusão de decretos, portarias e outros atos normativos, e não do Legislativo, responsável pela aprovação de um número baixo de leis em sentido material.

A despeito disso, não é possível dizer, em termos absolutos ou comparativos, que o governo Vargas tenha sido improdutivo no

campo da legislação ou que as tensões entre os poderes levaram a um cenário de paralisia decisória. Ao contrário, é importante destacar a capacidade do governo em aprovar projetos importantes, como os da Petrobras, do Acordo Militar Brasil-EUA e da criação do BNDES, que tinham elevado custo político e demandaram intensas articulações com o Congresso em razão do caráter controvertido das matérias (D'ARAÚJO, 1992, p. 37). Além disso, no período de 1949-1964, o governo Vargas foi o que teve a maior taxa de sucesso na aprovação de projetos remetidos pelo Executivo. Segundo dados fornecidos por Fernando Limongi (2006, p. 23-24), Vargas aprovou 45% dos projetos que enviou, enquanto a média do período foi de 29,5%. Ainda assim, trata-se de um nível bastante inferior às taxas verificadas após a Constituição de 1988, que possuem uma média de 70,7%. O mesmo acontece em relação à chamada taxa de dominância: Vargas foi responsável pela apresentação de 47% das leis aprovadas durante o seu mandato, enquanto a média no período era de 39% e, após 1988, essa média subiu para 85,6%.

Esses dados refletem o desenho institucional adotado pela Constituição de 1946 que, seguindo os passos de 1934, aumentou a participação do Executivo no processo legislativo, em especial ampliou o poder de iniciativa do presidente[8], tendo em vista a necessidade de acomodar a atuação de um Estado intervencionista. Esse desenho foi aprofundado em 1988, o que também ajuda a explicar o desempenho do Poder Executivo desde então. Assim, o crescimento do poder de agenda do Poder Executivo sobre a pauta legislativa não é, por si só ou automaticamente, um indicativo de fragilização democrática ou de desvio da ordem constitucional. Com relação ao governo Vargas especificamente, as taxas de sucesso e de dominância do Executivo indicam que não foi uma gestão ineficiente e que tampouco houve um domínio excessivo ou anormal da pauta legislativa pelo presidente, em comparação com a média do período.

Por trás das tensões entre Executivo e Legislativo no governo Vargas havia uma reação à postura do presidente de aproximação do povo e das classes trabalhadoras para avançar sua plataforma de

8 O art. 67 da Constituição de 1946 incluía o presidente da República no rol de legitimados com poder de iniciativa das leis e estabelecia, no §2º, sua competência exclusiva para projetos de lei "que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas".

governo e uma imagem negativa que a oposição atribuía a Vargas como um líder de traços autoritários. Mas não se pode dizer que, na prática, o governo tenha sido inábil na articulação com o Congresso, haja vista os resultados obtidos, ainda que enfrentasse os desafios, comuns ao período, de aperfeiçoar o processo e os mecanismos de produção normativa. Tampouco é possível dizer que o Poder Legislativo era fraco e impotente diante de um Poder Executivo hipertrofiado. Ao contrário, fica claro o ganho de autonomia do Legislativo e o fortalecimento de suas prerrogativas, tanto para se opor, criticar e controlar o poder presidencial, como para levar a cabo um plano de desestabilização do governo, que ocorreu a partir de 1953 e em 1954.

Nesse momento, a frente de oposição a Vargas mais aguerrida da UDN, que ficou conhecida como "banda de música" e era protagonizada pelos chamados "bacharéis", passou a sustentar uma postura de oposição sistemática e radicalizada contra o governo. Os ataques à figura de Vargas se concentraram nas denúncias de escândalos de corrupção envolvendo o governo e receberam o respaldo da grande imprensa, também contrária ao presidente (VERBETE, 2001). Entre as bandeiras da oposição, além dos casos de corrupção, estavam pautas sobre moralidade pública, incompetência administrativa e supostas alianças espúrias do governo, em especial com o peronismo (CARONE, 1985, p. 73).

As relações entre os setores da oposição e as Forças Armadas também se estreitaram, na mesma medida em que Vargas perdia apoio militar. O desgaste do governo com as classes armadas já se anunciava pelos resultados da eleição para o Clube Militar em 1952, na qual a ala nacionalista não conseguiu se reeleger e perdeu para a chapa ligada à Cruzada Democrática, grupo identificado com o anticomunismo e majoritariamente antigetulista (SKIDMORE, 1982, p. 141-142; 162). Ao mesmo tempo, parlamentares udenistas mantinham contatos frequentes e cada vez mais próximos com militares. Em discurso no final de outubro de 1953, Afonso Arinos enalteceu a atuação das Forças Armadas na proteção da democracia e contra tentativas de subversão dos princípios do regime. Ressaltou, ainda, a mudança do papel dos militares, que teriam deixado de agir precipuamente em defesa da soberania, na ordem externa, e passavam a atuar em defesa

da democracia, na ordem interna. Entre os princípios do regime, cabia às Forças Armadas assegurar "a exclusividade do mecanismo partidário, como instrumento de execução da vida política" (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 30 out. 1953, p. 3.570). Os partidos políticos, segundo o deputado, não podiam ser abandonados ou substituídos pelas corporações trabalhistas e sindicatos. O discurso de Arinos, além de demonstrar o incômodo com a ação política de trabalhadores, emprestava legitimidade a uma intervenção militar no processo político e democrático.

Em 1954, uma série de eventos acirraram os conflitos políticos e prepararam o caminho para a crise final do governo Vargas. Em fevereiro de 1954, ocorreu o episódio do Manifesto dos Coronéis, que veiculava a insatisfação militar diante da proposta apresentada pelo então ministro do Trabalho, João Goulart, de concessão de 100% de aumento do salário mínimo. Os oficiais manifestaram descontentamento em relação a demandas da corporação não atendidas pelo governo, denunciaram a crise de autoridade e as divisões internas dentro do Exército e advertiram o governo quanto às crescentes tensões políticas e militares (SKIDMORE, 1982, p. 163-164). Vargas recuou e demitiu João Goulart do cargo, mas o governo continuou enfrentando pressões crescentes. Outro foco de desgaste para o governo foi a morte do jornalista Nestor Moreira, do jornal *A Noite*, em maio de 1954, por espancamento da polícia, que gerou comoção social e reações da imprensa e dos círculos políticos. O episódio foi citado em discursos de Afonso Arinos que denunciavam os ataques de Vargas às liberdades, à democracia e às instituições (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 25 maio 1954, p. 3.174-3.175).

Por fim, a campanha da oposição contra o governo acusava o presidente de pretender desvirtuar a legalidade e, a partir de uma aproximação com as massas e as classes trabalhadoras, implantar uma República sindicalista no Brasil. O discurso de Vargas do dia 1º maio de 1954 foi um evento relevante para essa estratégia. Após anunciar a concessão do aumento de 100% do salário mínimo, o presidente exortou o papel político dos trabalhadores: "Como cidadãos, a vossa vontade pesará nas urnas. Como classe, podeis imprimir ao vosso sufrágio a força decisória do número. Constituís

a maioria. Hoje estais com o governo. Amanhã sereis o governo" (DISCURSO GETÚLIO [1954]..., 2011g, p. 762). Essa passagem foi usada pelos setores de oposição para acusar Vargas de promover uma agitação das massas com o propósito subversivo de atentar contra as instituições representativas e o regime político.

A partir daí, a escalada das tensões levou a uma tentativa fracassada de *impeachment* contra Vargas, em maio, e à crise final do governo em agosto de 1954, quando as pressões militares e parlamentares que conspiraram pela renúncia do presidente tornaram insustentável a sua permanência no cargo e terminaram com o seu suicídio.

Considerações finais

Após o suicídio de Vargas e a posse do vice Café Filho na presidência, muitos udenistas culparam o sistema presidencial pelo resultado da crise política, sob o argumento de que o presidencialismo não oferecia mecanismos efetivos para resolver os impasses entre os poderes Legislativo e Executivo por vias institucionais. Nesse contexto, a campanha parlamentarista voltou a se fortalecer com uma nova tentativa de alterar o sistema de governo por meio de reforma à Constituição de 1946 que, no entanto, não prosperou (CARVALHO, 2019, p. 142-144).

A estratégia de culpar o sistema presidencial tinha o intuito de eximir a responsabilidade dos próprios parlamentares e do Congresso que, em articulação com as Forças Armadas e oferecendo justificativa à ingerência militar no jogo democrático, fomentaram a instabilidade política e orquestraram a tentativa de afastamento irregular do presidente do cargo. Esse tipo de discurso que condena o presidencialismo em razão de supostos vícios ou disfunções de origem é influente e, com frequência, é reatualizado no debate público. No entanto, na contramão do que sugere, a análise aqui proposta sobre o segundo governo Vargas permite notar uma relação muito mais complexa e matizada entre sistema de governo e democracia.

Chama atenção, em um primeiro plano, como as resistências à candidatura e à vitória de Vargas e as tensões durante o processo eleitoral revelam um mal-estar ou temor com a realização de eleições diretas em um cenário de crescente participação política e de

inserção de novos atores sociais na esfera pública democrática. O cargo presidencial havia se democratizado, passando a depender de uma aprovação popular manifestada de forma mais ampla e livre e capaz de conferir ao presidente eleito um mandato para conduzir seu programa político.

No entanto, se o presidente passou a representar um projeto político que teria sido escolhido pelo povo nas urnas, ele também dependia da formação de uma base de apoio parlamentar para obter a aprovação legislativa das medidas de interesse do governo, em um cenário de multipartidarismo e de representação proporcional, próximo ao que depois se convencionou chamar como presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). A tentativa de Vargas de forjar uma união entre todas as forças políticas, independentemente dos partidos, criou dificuldades de relacionamento com o Congresso e de aceitação dos conflitos como um componente natural da democracia (LEFORT, 1991). Ao tentar sublimar as divergências e conciliar todas as forças políticas, Vargas evitou os enfrentamentos que poderiam dar mais consistência à linha programática do seu mandato e criou contradições internas que fragilizaram o governo.

Ainda assim, o governo alcançou resultados relevantes e não ficou em um quadro de impasse ou de paralisia decisória nas relações com o Legislativo. Os debates travados a respeito do incremento da participação do Executivo no processo de elaboração de normas, em especial via delegação legislativa, são representativos dos desafios que se apresentavam ao funcionamento do presidencialismo, exigindo controle e limitação do poder presidencial contra abusos, mas também um Poder Executivo forte e capaz de dar conta de suas funções de intervenção (COSTA, 2016). Nesse sentido, muitos conflitos e dificuldades espelhavam um processo de ajuste e de acomodação das dinâmicas institucionais do presidencialismo em um regime democrático.

Por fim, o governo Vargas também demonstra como o Poder Legislativo se tornou um ator de desestabilização do governo e do próprio regime democrático. As análises críticas sobre o sistema presidencial costumam focar nos riscos de abusos e de arbítrios do Poder Executivo. O que se nota, no regime de 1946, foi um

processo de revitalização das prerrogativas e de fortalecimento do Poder Legislativo que, por um lado, permitiu o exercício de suas funções de crítica e de controle do Executivo, mas, por outro lado, abriu margem para a articulação parlamentar de tentativas de afastamento irregular do presidente que, com esse propósito, legitimaram a intervenção das Forças Armadas no processo político e democrático.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ABREU, Alzira Alves de *et al. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo* – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

CARONE, Edgard. *A República Liberal II*. Evolução política (1945-1964). São Paulo: DIFEL, 1985.

CARVALHO, Claudia Paiva. *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956)*: sistema de governo, legalidade e crise política. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019.

CAVALCANTI, Themístocles. O Estado e a ordem econômica – Problemas de técnica legislativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 25, jul./set. 1951.

COSTA, Maurício Mesurini da. *O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964)*: Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2016.

CRUZ, Adelina Maria Alves Novaes; COSTA, Célia Maria Leite; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; SILVA, Sueli Braga da. *Impasse na democracia brasileira 1951-1955*: coletânea de documentos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

DAHL, Robert. O mito do mandato presidencial. *Lua Nova,* n. 24, setembro 1991.

D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas 1951-1954*: democracia, partidos e crise política. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1992.

DULCI, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986.

ESTEVES, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil* (1946-1961). Brasília: Fundação Nacional Pró-Memória, 1984.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo [1952]. A crise do direito e o direito da crise. *In*: FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo? *In*: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991.

LEAL, Victor Nunes. Delegações legislativas. *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, n. 20, dezembro de 1946.

LEFORT, Claude. *Pensando o político*: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos* 76, novembro 2006.

MEDEIROS SILVA, Carlos. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 30, p. 28-33, 1952.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crise política e sistemas de governo: origens da "Solução Parlamentarista" para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013.

SEABRA FAGUNDES, M. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. *Archivo Judiciário*, v. 116, out./dez. 1955.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil*: de Getúlio Vargas a Castelo Branco. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.

TRIGUEIRO, Osvaldo. A crise legislativa e o regime presidencial. *Revista Forense*, v. 57, n. 192, nov./dez., 1960.

VERBETE "Getúlio Vargas e a imprensa: uma relação conflituosa". *In*: ABREU, Alzira Alves de *et al*. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/RelacaoImprensa. Acesso em: 15 dez. 2021.WAINER, Samuel. O debate da sucessão presidencial não poderá mais ser contido. *In*: LACERDA, Carlos *et al*. *Reportagens que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1973.

Fontes

Discursos e mensagens presidenciais

DISCURSO GETÚLIO Vargas, São Borja, 16 de junho de 1950. *In*: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011a.

DISCURSO GETÚLIO Vargas, Recife, 27 de agosto de 1950. *In*: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011b.

DISCURSO GETÚLIO Vargas, São Borja, 30 de setembro de 1950. *In*: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011c.

DISCURSO GETÚLIO Vargas, Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1951. *In*: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011d.

DISCURSO GETÚLIO Vargas, Rio de janeiro, 1º maio de 1951. In: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011e.

DISCURSO GETÚLIO Vargas, Rio de Janeiro, 31 dezembro 1951. *In*: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011f.

DISCURSO GETÚLIO Vargas, Petrópolis, 1º de maio de 1954. *In*: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011g.

DISCURSO GETÚLIO Vargas 7 abril 1951. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1951.

MENSAGEM ao Congresso Nacional apresentada pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951. 15 de março de 1951.

MENSAGEM ao Congresso, Rio de Janeiro, 15 março de 1952. *In*: D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

Jornais

ADVERTÊNCIA oportuna, *Tribuna da Imprensa*, 1º jun. 1950.

SUSTENTA na Câmara o Sr. Aliomar Baleeiro que o Sr. Getúlio Vargas não está eleito, *Correio da Manhã*, 4 nov. 1950.

"O SR. GETÚLIO Vargas inquieta-se com a ilegalidade", *Correio da Manhã*, 8 nov. 1950.

Fontes parlamentares

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1º fev. 1952.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 10 out. 1952.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL I, 8 maio 1954. Anexo 21 – Voto do deputado Heitor Beltrão. Porque devem ser rejeitadas as contas do presidente relativas ao exercício de 1951.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 10 out. 1952.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 8 jul. 1953.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1º fev. 1952.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 26 nov. 1953.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 30 out. 1953.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 25 maio 1954.

Jurisprudência

Tribunal Superior Eleitoral, Processo nº 26 – Apuração, 18 janeiro 1951.

Outros

RELATO de conversa entre Gurgel do Amaral e Afonso Arinos, 15/02/1952. *In*: CRUZ, Adelina Maria Alves Novaes; COSTA, Célia Maria Leite; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; SILVA, Sueli Braga da. *Impasse na democracia brasileira 1951-1955*: coletânea de documentos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

MELO FRANCO [1949], Relatório e parecer do deputado Afonso Arinos de Melo Franco sobre a Emenda nº 4-B, de 1952, substitutiva da Emenda nº 4, de 29 de março de 1949 (Voto vencido). *In*: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

Heterotopia e o direito à cidade: reflexões sobre os espaços urbanos comuns

Orlando Alves dos Santos Junior

Introdução[1]

A subordinação da cidade ao desenvolvimento capitalista e a sua necessidade incessante de produção de capital excedente implica um processo constate de crescimento urbano, baseado na destruição-reconstrução das cidades, com graves impactos sociais, ambientais e políticas associados a essa dinâmica. Para isso, o capital se apropria dos espaços urbanos coletivos da cidade visando garantir as condições necessárias para a produção-reprodução das relações capitalistas. O desafio nesse contexto seria imaginar e construir um tipo totalmente diferente de cidade que rompa com a dinâmica do capital, fundado em novas formas de apropriação da cidade, o que implica

1 Artigo originalmente publicado como SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Espaços urbanos coletivos, heterotopia e o direito à cidade: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre e David Harvey. *In:* COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (orgs.). Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 193-213. Uma versão reduzida deste artigo foi publicada anteriormente em Santos Junior (2014).

articular teoria e práxis. Mas para isso ocorrer torna-se necessário criar um novo conhecimento sobre o urbano e um forte movimento social anticapitalista focado na transformação do cotidiano da vida urbana como seu objetivo, o que envolve novas formas de apropriação dos espaços urbanos comuns. É nesse contexto, e desde uma perspectiva dialética, que o presente ensaio articula as formulações de Henri Lefebvre e de David Harvey, buscando contribuir para a compreensão dos processos de produção do espaço no capitalismo contemporâneo, a discussão sobre o futuro das cidades e as perspectivas de transição para uma sociedade urbana fundada na justiça social e na democracia. Cabe destacar que, efetivamente, muitas das formulações de Harvey têm como ponto de partida os *insights* de Lefebvre. Desde o livro *Social Justice and The City* (1973), Harvey vem incorporando as ideias e concepções de Lefebvre na sua reflexão sobre o espaço urbano e a produção capitalista do espaço, assim como nas suas formulações em torno da teoria do desenvolvimento geográfico desigual. Mais recentemente, percebendo que a ideia do direito à cidade vinha experimentando um certo ressurgimento na última década, Harvey retoma as reflexões de Lefebvre no seu livro *Rebel Cities* (2012), atualizando o debate em torno do direito à cidade e da revolução urbana.

Para tanto, este ensaio está organizado em torno de quatro ideias centrais: (i) uma concepção dialética de espaço para problematizar a produção e a apropriação dos espaços urbanos coletivos da cidade; (ii) o reconhecimento dos espaços urbanos coletivos como espaços atravessados por contradições, disputas e conflitos materiais e simbólicos entre diferentes agentes; (iii) o direito à cidade como uma necessidade e como um projeto utópico; e (iv) o desafio da articulação das práticas heterotópicas na perspectiva da rebeldia criativa pelo direito à cidade e da transição para uma nova sociedade urbana.

Primeira ideia: uma concepção dialética de espaço para problematizar a produção e apropriação dos espaços urbanos coletivos da cidade

É interessante começar esta reflexão questionando o que é um espaço urbano coletivo ou comum. Seria o espaço público o

espaço produzido pelo Estado, o espaço apropriado por grupos ou coletividades, ou o espaço da ação política?

Do ponto de vista físico urbanístico, um espaço urbano coletivo ou comum poderia ser considerado como aquele espaço que, dentro da cidade, é de uso público e posse coletiva, e pertence ao poder público ou à sociedade como um todo. Por exemplo, os espaços de circulação (como a rua ou a praça), os espaços de lazer e recreação (como os parques urbanos ou praças), os espaços de contemplação (como uma cachoeira), ou os espaços de preservação ou conservação (como uma reserva ecológica). Em todos esses casos estaria garantido o livre direito de ir e vir de todos os cidadãos.

Mas também existem os espaços urbanos coletivos ou espaços públicos que possuem uma certa restrição ao acesso e à circulação, como os edifícios públicos, as instituições de ensino e saúde, os centros de cultura. Nesse caso, temos, por exemplo, os hospitais e as escolas, que definem regras de acesso, uso e circulação desses espaços. De fato, por mais livres que sejam os espaços públicos, cabe perguntar, em cada contexto, quem efetivamente se apropria desses espaços e quem exerce o poder e define as regras de acesso aos mesmos.

O espaço coletivo, entretanto, não é apenas um espaço físico. Para além da sua materialidade, do ponto de vista político, o conceito de espaço público ou esfera pública se distingue da esfera privada e se refere ao espaço do interesse público (BOBBIO, 2006), da constituição das identidades e da ação coletiva (SADER, 1988), da representação e da expressão coletiva da sociedade (DAHL, 1997), da liberdade política (O'DONNELL, 1999), da condição de igualdade (ARENDT, 1981), da formação democrática da opinião e da vontade pública (HABERMAS, 1997).

Portanto, haveria diversas maneiras pelas quais poder-se-ia pensar a respeito dos espaços urbanos coletivos, tanto do ponto de vista da sua apropriação material como simbólica. Assim, antes de abordar especificamente os espaços urbanos coletivos, levanta-se aqui uma breve reflexão em torno do próprio espaço, baseada nas contribuições de David Harvey e de Henri Lefebvre.

Dentro da tradição dialética, Lefebvre (1991) propõe uma concepção em torno do espaço fundada em uma triplicidade: a prática espacial (o espaço da percepção decorrente da realidade

cotidiana); as representações do espaço (o espaço concebido, o espaço representado), e os espaços de representação (o espaço vivido através das imagens e símbolos, os espaços da paixão e da ação). Para o autor, "a prática espacial, as representações do espaço e os espaços de representação contribuem de diferentes formas para a produção do espaço de acordo com suas qualidades e atributos, de acordo com a sociedade ou o modo de produção em questão, e de acordo com o período histórico" (LEFEBVRE, 1991, tradução nossa, p. 46). Lefebvre (2008, p. 55), portanto, "nega o espaço como um dado *a priori*, seja do pensamento (KANT), seja do mundo (positivismo)". O autor argumenta "que toda a sociedade – e, portanto, todos os modos de produção com suas variações (isto é, todas aquelas sociedades que caracterizam este conceito geral) produzem um espaço, seu próprio espaço" (LEFEBVRE, 1991, tradução nossa, p. 31).

Harvey (1973; 2006) também propõe uma conceituação de espaço tripartite, mas baseada na concepção absoluta, relativa e relacional do espaço:

> Se tomarmos o espaço como absoluto ele se torna uma 'coisa em si mesmo' com uma existência independente da matéria. Ele possui então uma estrutura que podemos utilizar para classificar ou para individualizar fenômenos. A caracterização de um espaço relativo propõe que ele deve ser entendido como uma relação entre objetos, a qual existe somente porque os objetos existem e se relacionam. Há outra acepção segundo a qual o espaço pode ser tomado como relativo, e proponho chamá-lo espaço relacional – espaço tomado, à maneira de Leibniz, como um estando contido em objetos, no sentido de que um objeto existe somente na medida em que contém e representa dentro de si próprio as relações com outros objetos (HARVEY, 1980, p. 4-5).

O autor argumenta que em uma concepção dialética "o espaço não é nem absoluto, relativo ou relacional em si mesmo, mas pode transformar-se em um ou em outro, dependendo das circunstâncias" e da práxis humana (HARVEY, 1980, p. 5). Assim, complementa o autor,

> o problema da correta conceituação do espaço é resolvido através da prática humana em relação a ele. Em outras palavras, não

> há respostas filosóficas para as questões filosóficas que surgem sobre a natureza do espaço – as respostas estão na prática humana (HARVEY, 1980, p. 5).

A conceituação proposta por Harvey pode ser facilmente articulada com a de Lefebvre. E é exatamente isso que Harvey (2006, p. 133, tradução nossa) propõe:

> Proponho, portanto, um salto especulativo no qual colocamos a tríplice divisão do espaço-tempo absoluto, relativo e relacional contra a divisão tripartite do espaço experenciado, conceituado e vivido identificado por Lefebvre. O resultado é uma matriz de três por três dentro da qual os pontos de intersecção sugerem diferentes modalidades de compreensão dos significados do espaço (e do tempo).

Além disso, Harvey propõe articular essa matriz conceitual com os conceitos marxistas de valor de uso, valor de troca e valor, gerando uma nova matriz analítica. Nessa perspectiva, o autor destaca que "tudo o que se refere ao valor de uso se situa na esfera do espaço e tempo absolutos", enquanto que "tudo o que diz respeito ao valor de troca se encontra no espaço-tempo relativo porque a troca envolve movimentos de mercadorias, dinheiro, capital, força de trabalho e pessoas ao longo do tempo e do espaço". Por fim, como valor é um conceito relacional, "sua referência é, portanto, o espaço-tempo relacional", sublinhando que "valor, Marx afirma, é imaterial, mas objetivo" (HARVEY, 2006, p. 141).

Aqui já seria pertinente recolocar a questão em torno do que seria um espaço urbano coletivo. Tomando como referência a abordagem de Harvey e de Lefebvre, poderíamos dizer que os espaços de uso comum não seriam absolutos, relativos, nem relacionais em si mesmo, mas caracterizados por dimensões relacionadas a essas três dimensões em permanente tensão dialética.

Inspirado em um exemplo dado pelo próprio Harvey (2004), no qual o autor tenta entender uma casa situada em um determinado espaço, pode-se olhar para um espaço urbano coletivo, por exemplo, a Área Portuária da Cidade do Rio de Janeiro, e reconhecer essas três dimensões. A área do porto tem uma materialidade física e jurídica

relacionada ao espaço absoluto. Além disso, é possível situar a mesma área com relação a outros locais, sejam de moradia, de trabalho, de lazer, comércio, e também com relação aos fluxos de pessoas, serviços e dinheiro, reconhecendo, assim, sua posição no espaço relativo. Por fim, também é possível tentar compreender a relação da área do porto com o processo de construção do parque imobiliário local e com os mercados imobiliários globais, com a financeirização da economia, a história da cidade, os patrimônios históricos existentes e o seu significado como um lugar atravessado por sentimentos e memórias pessoais e coletivas, entre outros aspectos. Todos esses aspectos sustentam a área do porto como lugar de atividades econômicas, de lazer e circulação. Harvey sustenta que a profunda compreensão sobre o processo de transformação dos espaços ao longo do tempo, a área do porto no exemplo aqui considerado, somente poderia ser alcançada através da identificação dos efeitos produzidos simultaneamente por essas três formas de espaço-temporalidade. Apesar de todas as dificuldades na aplicação dessa concepção de espaço, como reconhece o próprio autor, as ideias que vêm dessa abordagem dialética podem abrir caminhos inovadores de se pensar as diferentes formas de apropriação dos espaços urbanos coletivos pelos distintos agentes sociais e os conflitos sociais daí decorrentes, além de iluminar novas possibilidades de ação e rebeldia coletiva.

Dessa abordagem, pode-se perceber como os diferentes espaços comuns são vividos e apropriados como espaços de experiência e de percepção associados ao cotidiano (espaços experienciados pelas pessoas, quem usa os diferentes espaços e como os usam); como são representados enquanto espaço (espaços conceitualizados de diferentes maneiras, como espaços abertos ou fechados, distantes ou próximos, espaços de negócios ou de lazer etc.), e como espaços de representação (espaço vivido, as sensações, as imaginações, as memórias, as emoções e significados associados ao espaço comum). Os espaços urbanos coletivos são, portanto, vividos tanto materialmente como intelectualmente e emocionalmente.

O que interessa reter desta discussão é que a práxis humana está produzindo, se apropriando e ressignificando os espaços comuns. Além disso, como registra Lefebvre (1991, p. 55), "no que concerne à luta de classes, seu papel na produção do espaço é fundamental,

tendo em vista que sua produção é efetuada fundamentalmente por classes, frações de classes e grupos representativos de classes. Hoje, mais do que nunca, a luta de classes se inscreve no espaço" (LEFEBVRE, 1991, tradução nossa, p. 55).

Segunda ideia: Os espaços urbanos comuns das cidades como espaços atravessados por contradições, disputas e conflitos materiais e simbólicos entre diferentes agentes

Aqui o ponto de partida é o reconhecimento da diversidade de agentes e interesses que intervêm sobre a produção da cidade e suas diferentes formas de se relacionar com o solo urbano, com a moradia e com os equipamentos urbanos como valores de usos e valores de troca, entendidos como conceitos relacionais (HARVEY, 1980). O que é valor de uso para um determinado agente pode ser valor de troca para outro, e vice-versa, em função das diferentes formas de reprodução material e simbólica dos agentes na cidade (BOURDIEU, 1989; 1997).

Essa abordagem permite ver a cidade como uma arena onde se defrontam diferentes agentes com diversos interesses. Cada agente busca atingir seus objetivos, seja relativo à própria existência e reprodução social na cidade (viver bem ou ter ganhos simbólicos relativos ao *status* de morar em um lugar especial) – valor de uso –, seja relativo às possibilidades de ganhos materiais e acumulação de riqueza – valor de troca. Nessa perspectiva, Bourdieu traz uma importante contribuição ao afirmar que o espaço objetivado, fisicamente realizado, das cidades seria a expressão do espaço social:

> O espaço social reificado (isto é, fisicamente realizado ou objetivado) se apresenta, assim, como a distribuição no espaço físico de diferentes espécies de bens ou de serviços e também de agentes individuais e de grupos fisicamente localizados (enquanto corpos ligados a um lugar permanente) e dotados de oportunidades de apropriação desses bens e desses serviços mais ou menos importantes (em função de seu capital e também da distância física desses bens, que também depende de seu capital). É na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que

> se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado (BOURDIEU, 1997, p. 161).

O espaço da cidade seria, portanto, a expressão das "grandes oposições sociais objetivadas no espaço físico", na forma, por exemplo, da divisão entre o centro e a periferia, e tenderia a se reproduzir nas formas de representação "e na linguagem sob a forma de oposições constitutivas de um princípio de visão e de divisão, isto é, enquanto categorias de percepção e de apreciação ou de estruturas mentais" (BOURDIEU, 1997, p. 162). Assim, o espaço da cidade se traduziria nas expressões que opõem os moradores dessas diferentes áreas (por exemplo, no caso do Rio de Janeiro, a oposição entre o morador do asfalto e o favelado, ou entre o carioca e o fluminense).

Desse patamar, Bourdieu (1997, p. 162) destaca que, "como o espaço social encontra-se inscrito ao mesmo tempo nas estruturas espaciais e nas estruturas mentais (...), o espaço é um dos lugares onde o poder se afirma e se exerce, e sem dúvida, sob a forma mais sutil, a da violência simbólica como violência desapercebida (...)".

Pode-se concluir que, da mesma forma, os diversos agentes também se relacionam de diferentes maneiras com os espaços urbanos coletivos – como espaços materiais ou espaços políticos –, buscando garantir a sua reprodução social – valor de uso – ou ganhos materiais e acumulação de riqueza – valor de troca. Na perspectiva da abordagem aqui proposta, é possível refletir sobre os conflitos urbanos na cidade em torno de duas dimensões interligadas: a apropriação material e simbólica dos espaços comuns.

Em relação à primeira dimensão, é válido considerar que determinadas formas de apropriação dos espaços urbanos coletivos, por parte de certos agentes, podem ameaçar ou colocar em risco as possibilidades de reprodução social de outros agentes, por dificultar ou impedir o acesso a certos bens que se encontram distribuídos no espaço, afetando a qualidade de vida na cidade. E as possibilidades de apropriação dos espaços urbanos comuns pelos agentes são diferenciadas segundo a posição dos mesmos na estrutura social, que se expressa na estrutura urbana, e "os benefícios que eles proporcionam são resultado de lutas dentro dos diferentes campos", nos quais os agentes estão inseridos (BOURDIEU, 1997, p. 163). Em

geral, os grandes projetos urbanos exemplificam bem essa disputa, ao promoverem remoções e reestruturações que ameaçam as possibilidades de reprodução de diversos agentes[2].

Essa dimensão se refere, portanto, às disputas materiais e às formas de apropriação dos espaços urbanos coletivos. Mas existe uma segunda dimensão, interligada a essa, que diz respeito às representações que os agentes têm dos espaços comuns, ou seja, à esfera simbólica da vida, envolvendo os esquemas valorativos e de percepção que cada agente tem em torno desses espaços.

Essas diferentes formas de representação e de percepção também têm um efeito prático sobre a maneira como os agentes vivem e se apropriam dos espaços urbanos coletivos. Nesse ponto, pode-se pensar nas disputas em torno de conceitos, regras e leis que regem os usos dos espaços públicos, que legitimam certas práticas de apropriação desses espaços e deslegitimam outras. Essas disputas também são fonte de conflitos. E aqui, da mesma forma, as possibilidades de definição das regras de uso e apropriação dos espaços urbanos comuns pelos agentes são diferenciadas segundo sua posição na estrutura social[3].

Então, os conflitos urbanos incluem não apenas as disputas materiais pela apropriação dos espaços urbanos comuns, mas também as disputas simbólicas, envolvendo as leis, as regras e os conceitos que legitimam ou deslegitimam as práticas sociais dos agentes sociais em torno dos espaços urbanos comuns. Em síntese, a capacidade de dominar os espaços urbanos coletivos, sobretudo apropriando-se material ou simbolicamente dos bens e serviços que se encontram neles distribuídos, depende do capital dos agentes nas suas diferentes formas (econômico, cultural, político, simbólico etc.) (BOURDIEU, 1997).

Como Lefebvre argumenta, o espaço comum, na sociedade capitalista, é um espaço apropriado na perspectiva de se constituir

2 Diversos projetos urbanos implementados no Brasil ilustram bem este processo, entre os quais pode-se citar: o Projeto do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, a implantação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ), o Projeto Olímpico do Rio de Janeiro e o Projeto Linha Verde em Belo Horizonte. Um panorama dos impactos desses projetos encontra-se em Oliveira *et al.* (2012).

3 O artigo de Freire (2013) é bastante ilustrativo dessas disputas simbólicas, no caso, envolvendo o conflito em torno da tentativa de remoção da comunidade da Vila Autódromo, no Rio de Janeiro, no âmbito das intervenções vinculadas à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016.

um sistema, uma coerência, o que remete ao conceito de coerência estruturada, da teoria do desenvolvimento desigual de Harvey (2005). Como essa coerência seria alcançada? Para Lefebvre (2008, p. 56), "mascarando-se suas contradições", o "caráter ao mesmo tempo, global e pulverizado, conjunto e disjunto", homogêneo e desarticulado dos espaços. A estratégia dominante tentaria assegurar, dessa forma, produção de relações sociais e a reprodução dessas relações de classes através do espaço inteiro, "aí incluídos o espaço urbano, os espaços de lazeres, os espaços ditos educativos, os da cotidianidade etc." (LEFEBVRE, 2008, p. 49).

No entanto, como lembra Lefebvre, apesar de mascaradas, as contradições do espaço explodem por uma dupla razão. Em primeiro lugar, decorrente da própria produção e apropriação social, em especial, pelo capital. Ao mesmo tempo que pretende ser, na lógica do capitalismo, um espaço global, conjunto e racional, sua dinâmica de funcionamento despedaça, comercializa, vende, divide o espaço em parcelas, tornando-o "ao mesmo tempo global e pulverizado". Em segundo lugar, no plano institucional, essas contradições apareceriam entre "a propriedade privada do solo, que se generalizaria por todo o espaço, com exceção dos direitos das coletividades e do Estado" (LEFEBVRE, 2008, p. 57) e a globalidade, o conhecimento e a estratégia do próprio Estado. Em outras palavras, existiria uma contradição entre o espaço abstrato (concebido, global e estratégico) e o espaço apropriado, imediato, vivido e fragmentado. Contradição esta que se expressaria nos planos de ordenamento do solo e nos projetos parciais de produção e apropriação do espaço por parte dos incorporadores e agentes econômicos.

De forma similar, o conceito de coerência estruturada do espaço, elaborado por Harvey (2005; 2006), também expressa essa tentativa, por parte do capital, de criar um espaço à sua imagem e semelhança, no contexto das restrições espaciais existentes sob condições tecnológicas determinadas. No entanto, essa coerência estaria, do mesmo modo, sujeita a constantes tensões e contradições decorrentes da própria dinâmica do capitalismo, e tenderia a ser abalada pelas forças da acumulação e da superacumulação, pela mudança tecnológica e pela luta de classes. No entanto, esse poder de destruição da coerência estruturada dependeria "da mobilidade geográfica tanto do capital

como da força de trabalho, e essa mobilidade depende da criação de infraestruturas fixas e imobilizadas" (HARVEY, 2005, p. 150).

Assim, a dinâmica capitalista seria marcada pela tensão entre a preservação e a continuidade dos elementos constitutivos da coerência estruturada existente em um espaço e tempo determinados (relações de poder, reprodução social, valores, cultura etc.), e a destruição dessa mesma coerência, para dar lugar a um novo espaço para a acumulação de capital. Para Harvey (2005, p. 150),

> continuamente, portanto, o capitalismo se esforça para criar uma paisagem social e física da sua própria imagem, e requisito para suas próprias necessidades em um instante específico do tempo, apenas para solapar, despedaçar e inclusive destruir essa paisagem num instante posterior do tempo. As contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e a reformação incessantes das paisagens geográficas. Essa é a música pela qual a geografia histórica do capitalismo deve dançar sem cessar.

Em suma, trazendo essa abordagem para o tema de análise deste ensaio, tem-se uma concepção em torno dos espaços urbanos coletivos das cidades marcada por conflitos e contradições. Isso permite refletir sobre as formas de apropriação material e simbólica desses espaços pelos diferentes agentes sociais, bem como sobre as dinâmicas de produção, preservação, reprodução, destruição e criação de novos espaços urbanos comuns, identificando os fatores que incidem sobre suas homogeneidades e heterogeneidades, continuidades e rupturas.

Terceira ideia: o direito à cidade como necessidade e como projeto utópico

No capitalismo, certos espaços comuns, enquanto espaços físicos produzidos pelo Estado, são fundamentais para a reprodução do capital: vias, estradas, praças, portos, aeroportos, ruas, vilas, prédios públicos, o que resulta em um tipo específico de urbanização. Da mesma forma, certos espaços públicos como espaços políticos também são cruciais: Parlamento, o Poder Executivo, agências do Estado etc.

A urbanização envolve, portanto, a criação de espaços comuns que garantam as condições de produção e reprodução do capital.

Mas, o espaço urbano é mais do que a criação das condições de reprodução do capital. O espaço urbano é, ao mesmo tempo também, a produção e a reprodução das relações de produção capitalista. Nessa perspectiva, Lefebvre destaca que "o capitalismo só se manteve estendendo-se ao espaço inteiro" (LEFEBVRE, 2008, p. 117), o que implica na necessidade do capital produzir e reproduzir seu próprio espaço. Ao longo da História, o capitalismo tem modificado as cidades segundo suas exigências: "Mais ou menos despedaçada em subúrbios, periferias, aglomerações satélites, a cidade torna-se, ao mesmo tempo, centro de decisões e fonte de lucro" (LEFEBVRE, 2008, p. 175). E nesse processo de produção da cidade "se emprega uma imensa força de trabalho, tão produtiva quanto a força de trabalho empregada na manutenção e alimentação das máquinas (LEFEBVRE, 2008, p. 175). Na mesma perspectiva analítica, Harvey argumenta que "urbanização é em si mesma produzida. Milhares de trabalhadores estão envolvidos em sua produção, e seu trabalho é produtor de valor e de mais valor. Por que não focar, portanto, na cidade, em vez de na fábrica como o local principal de produção de mais-valor?" (HARVEY, 2012, p. 129-130, tradução nossa). Em suma, torna-se necessário considerar a produção da cidade como um processo de produção de mais valor.

A partir dessa abordagem, pode-se dizer que a produção da cidade capitalista está associada, inevitavelmente, à luta de classes. Como Harvey (2012, p. 115, tradução nossa) sustenta,

> se a urbanização é tão crucial na história da acumulação de capital, e se as forças do capital e seus inúmeros aliados devem incansavelmente se mobilizar para periodicamente revolucionar a vida urbana, então, lutas de classe de algum tipo, não importa se elas são explicitamente reconhecidas como tais, estão inevitavelmente envolvidas. Isto ocorre porque as forças do capital têm que lutar fortemente para impor sua vontade sobre processos urbanos e populações inteiras, que nunca estarão, mesmo sob a mais favorável das circunstâncias, sob seu controle total.

Considerando a produção do espaço, existe ainda um outro aspecto importante levantado por Lefevbre (2008) relacionado ao

que poderíamos chamar de "fetiche do espaço". Lefebvre, lembrando Marx, afirma que as mercadorias, produzidas e trocadas por meio do dinheiro como coisas, contêm e dissimulam as relações sociais, e argumenta que, do mesmo modo, pode-se falar do espaço. Assim, pode-se dizer que a apropriação privada do solo, a subordinação do espaço ao capital e a institucionalidade mediada pelo Estado seriam responsáveis por criar o fetiche do espaço, dissimulando as relações sociais contidas nos espaços comuns.

É a partir dessa abordagem que ganha sentido a ideia do direito à cidade, tal como formulada por Henri Lefevbre (1967, p. 158, tradução nossa): "O direito à cidade é como um grito e uma demanda". Como observa Marcuse (2012), em Lefebvre, a ideia do direito à cidade aciona duas dimensões: de um lado, uma exigência, uma demanda às necessidades de reprodução social na cidade; de outro, um projeto, uma demanda coletiva por uma nova cidade, expressando o direito de reivindicar algo que não existe ainda, o direito a uma outra cidade.

Como exigência, o direito à cidade expressaria uma demanda às necessidades de reprodução social na cidade, e estaria vinculado às lutas contra a despossessão – estamos nos referindo às reivindicações em torno da moradia, do saneamento, da mobilidade, da educação, da saúde, da cultura, da participação democrática etc. Assim, "o grito expressaria necessidades materiais de vida, a aspiração por direitos mais amplos, para além das necessidades materiais, para levar uma vida satisfatória" (MARCUSE, 2012, p. 31, tradução nossa).

Nessa perspectiva, o direito à cidade como uma exigência (o direito à cidade como um grito) poderia ser traduzido na diversidade de agendas dos movimentos sociais urbanos que emergem em distintos países, em especial na América Latina: os movimentos dos sem teto, pela reforma urbana, pelo saneamento ambiental, pela cidade justa, justiça ambiental, passe livre nos transportes coletivos, contra as remoções, pelo direito dos imigrantes, os movimentos culturais, entre outros. Essa heterogeneidade é perceptível também nas lutas institucionais em torno de mudanças na legislação urbana, envolvendo a criação de zonas de especial interesse social, programas de habitação de interesse social, programas de regularização fundiária de favelas e bairros populares, além da ampliação dos espaços de participação política, tais como o Orçamento Participativo e os

conselhos municipais com a participação da sociedade. Todas essas lutas poderiam ser consideradas parte do direito à cidade na medida em que incidem sobre a desmercantilização e ampliação do acesso ao solo urbano, à habitação e aos serviços públicos. Em suma, esse conjunto de mobilizações repercute sobre aspectos fundamentais da reprodução social na cidade. No entanto, é preciso considerar que essas lutas dizem respeito apenas a essa dimensão do direito à cidade. De fato, em toda a sua plenitude, o direito à cidade não pode ser realizado no âmbito da urbanização capitalista.

Como demanda coletiva por um novo projeto de cidade, o direito à cidade está ligado à criação de uma vida alternativa urbana menos alienada, que promova a emancipação humana. Trata-se do direito de reconstruir a cidade na perspectiva da justiça social e da felicidade. Assim, o direito à cidade expressa o direito de reivindicar uma outra cidade. Como registra Marcuse (2012, p. 34, tradução nossa):

> A demanda pelo direito à cidade é uma demanda por um direito amplo e abrangente, um direito não apenas no sentido legal de um direito a benefícios específicos, mas um direito no sentido político, uma reivindicação não somente para um direito ou um conjunto de direitos por justiça dentro do sistema legal existente, mas um direito em um plano moral mais elevado que exige um sistema melhor no qual os potenciais benefícios da vida urbana possam ser plena e totalmente realizados.

Como afirma Lefebvre (2008, p. 34), "tomando em toda a sua amplitude", o direito à cidade apareceria como um projeto utópico, ou nos termos do próprio autor, um projeto "utopiano", no sentido de algo que "não é possível hoje, mas pode ser amanhã" (LEFEBVRE, 2008, p. 162). Assim, "reivindicar o direito à cidade é, com efeito, reivindicar um direito a algo que não existe ainda" (HARVEY, 2012, p. xv, tradução nossa). Dessa forma, "a definição do direito à cidade é, em si mesma, objeto de luta, e esta luta se desenvolve concomitantemente com a luta pela sua materialização" (HARVEY, 2012, p. xv, tradução nossa).

Nesse sentido, antes de opor uma perspectiva à outra (a necessidade *versus* o projeto utópico), parece mais fértil articular dialeticamente essas duas dimensões. O desafio estaria, assim, na

articulação das lutas vinculadas às demandas por necessidades fundamentais para a reprodução social na cidade e a agenda em torno de um projeto utópico por uma nova cidade, justa, democrática e emancipadora.

Historicamente, a cidade industrial foi subordinada ao desenvolvimento capitalista e ao seu incessante movimento de produção de mais-valia e sobreacumulação, o que implica no crescimento urbano ininterrupto, com todos os seus perversos efeitos sociais, ambientais e políticos. Para Harvey (2012, p. 80, tradução nossa), a "urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um bem comum social e político habitável". De fato, o processo de acumulação de capital, sustenta Harvey (2012, p. 80, tradução nossa), "ameaça destruir os dois recursos fundamentais de propriedade comum que sustentam todas as formas de produção: o trabalhador e a terra", sublinhando que terra habitada "é um produto do trabalho humano coletivo". Assim, no capitalismo, "a urbanização se expressa na produção permanente de bens urbanos comuns (ou sob a forma de espaços públicos e bens públicos) e de sua perpétua apropriação e destruição por interesses privados" (HARVEY, 2012, p. 80, tradução nossa).

Em síntese, na perspectiva do direito à cidade, torna-se fundamental articular as lutas em torno das necessidades de reprodução social e do projeto utópico por uma nova cidade aos espaços urbanos comuns. Tais espaços incidem diretamente nas condições de reprodução social na cidade, tanto no sentido da ampliação do acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana, à cultura e ao lazer, à saúde e à educação, ao meio ambiente sustentável etc. como no sentido da desmercantilização desses bens e serviços. Mas os espaços urbanos comuns da cidade também dizem respeito às formas de sociabilidade, às formas de apropriação do espaço e do tempo, e expressam valores e ideários sobre a cidade na qual se deseja viver.

Dessa forma, sustenta Harvey (2012, p. xvi), "nossa tarefa política, Lefebvre sugere, é imaginar e reconstituir um tipo totalmente diferente de cidade que supere a revoltante confusão de uma globalização e urbanização capitalista fora de controle", o que envolve novas formas de apropriação dos espaços públicos como espaços urbanos comuns. No entanto, "isto não pode ocorrer sem a criação de um vigoroso

movimento anticapitalista que tenha centralmente a transformação da vida urbana cotidiana como seu objetivo" (HARVEY, 2012, p. xvi).

Isso coloca o desafio de uma reflexão sobre os sujeitos da transformação social. Sem aprofundar tal tema neste ensaio, dois aspectos parecem cruciais: a necessidade de redefinir o conceito de classe, tal como sugere David Harvey (2012), a partir dos agentes que constroem a cidade; e a necessidade de romper com uma visão homogeneizadora da classe trabalhadora.

Enfrentar as condições históricas e sociais contemporâneas do capitalismo neoliberal requer avançar sobre a interpretação marxista tradicional centrada na relação entre capital e trabalho no âmbito da produção, como lugar de apropriação de mais-valor, o que leva a tratar as lutas urbanas como conflitos relacionados ao âmbito da reprodução, desprovidos de potencial revolucionário, por não envolver a classe trabalhadora enquanto tal. Essa interpretação muitas vezes pareceu acreditar que a expansão do assalariamento geraria uma homogeneização dos trabalhadores e que, decorrente das condições objetivas da estrutura produtiva, poderia se desenvolver uma consciência de classe.

É evidente que essa visão reducionista negligencia os mecanismos pelos quais o capitalismo neoliberal ao mesmo tempo que tem a capacidade de homogeneizar, no sentido de subordinar tudo à forma-mercadoria, promove a diferenciação dos trabalhadores, acionando distinções simbólicas envolvendo a cultura, as relações de gênero, as características étnicas, os padrões de consumo, as crenças religiosas, entre outros fatores. Assim, no contexto da homogeneização das relações de mercado, o capitalismo neoliberal seria caracterizado por sua forte capacidade de fragmentar e dividir, o que se expressaria igualmente na produção de diferenciações e desigualdades espaciais.

Visando avançar sobre essa abordagem, Harvey levanta duas questões centrais. Em primeiro lugar, o autor não vê "nenhuma razão pela qual não se deva interpretar as lutas no local onde os trabalhadores vivem como luta de classes e como luta por direitos de cidadania", já que "a dinâmica da exploração de classe são não se limita ao local de trabalho" (HARVEY, 2012, p. 128-129, tradução nossa), como mostram as práticas de despossessão promovidas pelo capitalismo neoliberal contemporâneo, tais como as remoções

de comunidades decorrentes dos grandes projetos urbanos e as privatizações de espaços urbanos comuns. Como o autor sustenta, "estas formas de exploração são e sempre foram vitais para a dinâmica global da acumulação de capital e a perpetuação do poder de classe" (HARVEY, 2012, p. 129, tradução nossa).

Em segundo lugar, Harvey (2012, p. 129-130) argumenta que a "urbanização é em si mesma produzida. Milhares de trabalhadores estão envolvidos em sua produção, e seu trabalho é produtor de valor e de mais valor". Assim, prossegue ele, "por que não focar, portanto, sobre a cidade, no lugar da fábrica, como o principal local de produção de mais-valor?". A questão que emerge dessa reflexão diz respeito a saber então quem são esses trabalhadores que produzem a cidade. Para além dos trabalhadores da construção civil em particular, existem outras forças de trabalho envolvidas na produção da cidade que merecem ser consideradas.

Nesse contexto, a luta pelo direito à cidade poderia se constituir em ideário capaz de promover a unidade de classe no contexto da fragmentação e diferenciação neoliberal. Como afirma Harvey (2012, p. 137, tradução nossa),

> o direito à cidade não é exclusivamente um direito individual exclusivo, mas sobretudo um direito coletivo. É, inclusive, não apenas dos trabalhadores da construção, mas também de todos aqueles que facilitam a reprodução da vida cotidiana: profissionais da saúde, professores, os técnicos do metrô e da rede de saneamento, os encanadores e eletricistas, os montadores de andaimes e os operadores de guindaste, os trabalhadores dos hospitais e os motoristas de caminhões, ônibus, táxi, os trabalhadores de restaurantes e os artistas, os bancários e os administradores da cidade. O direito à cidade busca uma unidade a partir de uma incrível diversidade de espaços sociais fragmentados e locais dentro de inúmeras divisões do trabalho.

Na perspectiva da abordagem aqui proposta, são esses os sujeitos da transformação social que têm o potencial de formar o movimento anticapitalista, conforme sugerido por Lefebvre, fundamental para garantir a plenitude do direito à cidade, como uma exigência política classista.

Quarta ideia: o desafio da articulação das práticas heterotópicas na perspectiva da rebeldia criativa pelo direito à cidade e da transição para novos futuros urbanos

Lefebvre (1999; 2008) formula três conceitos importantes para pensar as contradições na produção e apropriação do espaço: espaços isotópicos, espaços heterotópicos e espaços utópicos.

De forma simplificada, os espaços isotópicos, definidos pela isotopia, por se constituírem no mesmo lugar, poderiam ser concebidos como espaços homólogos à lógica do capital, tendo funções e estruturas análogas na perspectiva da reprodução do capital, sendo, portanto, espaços do capital, mercantilizados, ou seja, valor de troca. Nesse sentido, os espaços produzidos pelo poder público, na lógica da criação das condições de reprodução do capital ou na lógica da dominação política, também poderiam ser concebidos como espaços isotópicos. Assim, pode-se dizer que os espaços de participação criados e utilizados como mecanismos de dominação seriam igualmente espaços isotópicos.

Os espaços heterotópicos, caracterizados pela heterotopia, pelo espaço da diferença, seriam espaços contrastantes, às vezes de conflitos, apropriados pelos agentes como espaços de reprodução da vida, desmercantilizados, representando, portanto, valor de uso. Tais espaços se referem à multiplicidade de usos dos espaços na vida cotidiana da cidade.

Por fim, os espaços utópicos, definidos pela utopia, pelo não lugar, pelo alhures, são os que não existem plenamente ainda. Para Lefebvre (1999, p. 45-46), o utópico "é real. Ele está no coração desse real, a realidade urbana, que não está, ela própria, desprovida dessa semente. No espaço urbano, o alhures está em toda parte, e em nenhuma parte".

Para Harvey (2012, p. xvii, tradução nossa):

> O conceito de heterotopia (radicalmente diferente do de Foucault) de Lefebvre delineia espaços sociais liminares de possibilidade onde 'algo diferente' não apenas é possível, mas fundamental para a definição das trajetórias revolucionárias. Este 'algo

> diferente' não surge necessariamente de um plano consciente, mas simplesmente do que as pessoas fazem, sentem, percebem, e conseguem articular com a busca de significado para as suas vidas diárias. Tais práticas criam espaços heterotópicos em todos os lugares. Nós não temos que esperar a grande revolução para a constituição desses espaços.

O interessante dessa análise é que esses espaços heterotópicos não surgiriam apenas depois de uma ruptura com o sistema capitalista, a partir da qual poder-se-ia planejar a construção dos mesmos e a realização de novos espaços utópicos. Tais espaços já existem e atravessam a cidade.

Assim, pode-se identificar a heterotopia nas inúmeras práticas do movimento social, nas manifestações culturais e nas ações coletivas pela desmercantilização da cidade, que promovem novas formas de apropriação dos espaços urbanos coletivos. Os espaços da cidade ganham novos significados através dessas práticas: praças, ruas, prédios ocupados coletivamente, museus, teatros, parques, rios, praias, galpões abandonados, trens, ônibus, metrô, escadarias, pontes, escolas, entre outros. Nenhum espaço público escapa das novas possibilidades criadas, de modo que todos eles podem ser reapropriados de forma criativa por meio de ações coletivas.

No caso do Brasil, a organização e luta dos Comitês Populares da Copa, surgidos no contexto da organização desses megaeventos esportivos nas cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014, pode ser vista como exemplo dessas práticas heterotópicas. Através de ações de resistência aos despejos de comunidades afetadas pelas intervenções urbanas, da mobilização e de manifestações de rua contra a mercantilização e elitização das cidades, da denúncia contra as violações de direitos humanos associadas a esse megaevento esportivo, e da defesa da gestão pública dos estádios de futebol, os Comitês Populares da Copa estão incidindo diretamente na defesa dos espaços urbanos comuns e promovendo novas formas de apropriação das cidades. Nesse contexto, destacam-se as mobilizações coletivas desenvolvidas pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro contra a remoção dos moradores da Vila Autódromo, localidade vizinha à área onde será construído o Parque Olímpico

(FREIRE, 2013), que se tornou um "símbolo de resistência", tanto às remoções de assentamentos populares como ao projeto empreendedorista neoliberal de cidade que vinha sendo construído pelo poder público municipal.

Assim, parece interessante pensar as transformações urbanas e os conflitos contemporâneos à luz desses conceitos. De uma maneira esquemática, parece possível afirmar que a conjuntura atual está marcada pela disputa entre dois ideários de política urbana: o ideário da cidade neoliberal e o ideário do direito à cidade, com seus diferentes impactos sobre a dinâmica das cidades.

No ideário da cidade neoliberal, se situam as estratégias de empresariamento urbano, *city marketing* e reestruturação urbana neoliberal (HARVEY, 2005; HACKWORTH, 2007; THEODORE; PECK; BRENNER, 2009). A política urbana é transformada em relações de mercado, no qual ganha quem tem maior poder para impor os lucros e os custos da ação do poder público. Nessa concepção, a participação social estaria fundada no reconhecimento dos agentes como clientes-consumidores, portadores de interesses privados, impedindo a construção de uma esfera pública que seja a expressão do interesse coletivo. No plano do planejamento, esse ideário busca sua legitimação através de estratégias discursivas fundadas nos modelos de planejamento estratégico, na promoção de megaeventos (em especial os megaeventos esportivos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas) e na difusão de modelos de cidades considerados bem-sucedidos na construção de um ambiente favorável aos negócios. Tais estratégias são empreendidas e difundidas pela ação de atores hegemônicos que envolvem agências multilaterais, instituições financeiras, governos nacionais e locais. A cidade não é mais tratada na sua totalidade e a noção de cidadania perde sua conexão com a ideia de universalidade. Por isso mesmo, surge um novo vocabulário que expressa a representação da relação entre poder público e sociedade, concebida como um conjunto de interesses privados: clientes, consumidores e parcerias público-privadas. A questão é avaliar o poder de essa concepção continuar influenciando a neoliberalização das políticas urbanas nos países centrais e periféricos e discutir seus efeitos em termos políticos, sociais e ambientais sobre as diferentes cidades. A permanecer a força dessa concepção, pode-se prever para os próximos anos um

aumento das desigualdades sociais, a perda de legitimidade das instituições políticas e o agravamento das injustiças ambientais.

Do ponto de vista do capital, a difusão da governança empreendedorista e da cidade neoliberal pode ser vista como processos de criação de isotopias, de mercantilização dos espaços urbanos comuns das cidades e de sua subordinação à lógica do capital.

O outro ideário, do direito à cidade, está em construção, tanto no seu aspecto teórico como na práxis sociopolítica. Em gestação em um largo conjunto de experiências de ação coletiva, mobilização social e gestão pública, essa concepção afirma o caráter público do planejamento urbano e a necessidade de enfrentamento dos mecanismos de produção de desigualdades sociais decorrentes da vigência da subordinação da produção e gestão da cidade à lógica do mercado e do lucro capitalista. Esse ideário tem jogado um papel decisivo na resistência à mercantilização da cidade e na construção de alternativas ao projeto de cidade neoliberal. Não obstante, é preciso reconhecer que esse ideário ainda está longe de se constituir em força hegemômica, pelo menos na conjuntura atual.

Do ponto de vista da transição para uma revolução urbana, o desafio seria promover heterotopias, desmercantilizar os espaços urbanos comuns e de construir a articulação e a unidade entre os diferentes grupos heterotópicos em torno de um novo projeto utópico e da ação coletiva visando o direito à cidade na sua plenitude, através da construção de uma cidade totalmente diferente. Mas essa revolução urbana não deve ser vista como um momento específico no tempo, desconectado das práticas heterotópicas atualmente em curso. Como sublinha Harvey (2012, p. xvii, tradução nossa),

> a teoria do movimento revolucionário de Lefebvre é o oposto: o espontâneo caminha junto no momento de 'irrupção', quando grupos heterotópicos díspares de repente veem, mesmo que apenas por um breve momento, as possibilidades de ação coletiva para criar algo radicalmente diferente.

Para Lefebvre, "em poucas palavras, a revolução urbana e a democracia concreta (desenvolvida) coincidem" (LEFEBVRE, 1999, p. 126).

O desafio da transição para a revolução urbana requer a construção de uma plataforma política coletiva e de uma coalizão popular que promova o conflito em torno da apropriação dos espaços urbanos comuns, que envolva não apenas o acesso aos espaços atualmente existentes, mas também a criação de novos espaços urbanos comuns de socialização e de ação política que possibilitem essa unidade e a promoção de novas formas de apropriação da cidade. Mas isso requer também o reconhecimento da existência de múltiplas práticas heterotópicas dentro da cidade, com suas diferentes potencialidades de se transformarem em possibilidades alternativas.

Considerações finais

A intenção deste artigo foi explorar o diálogo entre as abordagens de Henri Lefebvre e David Harvey na discussão de alguns conceitos e concepções em torno dos espaços urbanos comuns e o direito à cidade. Privilegiou-se identificar os pontos de convergência e complementariedade entre os dois autores em detrimento de suas diferenças. De fato, muitas das ideias presentes nas obras de Lefebvre estão postas na forma de *insights* e não são tão desenvolvidas de forma sistemática como nas obras de Harvey. No entanto, como o próprio Harvey reconhece, Lefebvre é uma constante inspiração para as suas próprias ideias. Isso não ocorre sem razão. Ambos são pensadores que têm como referência fundamental Marx, o pensamento dialético, o materialismo histórico e geográfico – para usar a formulação de Harvey (2006) – e têm como empreendimento intelectual contribuir para preencher uma lacuna no pensamento marxista, de problematizar o espaço como categoria analítica-chave para a compreensão da dinâmica capitalista e para a construção de alternativas para a sua superação.

A construção de novos futuros urbanos alternativos requer a compreensão do fenômeno urbano contemporâneo, com todas as mudanças decorrentes da globalização neoliberal e as raízes urbanas das crises do capitalismo na atualidade (HARVEY, 2012). E relembrando Lefebvre (1999), é possível dizer que a reflexão sobre o fenômeno urbano deve definir uma dupla estratégia, articulada e inseparável: a estratégia do conhecimento e a estratégia sociopolítica.

No âmbito da estratégia do conhecimento, é necessário elaborar uma crítica radical dos modelos urbanísticos tradicionais e de suas contradições e o desenvolvimento de uma ciência do fenômeno urbano. Nessa perspectiva, inspirados em Bourdieu (2004), é possível afirmar que é preciso esperar da análise científica em torno da dinâmica urbana revelações radicais. As análises comprometidas com o ideário do direito à cidade têm por desafio colocar em perspectiva os discursos e as visões perspectivas dos agentes, desvelando o sentido de suas práticas e interesses e os conflitos sociais e políticos daí decorrentes, na busca pela legitimação e universalização de suas posições particulares. Isso implica romper as barreiras e os bloqueios que impedem que o fenômeno urbano seja reconhecido, ou seja, utilizando os termos propostos por Lefebvre, que mantêm o fenômeno urbano prisioneiro da análise fragmentária, subordinado aos conceitos urbanísticos da sociedade industrial. Assim, é necessário que a análise sobre o fenômeno urbano desvele os processos de diferenciação, segmentação e segregação urbana como elementos estruturadores da dinâmica socioespacial, os processos de mercantilização da cidade e as formas de apropriação dos espaços urbanos comuns pelo capital.

No plano da estratégia sociopolítica, cabe mais uma vez uma referência a Lefebvre (2001, p. 112-113), que propõe uma estratégia urbana baseada em dois pontos: (i) "um programa político de reforma urbana", formulado com base no conhecimento da realidade, produzido pela ciência da cidade e sustentado por forças sociais e políticas que assumem o papel de sujeitos dessa proposta; e (ii) "projetos urbanísticos bem desenvolvidos, compreendendo 'modelos', formas de espaço e de tempos urbanos, sem se preocupar com seu caráter atualmente realizável ou não, utópico ou não", resultado do imaginário coletivo e da práxis "que se investe na *apropriação* (do tempo, do espaço, da vida fisiológica, do desejo)" e que também inclui "[o] estilo de vida, [o] modo de viver na cidade e [o] desenvolvimento do urbano em relação a este plano". Ou seja, tais projetos também têm que incidir sobre as formas de apropriação dos espaços urbanos comuns.

Nesse plano, parece fundamental atualizar a concepção e a agenda de lutas pelo direito à cidade "como uma demanda política

classista" (HARVEY, 2012, p. 136), de forma que ela responda aos desafios decorrentes das transformações sociais e econômicas contemporâneas. Nesse mesmo sentido, pode-se falar também do desafio de desenvolver uma nova pedagogia emancipatória de planejamento das cidades que incorpore esses elementos.

Harvey (2012, p. 127-128, tradução nossa) fornece uma grande contribuição para a construção dessa agenda alternativa, ao apontar três questões essenciais que devem ser enfrentadas:

> l) O primeiro é o esmagador empobrecimento material de grande parte da população do mundo, junto com a frustração concomitante do potencial para o desenvolvimento pleno das capacidades humanas e poderes criativos. (...).
>
> 2) A segunda questão deriva dos claros e iminentes perigos das degradações ambientais fora de controle e das transformações ecológicas. Isso, além disso, não é apenas uma questão material, mas também uma questão espiritual e moral que envolve mudar o sentido em torno da natureza, bem como a relação material para isto. Não há nenhuma solução puramente tecnológica para esta pergunta. Tem que haver mudanças de estilo de vida significativas (...), bem como grandes mudanças no consumismo, produtivismo, e arranjos institucionais.
>
> 3) O terceiro conjunto de questões, que sustenta as duas primeiras, deriva de uma compreensão histórica e teórica da trajetória inevitável do crescimento capitalista. Por uma variedade de razões, o crescimento sistemático é uma condição essencial para a contínua acumulação e reprodução do capital. Esta é a lei historicamente definida e socialmente construída da interminável acumulação de capital que tem de ser desafiada e, posteriormente, abolida. (...)

A questão central apontada por Harvey (2012, p. 128) é que "qualquer alternativa anticapitalista tem que abolir o poder da lei capitalista do valor para regular o mercado mundial. Isso exige a abolição da relação de classe dominante que sustenta e comanda a perpétua expansão da produção e realização do mais-valor".

Ao olhar as experiências de práticas heterotópicas em curso nas cidades, pode-se concluir que se está diante de grandes desafios na perspectiva da construção de novos espaços urbanos comuns e de um

novo projeto de cidade que expresse essa alternativa anticapitalista. No entanto, é possível dizer, mais uma vez inspirados em Lefebvre, que é preciso ver nessas experiências e na diversidade de práticas urbanas heterotópicas empreendidas pelos diferentes agentes sociais aprendizados que conformam a práxis que poderá gerar uma nova utopia do direito à cidade, capaz de desenvolver ações coletivas de rebeldia criativa e novos processos de reapropriação, pelos seres humanos, do seu espaço e da sua temporalidade, na perspectiva da transição urbana para uma cidade mais justa e democrática.

Referências

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense, 1981.

BOBBIO, Noberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

BOURDIEU, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do Lugar. *In*: BOURDIEU, P. (Coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 159-166.

BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência*: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

FREIRE, Letícia de Luna. Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. *O Social em Questão*, v. 1, p. 121-128, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. II.

HACKWORTH, Jason. *The Neoliberal City*: governance, ideology, and development in American Urbanism. New York: Cornell University Press, 2007.

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

HARVEY, David. *Justice, Nature and the geography of difference.* Oxford: Blackwell Publishing, 1996.

HARVEY, David. *Space as a key word*. Paper for Marx and philosophy conference, 29 May 2004, Institute of Education, London. Mimeo, 2004. Disponível em: http://frontdeskapparatus.com/files/harvey2004.pdf. Acesso em: 15 jun. 2012.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Spaces of global capitalism*. Towards a theory of uneven geographical development. London: Verso, 2006.

HARVEY, David. *Rebel cities*: from the right to the city to the urban revolution. London; New York: Verso, 2012.

LEFEBVRE, Henri. The right to the city. *In*: KOFMAN, E.; LEBAS, E. (Ed.). *Writings on cities*. London: Blackwell, 1967, p. 63-184.

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

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARCUSE, Peter. Whose right(s) to what city? *In*: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit. *Cities for people, not for profit*. London: Routledge, 2012, p. 24-41.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de *et al*. (org.). *Grandes projetos metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Urban common space, heterotopia and the right to the city: reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. *Urbe.* Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), v. 6, n. 2, p. 1-12, maio/ago. 2014.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, n. 66, p. 1-11, mar. 2009.

Futuros no planejamento e planejamento do futuro

Rainer Randolph

Quem "espera" tudo do futuro
sempre se desesperará com o presente,
quem "tem temor" de tudo do futuro,
o olhará fixamente, cheio de medo,
e só perceberá o presente como aquilo
que ainda não foi destruído[1].

Planejamento entre presentes e futuros

Como indicado pelo seu título, este ensaio está dedicado à investigação da articulação entre planejamento e futuro em duas abordagens diferentes. Por um lado e como produto histórico, o planejamento tem desde suas origens até o presente uma trajetória que pode ser extrapolado para um possível futuro – um planejamento no futuro. Por outro lado, diferentes modalidades de planejamento

1 "Wer sich alles von der Zukunft ´erhofft´, wird an der Gegenwart immer verzweifeln, wer alles von der Zukunft ´befürchtet´, wird angsterfüllt auf diese starren, und die Gegenwart nur als das wahrnehmen, was gerade noch nicht zerstört worden ist" (LIESSMANN, 2009, p. 12).

(ou em diferentes momentos de sua trajetória), cada uma por si, expressam pela sua estruturação determinadas análises e perspectivas que influenciam quais potencialidades de futuros possíveis serão contempladas nos processos de sua realização.

O atual texto pretende contribuir principalmente para essa segunda temática cujas perspectiva e concepção de planejamentos são caracterizadas em relação a diferentes, possíveis futuros. Parte-se da hipótese, mais tarde melhor explicitada, que em diferentes modalidades de planejamento estão predeterminadas, enquanto opções implícitas ou explicitas, determinadas formas de "futuros" possíveis nas potencialidades atribuídas ao presente. Essa opção influencia o reconhecimento da acessibilidade de potencialidades do presente e determina, em certa medida, também seus possíveis resultados.

De uma maneira extrema, se poderia dizer que não é o planejamento que influencia o futuro, mas – e antes disto – sua perspectiva do "futuro" que determina o planejamento. Ao querer contribuir para o aprofundamento dessa hipótese, recorremos, inicialmente, a uma rápida e superficial incursão a conhecimentos de literatura e linguística[2] por meio da introdução do conceito da "futuridade", vinculado à diferenciação linguística entre modos de futuro.

Na área da literatura mesma, "futuridade" não quer dizer

> a celebração artística do avanço tecnológico da modernidade, propagado pelos vários movimentos do futurismo. Tampouco quero dizer a promoção de um futuro utópico em que as contingências econômicas, sociais e políticas modernas sejam resolvidas de maneira conclusiva (ESHEL, 2013, p. 5, tradução nossa).

Interessante registrar como Eshel faz questão de afirmar, antes de tudo, que futuridade não significa futurismo. De forma afirmativa,

2 Em um artigo em uma revista de estudos de linguística sobre a vanguarda hispano-americana Monteleone (1989, p. 41) escreveu: "Tempo onde o princípio e o fim, o presente onde o passado e o futuro convergem, se resolvem numa pluralidade que não significa a abolição do tempo em si, mas o estabelecimento de um tempo diferente do real – humano –, rompido em um nova harmonia. Futuridade expressada como memória de um passado situado no futuro: o lugar de uma ausência temporal como transformação radical do transcorrer do tempo".

futuridade, para o autor, "marca o potencial da literatura para ampliar a linguagem e expandir o conjunto de idiomas que empregamos para dar sentido ao que tem ocorrido enquanto imaginamos a quem podemos nos tornar"[3].

Uma compreensão afirmativa fornece outro autor da linguística por meio da diferenciação entre futuridade e futuro quando entende que futuridade

> recobre noções que sinalizam para eventos projetados a partir do momento de fala, ... uma *projeção hipotética [- certeza] que advém do conhecimento experiencial que o falante possui*. Por isso, o futuro está contido na futuridade, haja vista que também recobre situações projetadas a partir do momento de fala, no entanto, o *futuro é uma previsão de certeza proferida pelo falante* de que, o evento mencionado por ele na proposição irá se concretizar, ou seja, há um maior grau de confiabilidade [+ certeza] de que o estado-de-coisas manifestado será potencializado (OLIVEIRA, 2019, p. 69, destaque nosso).

Dessa forma, a expressão do futuro pode ser marcada tanto por meio de tempos verbais quanto pela distinção entre acontecimento *realis* e *irrealis* nas línguas naturais[4].

No atual trabalho, essa diferenciação, apoiada pela delimitação negativa por Eshel, pode ser apropriada da seguinte forma: por um lado, o *futuro* como sinalização de eventos por um falante que pode ser entendido como uma projeção que está sustentada por conhecimentos científicos que lhe asseguram uma certa confiabilidade ou grau de certeza; por outro lado, a *futuridade*, em base de conhecimentos experimentais e práticos do falante, advém de uma projeção hipotética com um menor grau de confiabilidade[5].

3 "Futuridade está ligada a questões de sensibilidade e responsabilidade, à atenção às próprias dores persistentes e às tristezas e agonias dos outros. A futuridade marca a capacidade da literatura de levantar, por meio do engajamento com o passado, dilemas políticos e éticos cruciais para o futuro humano" (ESHEL, 2013, p. 5, tradução nossa).

4 Pereira (2013, p. 97) explica que "... o modo *realis* expressa ações concretas, reais, verídicas, cuja existência é um fato certo não passível de contestação; enquanto o modo *irrealis* expressa ações não-concretas, não-verídicas, cujo caráter de realidade é um fato ainda passível de contestação, podendo tornar-se real ou não".

5 Vide a discussão em Giddens (1984) e outros autores sobre conhecimento explícito (reflexivo – do planejar) e conhecimento prático (do agir por experiência e senso comum).

Em analogia, como será argumentado a seguir, poder-se-ia aplicar essa diferenciação à distinção entre o tempo (implícito) nas práticas ao tomar decisões sobre ações futuras ("planejar") das pessoas no seu cotidiano (*realis*) e aquele explícito do modo de "planejamento" dos acadêmicos, cientistas e profissionais de planejamento (*irrealis*).

Primeiro, parte-se do pressuposto em relação a ações individuais ou mesmo sociais (em grupos) de "planejamento" no cotidiano em sociedades contemporâneas ocidentais, visto que elas costumam ser orientadas por experiências (da vivência passada) e expectativas (voltadas ao futuro). É esse contexto do dia a dia e a atuação rotineira orientada pelo conhecimento prático que permite dar às projeções uma certa confiabilidade e futuridade. Assim, alguma forma de "planejamento" está, mais ou menos consciente e explicitamente, implicada nas práticas cotidianas à medida que expressam uma articulação entre experiências e expectativas.

"Planejar" no cotidiano estaria baseado em futuridades cuja existência e forma vão depender, inclusive, da situação vivida e das características das decisões a serem tomadas e ações a serem realizadas. Assim, é de se esperar que no cotidiano não haja uma nítida ou mesmo consciente separação entre "planejar" e "realizar" atividades. Experiência do passado, compreensão do presente e expectativa do futuro formam a base para ações cotidianas como uma *praxis* com variados graus de reflexividade, conhecimento explícito e conhecimento prático (GIDDENS, 1984); ou seja, ações baseadas em um conhecimento empírico e conceitual e de intuições da realidade, sem necessariamente separar elementos do passado, presente e futuro.

Segundo, como já sugerido, se a "futuridade" é do cotidiano, o "futuro" pertence ao reino daquele planejamento que é caracterizado por diversos graus de formalização e sistematização, racionalidade de seus métodos e uso de conhecimento científico. É uma das suas características principais que dispõe, explícita ou implicitamente, de mecanismos próprios para garantir (produzir) a confiabilidade do "futuro" por meio de manuais, determinados procedimentos, *check-lists*, distinção em fases etc. que profissionais devem observar e cujas orientações devem cumprir. Já uma formulação e explicitação de objetivos desse processo, como passo inicial, projeta o planejamento

para um determinado futuro à medida que indica soluções para problemas "presentes" e situações a serem realizadas.

Desde simples extrapolações de tendências do passado até técnicas mais sofisticadas como a construção de cenários do futuro, o método Delphi[6] de consulta a especialistas sobre possíveis futuros, análises de relação custo-benefício esperada e outras podem servir para aumentar o grau de confiabilidade da projeção do "futuro" como esforços discursivos de legitimação e uso de um "poder de convicção".

É, inclusive, por causa de "frustrações" dessa confiabilidade em relação ao "futuro" (prometido pelo planejamento) que se pode compreender a trajetória de diferentes modalidades de planejamento. Não é preciso recuperar essa trajetória desde seu surgimento no Estado moderno[7]. No contexto do presente trabalho é suficiente mencionar, brevemente, que na crise do capitalismo em 1929/30 a lógica da distribuição e alocação de recursos pelos mercados se mostrou ineficaz para reproduzir os complexos processos sociais e econômicos de uma sociedade capitalista. Tornou-se necessária, portanto, uma atuação complementar e corretiva do próprio Estado (governo) que se consolidou, depois, em práticas sistemáticas de intervenção "planejada" ao longo do tempo em diferentes partes do mundo[8].

Conforme abordada pela bibliografia[9], o planejamento (público)[10] passa, posteriormente, por certas "etapas" diferenciadas por certas atribuições que podem ser identificadas por suas particularidades

6 Essa técnica "foi elaborada como um método para aumentar a eficiência das pesquisas relacionadas à predição de eventos futuros como também à estimação de parâmetros desconhecidos. Sua aplicação tem sido verificada em diversos setores como pesquisas tecnológicas, planejamentos regionais, pesquisas médicas, planejamento educacional e sistemas de informação" (CUTRIM, TRISTÃO & TRISTÃO, 2016, p. 29; PIOLA, VIANNA & VIVAS-CONSUELO, 2002).

7 Existe, especialmente na literatura norte-americana, uma série de sínteses e análises a respeito dessa trajetória; ver, por exemplo, Hudson, Galloway & Kaufman (1979), ou Galloway, Mahayni (1977).

8 Habermas chamou planejamento de "racionalização da racionalização" (HABERMAS, 1983, p. 313): "A planificação pode... ser concebida como um agir racional-com-respeito-a-fins, de segundo grau: ela se dirige para a instalação, para o aperfeiçoamento ou para a ampliação do próprio sistema do agir racional-com-respeito-a-fins".

9 Uma discussão pode ser encontrada em Limonad (2015).

10 É o planejamento público que aqui interessa nas suas diferentes modalidades.

características. De uma forma simplificada, tais etapas podem ser denominadas por nomes que renderam a modelos e perspectivas de planejamento suas respectivas "hegemonias discursivas":

Assim, ao negligenciar variações mais secundárias, no século XX e início do XXI, é possível diferenciar certas abordagens numa trajetória nunca exclusiva e linear, mas, tanto caracterizada por superposições como interrupções em momentos de questionamentos do próprio planejamento[11]:

> (i) *racional-compreensiva*, que se caracteriza por objetivos abrangentes e incorporação de todos os elementos considerados relevantes o que asseguraria a indicação da "melhor" proposta para o evento a ser alcançado;
> (ii) a *incremental* ou de estratégia de *muddling through*, que restringe abordagem e ação a mudanças menores, incrementais no processo de formulação e implementação;
> (iii) a *advocatícia,* que, ao reconhecer a segregação de interesses contemplados no processo (contemplando tendencialmente apenas interesses dominantes ou hegemônicos de *stakeholders*) exige que populações não envolvidas possam representar seus interesses e elaborar planos alternativos que expressem os interesses negligenciados;
> (iv) a *participativa* ou *transativa* (nome cunhado por Friedmann, em 1987), que propõe contemplar ativamente na elaboração de planos todos os interesses de pessoas e grupos sócios possivelmente atingidos pelas ações do governo;
> (v) basicamente a partir da década de 1990, uma certa oposição entre uma *modalidade comunicativo* ("planejamento através do debate") como proposta inspirada numa "virada comunicativa" da ação planificadora com a apropriação de uma racionalidade comunicativa (HABERMAS, 1981) na sua formulação e, por outro lado, e uma *modalidade estratégica* formulada originalmente por Castells e Borja (1996) a partir de uma experiência na Catalunha e, depois, divulgada pelo mundo afora; e, finalmente, *last but not least*,
> (vi) surgiram a partir do final do século XX, com inspiração em

11 Semelhante às abordagens aqui indicadas, Sager (2021, p. 62-89) chama os mais familiares modos de planejamento: (i) *synoptic planning*; (ii) *disjointed incrementalism*; (iii) *advocay planning* e (iv) *communicative planning* (*critical* pragmatismo).

> movimentos contestatórios, diferentes formas de propostas de *insurgências* que questionam o Estado como principal responsável do planejamento público e promovem novos agentes e reforçam suas influências.

Sem precisar aprofundar essa discussão, o que importa aqui é a diferenciação entre esses dois níveis de futuridades/futuros e suas características expressas por previsões (incertas) de eventos no dia a dia nas práticas cotidianas (futuridades) e por projeções de eventos legitimadas por formas sistemáticas, organizadas e institucionalizadas do planejamento (futuro).

Terceiro, referente à relação entre futuridade e futuro nesse contexto, é necessário questionar que "o futuro está contido na futuridade", como afirma Oliveira (2019, p. 69). Se isso pode ser correto no âmbito da linguística, no contexto do planejamento (dominante) parece ser mais correto ou verdadeiro dizer que, tendencialmente, o "futuro" (no planejamento) exclui essa "futuridade" que tem sua origem no cotidiano. Essa simples constatação aponta para características do planejamento que poderiam permitir identificar as razões por que, especialmente nos "futuros" mais recentes de planejamento, se procura contemplar diversas "futuridades", o que, nem sempre, facilita encontrar um "futuro comum". Descobriu-se o óbvio: dependendo da particularidade de situações, podem haver significativas diferenças entre, por um lado, projeções hipotéticas de eventos que ainda não aconteceram a partir das experiências cotidianas das pessoas e grupos sociais (futuridades) e, por outro, projeções de eventos (futuros) elaborados por determinados agentes cuja confiabilidade parece assegurada por diferentes modalidades por formas de discursos sistemáticos, racionais e científicos.

De alguma maneira, vale a pena – e é isto o que se pretende fazer no presente ensaio – tentar reinterpretar essa diferenciação e as relações entre futuridade e futuro para o contexto do planejamento porque o que está em jogo linguisticamente, está também importante para a compreensão do planejamento.

Para lograr essa compreensão, será necessário realizar antes duas etapas. No item seguinte será discutida a questão da utopia em sua articulação com o futuro onde encontrar-se-ão elementos

que remetem ao acima travado debate sobre futuro/futuridade. A apropriação de ideias de Ernst Bloch a respeito de utopias concretas e abstratas e de Henri Lefebvre sobre uma compreensão da realidade onde "o objeto se inclui na hipótese, ao mesmo tempo em que a hipótese se refere ao objeto que inclui hipóteses" permite uma primeira interpretação da relação em vista do planejamento e sua realidade. Indo adiante poder-se-ia dizer que *futuros no planejamento* tendem a ter (nem sempre) o caráter de utopias abstratas, enquanto futuridades como *ações de projeção de eventos no cotidiano* incorporam, com hipóteses e sobre a realidade e suas potencialidades, elementos constituintes de utopias concretas.

Na seguinte terceira parte, ainda empenhado em explicitar melhor a perspectiva deste trabalho a respeito de futuro/futuridades, procuram-se elementos para a discussão na investigação sobre o planejamento entre utopia concreta ou "ficção científica". É na análise de obras de ficção científica por um autor que se encontram outras referências à distinção entre futuro e futuridade em um contexto que acrescenta ainda uma investigação sobre presente (*Gegenwar*t) e futuro (*Zukunft*) à discussão. O interesse em obras de ficção científica se justifica, no âmbito do presente trabalho, porque elas tomam como presente da narrativa o resultado futuro de determinadas transformações (progresso) que ocorreram ficcionalmente no seu passado, que é o presente do respectivo autor. Nesse caso, "futuridades" na narrativa da ficção científica podem ser identificadas porque têm sua origem no presente dos autores.

A situação do planejador profissional, comprometido com a transformação do seu presente, seria diferente porque para sua narrativa de um futuro como presente desejado não poderia recorrer, em princípio, a uma ficção do presente do momento da elaboração do planejamento. Se bem que, em muitos casos, não se pode negar que isso aconteça – que o planejador parte de uma "ficção" do seu presente –, o que o assemelha a um autor de ficção científica. Para poder distinguir o planejamento melhor de uma obra de "ficção científica", a essa temática será dedicado um pequeno excurso.

Depois, antes das conclusões, serão investigadas três modalidades de planejamento mais recentes – a comunicativa, a espacial e a insurgente/subversiva – como referências para discutir importantes

características genéricas de suas perspectivas de "futuros" que assumem, enquanto potencialidades, formas de futuridades. Em relação às propriedades gerais dessas modalidades, serão analisados fundamentais desafios por eles enfrentados em relação a contradições e conflitos socioeconômico-espaciais.

O posicionamento diante desses desafios determinará as características principais das modalidades. Um conjunto de critérios, observados num passo seguinte, apresentará como cada modalidade compreende as presencialidades/futuridades em vista de suas causas e potencialidades presentes e futuras. Por fim, a última característica indicará alguma proposição de cada modalidade de aproveitar suas futuridades. O debate nesse item mostra tanto as potencialidades de cada modalidade a contribuir (teoricamente) para determinadas transformações de realidades presentes (que cada uma define por si), como também algumas imitações gerais que apenas poderiam ser especificadas em procedimentos práticos e concretos de cada modalidade.

Nessa discussão ainda "em fluxo", o ensaio se encerra com uma conclusão que é mais um convite a futuras consolidações do raciocínio aqui apresentado do que um balanço definitivo. Quer mostrar como as características das modalidades de planejamentos comunicativo, espacial e insurgente/subversivo apontam não apenas para "futuros diferentes", mas mantêm alguma articulação – aqui ainda não explorada – entre suas perspectivas de futuro – suas futuridades – que um planejamento do futuro poderia explorar.

Utopias no futuro e futuros no presente

O uso do termo "futuro" (do planejamento) no título do presente trabalho não deve ser confundido, como foi dito anteriormente, com a indicação de determinados horizontes, ciclos e cortes, extensões ou panoramas temporais para o planejamento. Procura-se mostrar, agora, que há entre os significados de futuro e utopia certa proximidade que será aproveitada para introduzir uma dimensão qualitativa do futuro.

Em outro momento[12], defendeu-se a necessidade e importância de uma perspectiva não instrumental para o planejamento que,

12 Randolph (2018).

ao contrariar a prática dominante nas sociedades capitalistas contemporâneas, permitisse transformar as atuais em sociedades mais justas, igualitárias e democráticas no futuro. Essa discussão remeteu a um paradoxo entre uma "utopia do planejamento" (no caso a utópica perspectiva desse planejamento não instrumental) e o "planejamento da utopia" (contribuir para transformações sociais que, nos países capitalistas, nunca foram seu propósito). Ou seja, observa-se um círculo vicioso à medida que a utopia do planejamento só poderia ser viável após o planejamento ter contribuído para a realização da utopia de uma sociedade mais justa. Sem alcançar essa "utopia", formas não instrumentais do planejamento permanecessem, tendencialmente, meras "utopias abstratas".

Ao aproveitar a reflexão de Limonad (2016) sobre mitos e fábulas que mantêm seu poder sedutor no capitalismo, o planejamento pode ser considerado um dos mitos modernos – do "progresso" – que "contribui para obscurecer as possibilidades de transformação fundadas no aqui e agora ao impedir que se teçam utopias enquanto um norte geral para a ação social" (LIMONAD, 2016, p. 2).

O que interessa no presente texto é a apropriação de Limonad do pensamento de Ernst Bloch a respeito da diferença entre utopia abstrata e concreta. Bloch,

> ... Por ter clareza de que o grau de objetividade ou de realidade de cada utopia é variável, assim como sua capacidade transformadora, procede, em um segundo momento, a uma diferenciação mais estrita com base em diversos parâmetros abordados adiante, ..., distinguindo o que caracteriza como utopia abstrata da utopia concreta (LIMONAD, 2016, p. 9).

Uma utopia abstrata se caracteriza pelo fato de não ter se tornada realidade, ser um sonho, inconsciente, constituir

> uma antevisão de um futuro finito, que demanda um plano que determine a ação social. Por não ser consciente e não possuir base no real, a utopia abstrata se constitui em uma impossibilidade, sem base e sem relação com o mundo vivido ela integra a esfera das manifestações ideológicas (LIMONAD, 2016, p. 9).

A utopia concreta, como diz Bloch (2004), se diferencia do utopismo, " ... En su concisión y nuevo rigor esta expresión significa tanto como órgano metódico para lo nuevo, condensación objetiva de lo que está por venir"[13] e se caracteriza por quatro aspectos entrelaçados: pluralidade, concepção do futuro, realidade da utopia e simultaneidade do pequeno e do grande.

> Para Bloch a ideia de pluralidade da utopia é central e dela derivariam os outros aspectos. A pluralidade em si pressupõe a coexistência de diferentes tipos e formas de utopia. Essa natureza plural da utopia, em seu entender, teria por base a existência de uma consciência utópica, a saber um conjunto heterogêneo de preocupações utópicas principais (Utopisch-prinzipielle Begriffe), que consistiriam da antecipação de esperanças, sonhos, intenções e expectativas individuais e sociais que *ainda-não (noch nicht) se realizaram* e, que antes de se realizar, são reformulados, o que confere um caráter mutável e plural a utopia (LIMONAD, 2016, p. 10, destaque nosso).

Com distintas manifestações nos diversos campos da vida social, Bloch compreende a utopia concreta como algo intrínseco à vida humana.

> Expectativa, esperança, intenção em relação a possibilidades ainda não realizadas (ungeworden): isto é apenas um traço básico da consciência humana, mas, concretamente corrigido e compreendido, uma determinação básica da realidade objetiva como um todo (BLOCH, 1964, p. 5, apud LIMONAD, 2016, p. 10).

Interessante observar como essa concepção da utopia se articula com aquela discussão no inicio do presente texto sobre "planejar atividades no cotidiano".

Sem querer acompanhar em detalhe essa discussão[14], para a presente argumentação é suficiente observar a perspectiva de Bloch sobre a "realidade da utopia" e o presente e as possibilidades objetivamente reais (*das objektiv-real Mögliche*).

13 Bloch, 2004, p. 196.

14 Limonad (2016, p. 10-11).

Conforme Limonad (2016, p. 11, destaque nosso),

> Essa ideia da realidade da utopia tem por base uma *concepção diferenciada e processual de tempo, em que as sementes do futuro germinam no presente sobre os restos do passado*. E, é essa realidade da utopia que lhe confere, também, o seu caráter mutável, pois conforme o aqui e agora se transforma, as premissas do vir a ser, do ainda-não também mudam.

Sua propriedade de "ser no aqui e agora" confere à utopia concreta seu poder e seu potencial de mudança com a premissa de que as alternativas dessa transformação já existam no presente. Essa perspectiva vai ao encontro da concepção de Lefebvre quando este afirma que possibilidades "ainda não realizadas" não são fictícias à medida que a "realidade" se situa além do empiricamente constatável:

> O conhecimento não é necessariamente cópia ou reflexo, simulacro ou simulação, de um objeto *já* real. Em contrapartida, ele não constrói necessariamente seu objeto em nome de uma teoria prévia do conhecimento, de uma teoria do objeto ou de 'modelos'. Para nós, aqui, o objeto se inclui na hipótese, ao mesmo tempo em que a hipótese refere-se ao objeto. Se esse 'objeto' se situa além do constatável (empírico), nem por isso ele é fictício (LEFEBVRE, 1999, p. 16)[15].

Seria a própria compreensão do "real" que permite dizer que a utopia concreta está fundada no "real" o que lhe confere sua "realidade". É esse fato que permite à utopia concreta "assumir um papel político, enquanto norteadora, orientadora da ação social, ao contrário da utopia abstrata. Norteadora, porém, não determinante, nem seguindo um plano ou metas pre-estabelecidas" (LIMONAD, 2016, p. 11).

Essas ideias de Ernst Bloch a respeito de utopias concretas e a compreensão de Henri Lefebvre da realidade onde "o objeto se inclui na hipótese, ao mesmo tempo em que a hipótese se refere

15 Onde acrescenta em relação ao objeto dessa discussão: "Enunciamos um objeto virtual, a sociedade urbana, ou seja, um objeto possível, do qual teremos que mostrar o nascimento e o desenvolvimento relacionando-os a um processo e a uma práxis (uma ação prática)".

ao objeto que inclui hipóteses" permitem uma crítica a abordagens tanto positivistas como "utopistas" do planejamento. Nelas, "futuros" tendem a ter o caráter de utopias abstratas, quando "não germinam no presente sobre os restos do passado". Por outro lado, "planejar" no cotidiano pode ser limitado quando não reconhece e incorpora as potencialidades presentes em realidades aparentes.

O planejamento entre "ficção científica" e utopia concreta

Ao retomar as expressões do seu título, neste texto a reflexão sobre a relação entre planejamento, futuro e utopia do item anterior será continuada sob o aspecto da formulação "futuros no planejamento". O plural quer indicar uma *pluralidade de perspectivas de futuro* em diferentes modalidades atuais do planejamento. Perspectivas do futuro ligadas, na já citada apropriação de Bloch por Limonad, à

> existência de uma consciência utópica, a saber um conjunto heterogêneo de preocupações utópicas principais ... (*presentes no planejamento*) que consistiriam da antecipação de esperanças, sonhos, intenções e expectativas individuais e sociais que ainda-não (noch nicht) se realizaram (LIMONAD, 2016, p. 10, inclusão nossa).

Já a fala do "planejamento do futuro" se referencia à possibilidade de haver diferentes formas futuras de planejamentos que, enquanto tais, manteriam as mesmas caraterísticas de serem voltadas para algum "futuro" (planejamento do futuro no futuro).

Ou seja, o título incorpora presente e futuro do planejamento ao vincular futuro e planejamento de diferentes formas onde cada uma é caracterizada independentemente em relação à outra. Ao esperar, com isso, obter uma compreensão mais profunda da dimensão temporal em processos de planejamento, será retornado agora o confronto entre os conceitos da futuridade e do futuro, anteriormente introduzidos com recurso à linguística enquanto diferentes falas relacionadas ao futuro. Essa contribuição da linguística se oferece pelo próprio caráter do planejamento enquanto expressão e articulação de falas,

discursos, narrativas ou mesmos atos de fala[16]. E pela mesma razão será possível recorrer a romances de ficção científica para discutir as noções em outro contexto que vai permitir sua compreensão mais abrangente[17].

Na sua análise de quatro obras de ficção científica em um texto de Bühler (2016) com o título em alemão *Formen der Zukünftigkeit in utopischen Romanen*, pela discussão anterior, a palavra da *Zukünftigkeit* pode ser traduzida como "futuridade", resultando na tradução do título como *Formas de futuridade em romances utópicos,* o que parece articular futuridade e utopia. Bühler (2016, p. 164) encontra a ideia do "progresso" como princípio básico da narrativa de textos utópicos, usada de forma distinta por diferentes autores. Ele identifica utopia (ou mesmo a distopia) como noção central enquanto caminho para uma outra (melhor ou pior) sociedade à medida que dedica sua análise aos possíveis resultados do avanço do progresso. "Na narrativa do progresso se mostra também a relação ambivalente da utopia com a modernidade" (BÜHLER, 2016, p. 164) como mostra em relação a alguns autores e suas obras na primeira metade do século XX.

No nível de discurso, utopias podem ser compreendidas como reflexões sobre o presente, deslocadas ao futuro. Como mostram cientistas de literatura, o gênero da ficção científica não pode ser compreendido apenas por meio do conceito de extrapolação ou antecipação. O valor de conhecimento dessa literatura se encontra, conforme citado por Bühler (2016, p. 166), mais na referência analógica ao presente de cada autor do que em previsões específicas ou globais. "Via de regra, eles não se preocupam em prever o futuro, mas em refletir sobre o presente. As narrativas do futuro constituem uma posição de observador especial, porque o presente aparece nelas como o passado" (BÜHLER, 2016, p. 166).

A literatura de ficção científica mostra, portanto, a unidimensionalidade do procedimento futurológico da "extrapolação". Proce-

16 Não vem ao caso aqui contemplar como parte do planejamento também a própria intervenção – na base de "planos" etc. –; é uma questão complexa que diferentes abordagens resolvem de distintas maneiras;

17 Parece, neste instante da argumentação, pouco aproveitável a utilidade desse "excurso", que se mostrará na sua apropriação para a análise de diferentes modalidades do planejamento no item seguinte.

dimento, diga-se de passagem, muito usado em práticas de planejamento. O futuro é, como Bühler cita Suvin (1979, p. 108), "um nó de diversos desenvolvimentos e determinado por intenções, desejos e crenças, portanto, nenhum espaço mensurável quantitativamente", sem ter, com isto, uma relação negativa com procedimentos científicos. Porque "é também verdade que as utopias não apenas imaginam futuros, mas também refletem formas de produção de futuro, por meio das quais, ao contrário da literatura científica, não se limitam a processos científicos" (BÜHLER, 2016, p. 166).

Assim não surpreenderia que um aprofundamento dessa discussão sobre a literatura de ficção científica (*science fiction*) mostraria como os autores dos romances na sua "criação" de um futuro (fictício) foram influenciados pela situação presente na qual escreveram suas obras.

Aqui ele articula o termo da "futuridade" (*Zukünftigkeit*) com a posição dos autores no presente. Conforme conclui Bühler (2016), (i) a futuridade expressa nas obras de ficção científica, está, de alguma maneira, ligada à presença e vivência dos seus criadores; e, (ii) ainda, em relação às obras por ele investigadas, a articulação entre as características da presença e do presente em que vive o autor e a "futuridade" expressa na sua obra não é meramente aleatória e arbitrária, mas mostra alguma lógica entre elas.

Diante da complexidade do "presente" (*Gegenwart*), investigar questões da sua *vivência do tempo*[18] por meio de noções como "*momento*" (*Augenblick*)[19] ou *"súbito"*[20] (GAWOLL, 1994) poderia ajudar a aprofundar essa discussão, mas ultrapassa o âmbito deste texto.

Na comparação com a anteriormente introduzida noção da "futuridade", deve ficar evidente a importância dessa noção da futuridade da ficção científica (*Zukünftigkeit*) pelo seu potencial em

18 O presente é definido, geralmente, como um não exatamente determinado intervalo de tempo entre tempo passado e tempo futuro.

19 Para Kierkegaard, o termo designa o tempo do agora, que é o passado e o futuro ao mesmo tempo; onde o tempo é algo que flui constantemente sem pausa; onde é impossível marcar o presente já que a cada intervalo de tempo que passa o presente vira passado, assim, o presente é constante e infinito (GAWOLL, 1994).

20 Platão descreve transições do movimento para o repouso e do repouso para o movimento, ou seja qualquer mudança, bem como as do ser ao não ser como caprichosas porque não é nem calma, nem movimento e não pertence a nenhum tempo (GAWOLL, 1994).

introduzir dimensões mais abrangentes. Com maior abrangência dessa noção será possível, mais adiante, diferenciar modalidades do planejamento com vistas a sua respectiva perspectiva do futuro.

Para realizar a atribuição de um sentido mais complexo à noção de "futuridade" – sem apagar seu uso na área de literatura – por meio da sua aproximação à *Zukünftigkeit*, é necessário introduzir a "presença" (do autor da futuridade) que influencia, como disse Bühler (2016), a narrativa do futuro. Tanto quanto a futuridade indica qualidade e características de possíveis futuros, pode-se introduzir a "presencialidade"[21] – uma *Gegenwärtigkeit* – como denominação de qualidade e característica do presente e da presença (em que um autor escreve).

Com a difusão e uso das novas técnicas de informação e comunicação na educação a distância (EAD) e em outras esferas da vida social, começou a ser discutida a diferenciação entre "presença" e "presencialidade" à medida que processos presenciais que exigem o encontro, a troca, a cooperação, o "estar juntos", podem ocorrer virtualmente mesmo os sujeitos estando "a distância", o que assegura uma "presencialidade" que, por sua vez pode ter diferentes qualidades (não é mais o *face-to-face* que define a presença) – ou seja uma determinada qualidade de presença[22].

Em termos de Bloch, a ocorrência da *Zukünftigkeit* de eventos (seu futuro) não será caracterizada pela distância temporal ao presente ou por outros critérios quantitativos, mas por características qualificativas que têm sua base no "ainda não acontecido" (*noch-nicht*) do presente (Bloch) ou de uma realidade que "se situa além do constatável (empírico)", de Lefebvre. Ou seja, a *Zukünftigkeit* é expressão do presente e de suas potencialidades que esperam por serem realizadas – ou não. O *noch-nicht* tem a forma de uma hipótese que pode acontecer ou se verificar – ou não. Em relação à compreensão de um tempo "quantitativo" (presente e futuro), significa um salto à

21 Termo, aliás, existente em português que significa, conforme dicionário, algo como a "qualidade do que é presencial" ou estar presente.

22 Como essa *qualidade* da "presença virtual" pode evoluir mostram avanços ("progresso") das tecnologias de inteligência artificial (AI), cuja aplicação já permite reconhecer estados de emoção de pessoas por meio de algoritmos de aprendizado maquinal; sem falar na, futuramente possível, "juntar em reuniões" pessoas por meio de imagens holográficas.

medida que introduz no presente uma qualificação do futuro de um evento que ainda não aconteceu. Ou seja, denota sua relação com o presente que é uma das características de uma utopia concreta e do uso da noção da futuridade na linguística.

É essa *Zukünftigkeit* que empresta seu significado à futuridade, que Bühler (2016) identifica nas obras de ficção científica. Por ser esse gênero literário, ele introduz a noção como uma determinada forma qualitativa da incorporação do futuro (não quantitativa) na narrativa dos autores onde a realidade do futuro (da ficção) é um presente; e o presente da criação das obras pelos autores é o passado de um presente que, no caso, é o futuro, como mostrado anteriormente.

Não é trivial mostrar como a aqui trabalhada noção de futuridade (*Zukünftigkeit*) com referência a obras da ficção científica pode ser apropriada para a discussão sobre o planejamento e ajudar na compreensão da relação entre planejamento e futuro. Obviamente, não pode ser referenciada a uma relação retroativa entre futuro e passado (de um presente no futuro em relação a um presente que é seu passado). Pois, é óbvio também, ao contrário da ficção científica, o planejamento se dirige do *presente (da ação de sua elaboração) a um futuro (de resultados projetados pelas suas ações).*

Mas, ao recordar a diferença entre futuro e futuridade na linguística e a discussão sobre utopia concreta e o conteúdo hipotético do real, nota-se que a relação entre presente e futuro, presente em muitas ações de planejamento, não tem aquela relação que muitos esforços de planejamento pressupõem. Certos modos de planejamento apoiam sua perspectiva do "futuro" em elementos que são capazes de afirmar, com segurança, que suas proposições e previsões se concretizarão, o que confere a sua fala sobre o futuro um alto grau da acima mencionada confiabilidade [+ certeza) que a realização desses modos exige. Esses elementos podem ser de natureza quantitativa ou mesmo "objetiva", quando baseados em conhecimento científico e outras formas dominantes de saberes; ou de natureza "ideológica" quando baseados em apelos e formas de convicção e sedução por meio da difusão de informações panfletárias ou propagandísticas (ou até mentirosas – *fake news*). São, assim, basicamente um exercício de poder.

A noção da futuridade quando se "expressa como memória de um passado situado no futuro" (MONTELEONE, 1989, p. 41) abre uma perspectiva do tempo onde passado, presente e futuro se encontram em uma dependência mútua. O "futuro" está "presente" no real à medida que este abriga potencialidades que podem ser – ou não – realizadas, conforme foi colocado por Lefebvre (1999).

Assim, os "futuros potenciais", com uma confiabilidade menor [- certeza] ou maior [+ certeza], têm sua origem, no primeiro caso, no dia a dia "numa projeção hipotética que advém do conhecimento experiencial que o falante possui" (OLIVEIRA, 2019, p. 69), que adquiriu no passado e, no segundo, em elaborações sistemáticas como no caso das atividades de planejadores profissionais. A "futuridade" se refere, portanto, ao potencial de experiências do passado (e presente) que têm para o futuro ("passado situado no futuro"), tanto no cotidiano como também de experiências adquiridas em outras esferas sociais (p.ex. instituições de planejamento). Ou, em outras palavras, pressupõe uma perspectiva processual do tempo "em que as sementes do futuro germinam no presente sobre os restos do passado". E, reformulando a observação de Limonad (2016, p. 11), é essa a "realidade da... "futuridade"... que lhe confere, também, o seu caráter mutável, pois conforme o aqui e agora se transforma, as premissas do vir a ser, do ainda-não também mudam".

Resumindo, a distinção entre futuro e futuridades se refere à perspectiva que uma modalidade do planejamento adota em relação a tempo e futuro no exercício das suas práticas que, por sua vez, dependem de certas determinações estruturais dessa modalidade. Tradicionalmente, um planejamento, por definição compromissado com o "futuro", é aquele que encontra sua justificativa e legitimidade através de procedimentos que parecem assegurar resultados com alto grau de confiabilidade de suas práticas (vide as técnicas de prognóstico e outros). E, como se viu no caso do *muddling through*, a busca pela confiabilidade pode até determinar o próprio futuro a ser alcançado.

Um compromisso com a "futuridade" caracteriza aquele planejamento que contempla nas suas práticas, na base de potencialidades identificadas do presente (presencialidades), um

conjunto de futuridades (diferentes características e qualidades do "futuro") de diferentes agentes envolvidos (*stakeholders*), mesmo aqueles de "confiabilidade menor" [- certeza].

Obviamente, para um modo de planejamento que reconhece a existência de diferentes futuridades é de se esperar procedimentos diferentes daqueles descritos na análise de obras de ficção científicas. Nesse caso, essa *modalidade de planejamento identifica, constrói e trabalha as características presentes de potencialidades ainda não realizadas (noch-nicht, hipotéticos) (sua presencialidade) de agentes envolvidos e determina ou privilegia determinadas características de futuros possíveis (suas futuridades)* para lograr uma determinada transformação do presente.

No próximo item, como anunciado e com o intuito em ilustrar o raciocínio aqui apresentado na sua utilização em diferentes modalidades de planejamento, serão discutidas três mais recentes que compartilham uma perspectiva crítica em relação à realidade social e econômica vivida em sociedades capitalistas. Críticas cujas perspectivas são baseadas em diferentes concepções de contradições e conflitos que caracterizam essas sociedades.

Para explicitar esses seus posicionamentos em relação a contradições e conflitos, as diferenciações são apresentadas em relação às formas de sua expressão e as manifestações de situações de conflito. A seguir, um segundo conjunto de critérios indica determinações, ainda gerais, mas já particulares, como cada modalidade compreende as presencialidades/futuridades em vista de suas causas e potencialidades presentes e futuras. Por fim, a última característica indica alguma proposição de cada modalidade em aproveitar no planejamento as futuridades presentes e seu caráter.

Futuridades no planejamento: as modalidades comunicativa, espacial e insurgente/subversiva do planejamento

Ao retomar brevemente a discussão anterior, cabe notar que diferenças de modalidades de planejamento são, em geral, apenas

graduais[23] quando expressas por meros adjetivos ou distinções formais e abstratas a respeito de técnicas, abrangências, envolvimento etc. Pela argumentação aqui apresentada, para que sejam detectadas mudanças "qualitativas", deveriam ser identificadas diferenças entre seus respectivos posicionamentos em relação às "realidades" presentes e ainda não presentes (*noch-nicht*) o que, grosso modo, não acontece em relação a algumas modalidades antes mencionadas; ou seja, nos termos aqui trabalhados, seria necessário identificar diferenças nas suas respectivas perspectivas de presencialidades e futuridades.

No presente momento não cabe entrar em detalhes empírico-concretos específicos de modalidades de planejamento porque o interesse é confrontar seus condicionantes e perspectivas gerais em relação a presencialidades e futuridades que poderão indicar suas diferenças qualitativas. A opção pelas modalidades de planejamento comunicativo, planejamento espacial/territorial e planejamento insurgente/subversiva limita a complexidade do debate tanto ao excluir outras modalidades mencionadas no primeiro item deste trabalho, como por causa da característica dessas abordagens em compartilhar uma perspectiva crítica em relação à realidade social e econômica vivida em sociedades capitalistas.

Em outro momento já foram discutidos esses formatos de comunicativo, espacial e subversivo (RANDOLPH, 2018, 2021). A sequência expressa passagens do *primeiro formato* com uma característica da presencialidade de conflitos enquanto situações representativo-discursivas que procura o consenso/consentimento a respeito de uma transformação social por meio do diálogo a um *segundo modus*, caracterizado por conflitos e contradições, oriundos de diferentes interesses a respeito da apropriação de uma certa materialidade, que se manifesta no espaço. A *terceira modalidade* refere-se a conflitos sociais e políticas contraditórias ou mesmo antagônicas em situações onde determinados interesses são renegados e anulados, o que leva, no processo de planejamento, a um questionamento das próprias condições sociopolíticas do poder em sociedades contemporâneas.

23 Como é o caso de uma parte dos modelos acima citados.

Nota-se, assim, que as modalidades podem ser referidas a diferentes concepções de contradições e conflitos que estão "presentes" nessas sociedades (formas de presencialidade). Para explicitar esses seus posicionamentos, no Quadro 1 abaixo as características são apresentadas em relação às formas de sua expressão e manifestações em situações de conflito, contradições ou até antagonismos. A seguir, um segundo conjunto de critérios indica determinações, ainda gerais, mas já particulares, como cada modalidade compreende as presencialidades/futuridades em vista de suas causas e potencialidades presentes e futuras. Por fim, a última característica indica alguma proposição de cada modalidade em aproveitar no planejamento as futuridades presentes e seu caráter.

A forma esquemática do Quadro 1[24] quer mostrar como a reflexão anterior pode facilitar a identificação de complexas diferenças entre distintos modos de planejamento a partir de seu posicionamento em relação a presencialidades e futuridades de conflitos e contradições em sociedades capitalistas. Considera-se esse posicionamento uma das características mais básicas e essenciais para essa diferenciação. Em outras palavras, como cada formato delimita seu campo de atuação diante de contradições e conflitos, incorpora determinadas qualidades de presença (presencialidade, *Gegenwärtigkeit*) e projeta determinadas qualidades de futuro (futuridade, *Zukünftigkeit*), o que permite esclarecer a potencialidade do planejamento. Essa incorporação diferenciada por cada formato dos condicionantes do presente e do futuro lhe confere certas potencialidades, mas também implica em certas limitações para sua atuação.

Em relação à primeira modalidade é curioso que no contexto da perda de importância do planejamento dos anos 1980 e 1990, alguns profissionais e cientistas da área começaram a propor sua "guinada argumentativa" e "comunicativa".

24 Vide uma versão anterior em Randolph, 2021.

Quadro 1 – Três formatos de planejamento em contextos de situações de conflito.

Características em relação a:	1. Intenção de consenso/ consentimento (vertentes comunicativas)	2. Conflitos socioespaciais de poder (vertentes espaciais)	3. Crítica à estrutura das condições sociopolíticas (vertentes radicais/ subversivas)
Posicionamento em relação a contradições e conflitos			
1. Origem	Sistemas vs. Mundo da Vida ou Núcleo do sistema político vs. Periferias sociopolíticas	Representação do espaço vs. espaços de representação (vs. Práticas espaciais – Tríade)	Globalização neoliberal vs. luta de movimentos sociais e ONGs
2. Expressão	Colonização do mundo da vida pelos sistemas econômicos e administrativos	Dominação pelas concepções dos arquitetos, urbanistas e planejadores	Desperdício da riqueza de experiências sociais (particularmente fora do centro hegemônico)
3. Manifestações de situações de conflito/ contradições	Instrumentalização de todas as manifestações sociais	Concepção abstrata do espaço	Concepção linear do tempo com aumento do futuro em detrimento do presente
Presencialidades/futuridade de conflitos[25].			
1. Suas causas	Razão comunicativa contra a razão instrumental; "descolonizar" o cotidiano	Lógica *underground* das expressões no cotidiano, nas artes etc. contra a lógica dominante	Razão cosmopolita contra a razão indolente (dominante no Ocidente nos últimos 200 anos)
2. Potencialidades presentes	Expressões no mundo da vida e na periferia do sistema sociopolítico	Espaços de representação; corpo, cotidiano: espaço concreto	Criar espaço-tempo necessário para valorizar a experiência social
3. Potencialidades futuras	Ressonância das demandas periféricas na esfera pública política	Fortalecimento do valor de uso do espaço e da sua vivência (espaço diferencial)	Combate à concepção linear do tempo: encolher o futuro – expandir o presente
Proposição para o futuro			
Modalidade do Planejamento	Contribuição para limitar e reduzir a influência da razão instrumental ao fortalecer o poder comunicativo na sociedade	Enfraquecer o espaço abstrato ao fortalecer o espaço diferencial (valor de uso do espaço)	Exercer a sociologia das ausências; sociologia das emergências

Fonte: elaboração própria.

25 Trata-se de uma livre apropriação, no caso da "vertente comunicativa", de uma bibliografia sobre planejamento comunicativo como elaborado por Healey (1993) e outros, no caso da "vertente espacial", da conceituação do espaço com produção social de Lefebvre (1991) e, no caso da "vertente subversiva", da obra de Santos (2003).

Ao incorporar elementos da Teoria de Ação Comunicativa de Habermas[26], Forester (1993; com artigos da década de 1980) faz uma crítica rigorosa a todas as abordagens instrumentalistas do planejamento cujo objetivo, muitas vezes velado, é a mera reprodução (até "ampliada") do *status quo*; mas propõe, também, formatos alternativos que redefinem as relações entre os agentes envolvidos nesses processos.

Na base das formulações de Forester, a oposição a vertentes instrumentalistas e estratégicas vai ser explicitada por Patsy Healey (1993) por meio de uma série de elementos constituintes de um processo de planejamento comunicativo ou, como a chama mais tarde, colaborativo (HEALEY, 1997, 2003). Seu elemento básico é o debate e a busca pelo consenso. Innes e Booher (1999 a) observam mais tarde o uso crescente dessa modalidade comunicativa do planejamento para lidar com problemas de fragmentação social e política, de compartilhamento de poder compartilhado e de valores conflitantes (INNES, BOOHER, 1999a).

Esses processos de geração de consenso não dizem respeito apenas à concordância dos envolvidos no planejamento – inclusive dos assim chamados *stakeholders* –, mas exigem experimentação, aprendizado, mudança e a produção de significados compartilhados. Diferente de outras lógicas de planejamento, busca estimular e encorajar os participantes a produzir novos cenários através de uma bricolagem colaborativa. Isso quer dizer que os envolvidos procuram contribuir ao diálogo com suas próprias experiências, ideias e métodos que serão reunidos como quebra-cabeça para dar origem a uma estratégia inovadora apoiada por todos (INNES, BOOHER, 1999b).

De uma forma resumida, as principais características dessa forma de planejamento podem ser encontradas em Randolph (2007).

Em termos das aqui discutidas presencialidades e futuridades, essa modalidade de planejamento se caracteriza pela tentativa de contemplar tanto diferentes situações e perspectivas de envolvidos na prática de planejamento a respeito de presente e futuro que não está

26 O posicionamento da modalidade em relação às contradições gerais do âmbito sociopolítico-econômico da modalidade, indicado no Quadro 1, está baseado nesse autor.

mais restrita a instâncias políticas específicas como os procedimentos restritivos de modelos anteriores. O alcance das futuridades é objeto do próprio processo de debates no qual uma mediação entre interesses conflitantes procura chegar a um consenso ou mesmo consentimento das partes em relação a uma futuridade comum do planejamento.

Houve, nas apreciações críticas dessa modalidade, exatamente questionamentos a respeito de sua presencialidade – sobre a "real" presença de troca irrestrita de informação; ética de discurso; livre de poder – para a prática de planejar, das características implícitas na proposta cuja *ausência* conferiria à modalidade, em última instância, o caráter de uma utopia abstrata. Sem querer tomar posição aqui, consideramos essa questão como empírica, pois só poderá ser julgada com vistas à especificidade de presencialidades e futuridades nas quais certas configurações de conflitos podem permitir uma "utopia concreta" e outras não.

Seguindo da coluna do modo *comunicativo* à *modalidade espacial ou territorial* há uma mudança de perspectiva que está baseada na forma como espaço ou território são incorporados ao planejamento sob condições de conflitos e contradições de caráter material/concreta. Há abordagens mais específicas de planejamento nas quais o espaço social como produto social é o de conflitos e onde perspectivas territoriais de presencialidades e futuridade estão voltadas a questões do uso e da apropriação do território, conflitos em relação a transformações do espaço no sentido de sua comercialização com o efeito de torná-lo abstrato e mercadoria à mercê do capital e outras que não podem ser discutidas aqui.

Uma apropriação da concepção de Lefebvre (1991) do espaço social como produto social altera tanto o quadro de contradições que estão na base dessa modalidade como as realidades com situações de conflitos (presencialidades) que se manifestam em relação à apropriação territorial. O planejamento expressa em discursos conflitantes diferentes formas de representação do espaço e de sua transformação (futuridades). É preciso reconhecer as divergências e possíveis conflitos entre as representações lógicas e abstratas do espaço-tempo concebidas pelos planejadores (*irrealis*), por um lado, e a vivência difusa, pouco explícita e nem sempre discursivamente acessível (*realis*) daqueles que "participam" desse processo, por outro.

No Quadro 1 as características se apoiaram no pensamento que guia essa análise, o de Henri Lefebvre (1991), mas poderiam ser ampliadas para outras perspectivas de autores da geografia crítica. Semelhante à caracterização do planejamento comunicativo, constam na planilha indícios de características dessa nova proposta. Seria fundamental, aqui, compreender a profunda contradição que Lefebvre identificou entre os espaços abstratos de consumo e o consumo concreto do espaço que se expressa em duas lógicas diferentes de representação do espaço e da sua vivência em diferentes espaços de representação.

O planejamento estaria comprometido com uma valorização do espaço concreto (nas sociedades contemporâneas, um espaço diferencial) que se expressa nos corpos e no cotidiano.

Ao avançar para uma *modalidade radical ou subversiva*, o tempo vai se mostrar como elemento chave da sua caracterização. Ao se referir à diferença entre ações insurgentes e subversivas, pode-se dizer que se as primeiras acontecem em "momentos fora do tempo", as segundas "não só estão ´dentro do tempo´, mas contribuem, substancialmente, para a ´(re)construção do tempo´, pois estão imbricadas *nas* e dependentes, inseparavelmente, *das* contradições fundamentais da sociedade" (RANDOLPH, 2019). Sem poder aprofundar aqui esse raciocínio[27], essa compreensão do caráter dessa modalidade de uma outra relação do "espaço-tempo" no planejamento pode ser articulada, por ora, às sociologias das ausências e sociologias das emergências de Boaventura de Souza Santos (2003, 2004). As principais contradições no mundo contemporâneo são aqui compreendidas como luta entre globalização neoliberal e movimentos sociais e ONGs, que, sob domínio da primeira, acarreta um enorme desperdício de experiências sociais (cotidianas). Tradicionalmente, o próprio planejamento contribuiu para essas contradições à medida que o tempo das modalidades dominantes (racional-compreensivo, incremental etc.)[28] é linear, acelerado, quando a presença (presencialidades) é reduzida a um

27 Por razões de "economia de espaço" optou-se aqui para a discussão de Boaventura Santos que apresenta uma perspectiva interessante que está voltada ao questionamento do "tempo" de abordagens hegemônicas de planejamento. Para discussões mais aprofundadas veja Randolph (2018) e Randolph, Frey (2018).

28 Ver no item 1.

momento ínfimo e o futuro (futuridade) parece infinito. A "luta pelo tempo" virou aqui a principal bandeira.

Em outras palavras, as próprias características de presente (presencialidades) e futuro (futuridade) enquanto palco de conflitos e contradições mostram como essa modalidade é qualitativamente diferente das anteriores – apesar de certos elementos compartilhados. Pois,

> qualquer prática de subversão precisa partir da compreensão e do reconhecimento concreto, através de experiências e de práticas, das contradições da sociedade nos seus contextos particulares sociais, temporais e territoriais. E, diante do caráter real-abstrato dessas contradições, precisa encontrar formas de atuação concreta que denunciem esse caráter, o desafiem e nele impõem mudanças que não cheguem a confrontar, diretamente, a ordem estabelecida, mas que comecem a 'erodir' e, em caso melhor, 'implodir' os processos de colonização interna e sua lógica instrumental-abstrata – sobrepor o valor de uso ao valor (RANDOLPH, 2019)

Se comparado com a modalidade comunicativa ou colaborativa, a subversiva exigiria – e iria além disso – uma reformulação das relações entre Estado e sociedade e, para valorizar os espaços de vivência, o abandono de suas propostas republicanas. Um planejamento que seja mesmo subversivo precisaria, então, criar o espaço/tempo necessário para a valorização da experiência (e vivência) social. Isso significa nada menos do que colocar em prática as concepções que Boaventura Santos (2003, 2004) elabora a partir de sua crítica à "razão indulgente".

A abordagem da característica do tempo por Boaventura Santos coloca, em princípio, a questão das futuridades daquelas experiências sociais, que mencionamos no início deste texto, no centro do debate.

Concluindo as futuridades e o *noch-nicht* futuro do planejamento

De alguma forma, as três modalidades aqui discutidas não devem ser compreendidas como modelos, diferentemente daqueles

"modelos de planejamento" mencionados anteriormente. Nos três casos, essas modalidades estão voltadas a determinadas práticas cuja presenciadade e futuridade decorrem de uma determinada compreensão do mundo contemporâneo e uma profunda preocupação em buscar direções de sua transformação por meio da identificação no presente – na sua qualidade – das potencialidades para uma transformação no futuro; suas futuridades.

Nas três modalidades estão presentes três elementos como seus constituintes – comunicação, espaço e tempo – que se referem às principais contradições no mundo contemporâneo – instrumental *versus* comunicativo; abstrato *versus* concreto; indolente *versus* cosmopolita – que ameaçam à própria convivência social. Qualquer modalidade precisa ser, nesse sentido, construtiva na medida em que procura ser uma "mediação" entre essas contradições, o que significa nada mais e nada menos do que superá-las.

Um planejamento que permitiria superar as contradições assumiria funções da mais alta complexidade relacionadas à presencialidade e futuridade e se tornaria, assim, da maior importância para o avanço de uma transformação "radical" da sociedade. Talvez um planejamento que reúna e promova a racionalidade comunicativa, o espaço diferencial de valores de uso e o pensamento cosmopolita baseado nas experiências sociais das populações exploradas e oprimidas.

Na procura pelo "planejamento do futuro" – anunciado no título, que pode ser compreendido como "utopia do planejamento" – a metodologia de comparação aqui adotada, por causa das suas limitações a apenas um – mesmo importante – elemento de uma realidade presente no planejamento, mostra esses três exemplos como componentes de uma trajetória que talvez possa encontrar esse planejamento.

Como apontado em outro lugar (RANDOLPH, 2018):

> ... uma 'utopia concreta' como projeção para um futuro possível precisa estar baseada na imanência das potencialidades que podem ser responsáveis pela – mas não necessariamente determinam – sua realização. Realização, aqui entendido como 'presenteificação' de um futuro cujas potencialidades podem ser verifi-

> cadas no presente; isto caracteriza, na opinião de alguns autores, uma utopia como *concreta* e sua potencialidade em determinado momento como *imanente* (não dependendo de influências 'transcendentais'). Incorporar espaço e tempo na formulação (e prática) de um modo de planejamento tem este significado.

Não é por acaso que as três modalidades aqui mencionadas localizam a futurabilidade (qualidade do futuro no presente) *no cotidiano* e suas potencialidades imanentes para cuja realização (presenteificação *no futuro*) o planejamento poderia contribuir através da mobilização dessas forças do cotidiano, do *underground*[29], da incorporação de experiências sociais desperdiçadas, de falas, atitudes e ações subversivas, insurgentes e mesmo do esforço em expandir o presente e limitar o futuro – o que parece um certo contrassenso, ou, em outras palavras:

> Diante das contradições das sociedades capitalistas contemporâneas, a *potencialidade* de uma utopia social e, ao mesmo tempo, de uma utopia do planejamento que se torne elemento dessa utopia só serão encontradas nas manifestações sociais na periferia do sistema, no espaço concreto, na re-figuração do tempo enquanto presente e futuro (RANDOLPH, 2018).

Em outras palavras, autores que discutiram a questão das "energias utópicas"[30] como aqueles que contribuíram para a sistematização das abordagens do planejamento, identificam a realidade da vivência cotidiana das pessoas como a presencialidade na qual o planejamento se deve situar para contribuir, com sucesso, para uma transformação da sociedade. É nessa realidade e no presente que se encontram as potencialidades procuradas como futuridades de uma sociedade transformada. Ou seja, uma potencialidade do futuro que se anuncia no presente (e pode ter suas raízes no passado), mas que, dialeticamente, supera a projeção do presente como mera reprodução para o futuro na medida em que nele, no seu caminho em direção ao futuro, se realizam suas potencialidades.

29 Lefebvre, 1991.

30 Habermas, 1987.

Referências

BLOCH, Ernst. *El principio de esperanza* (I y II). Madrid: Trotta, 2004.

BÜHLER, B. Zukünftiges Zukunftswissen in modernen Utopien: Bernhard Kellermann, Karl Ettlinger, Franz Werfel und Alban Nicolai Herbst. *In*: *Yearbook for European Jewish Literature Studies*, 3 (2016), 1. - S. 163-182. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1515/yejls-2016-0011. Acesso em 18.01.2021.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, n. 45, 1996, p. 152-166

CUTRIM, S. S.; TRISTÃO, J. A.; TRISTÃO, V. T. V. Aplicação do método Delphi para identificação e avaliação dos fatores restritivos à realização de Parcerias Público-Privadas (PPP). *Revista Espacios*, v. 38, n. 22, año 2017, p. 29.

ESHEL, A. *Futurity: Contemporary Literature and the Quest for the Past*. University of Chicago Press, 2013, Edição do Kindle.

FORESTER, J. *Critical theory, public policy and planning practice*. Albany: State University of New York Press, 1993.

FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain:* from knowledge to action. Princeton: Princeton University Press, 1987. Disponível em: https://doi.org/10.2307/j.ctv10crf8d.

GALLOWAY, T. D.; MAHAYNI, R. G. Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change. *Journal of the American Institute of Planners,* v. 43, 1977, Issue 1, p. 62-71.

GAWOLL, H.-J. Über den Augenblick. Auch eine Philosophiegeschichte von Platon bis Heidegger. *In*: SCHOLTZ, Gunter (Hrsg.): *Archiv für Begriffsgeschichte.* Band 37. Felix Meiner Verlag, 1994, ISSN 0003-8946, S. 152–179, JSTOR:4363045. Acesso em 18.01.2021.

GIDDENS, A. *A constituição da sociedade.* São Paulo: Martins Fontes, 1984.

HABERMAS, J. *Theorie des kommunikativen Handelns*, v. I, II. Frankfurt.M.: Surkamp, 1981.

HABERMAS, J. Técnica e ciência como "ideologia". *In*: *Textos escolhidos*. BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W.; HABERMAS, Jürgen. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1968], p. 313-343.

HABERMAS, J. A nova intransparência. A crise do Estado do Bem-Estar e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 18, setembro 1987, p. 103-114.

HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan, 1997.

HEALEY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *In:* FISCHER, F.; FORESTER, J. (Eds.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993.

HEALEY, P. Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 2003, p. 101-123. Disponível em: https://doi.org/10.1177%2F14730952030022002. Acesso em: 09.02 2021.

HUDSON, B. M.; GALLOWAY, T. D.; KAUFMAN, J. L. Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions. *Journal of the American Planning Association*, v. 45, 1979, Issue 4, p. 387-398. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01944367908976980. Acesso em: 09.02 2021.

INNES, J.; BOOHER, D. E. (1999a). Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), p. 412-423, 1999a. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01944369908976071. Acesso em: 09.02 2021.

INNES, J.; BOOHER, D. E. (1999b). Consensus building as role playing and bricolage. Toward a theory of collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(1), p. 9-26, 1999b. Disponível em: https://doi.org/10.1080/01944369908976031. Acesso em: 12.02.2021.

LEFEBVRE, H. *The production of space*. Oxford (UK), Cambridge, Mass.: Blackwell, 1991.

LEFEBVRE, H. *Revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LIESSMANN, Konrad Paul. Die (Un-)Moral des Augenblicks. *der blaue reiter*, n. 31, 1/12 2009, p. 6-12.

LIMONAD, E. Utopias urbanas, sonhos ou pesadelos? Cortando as cabeças da Hidra de Lerna. *In*: XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. *Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro.* Barcelona: Geocrítica, Universidad de Barcelona, 2016, p. 1-20.

LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? *In*: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (org.). *Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana*. 1. ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, v. 1, p. 71-102.

MATOS, D. Central galeria apresenta a mostra "No presente, a vida (é) política". *In*: RG de 26.11.2020; https://siterg.uol.com.br/cultura/2020/11/26/central-galeria-apresenta-a-mostra-no-presente-a-vida-e-politica-2/

MONTELEONE, J. J. La nocion de futuridad y la categoria de principio en la vanguarda hispano-americana. *Cadernos de literatura. Revista de estúdios linguísticos y literários,* 4, 1989, p. 37-50.

OLIVEIRA, A. S. Tempo, modo e modalidade: uma análise das modalidades deôntica e volitiva e as noções de futuridade. *Revista Investigações*, Recife, v. 32, n. 2, p. 65-86, dez./2019.

PEREIRA, P. Núcleos funcionais da sentença e categorias verbais: a interface sintaxe-semântica da linguagem. *Revista Tabuleiro de Letras*, PPGEL – Salvador, n. 07, p. 64-86, dezembro de 2013. ISSN: 2176-5782.

PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M.; VIVAS-CONSUELO, D. Estudo Delphi: atores sociais e tendências do sistema de saúde brasileiro. *Cad. Saúde Pública,* v. 18, suppl. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-311X2002000700018. Acesso em: 21.01.2021.

RANDOLPH, R. From collaborative to "subversive" planning: Remarks to overcome conflicts between planners' expertise and the daily life experiences of involved population. Trabalho apresentado na Conferência Internacional "New concepts and approaches for urban and regional policy and planning?". SP2SP project ESDP-network, Universidade Católica, Leuven, Bélgica, April 2007.

RaANDOLPH, R. A utopia do planejamento e o planejamento da utopia: o longo caminho de um contra-planejamento até o alcance da justiça social. *In*: SOUZA, C. M. (org.). *Um Convite à Utopia,* v. 2 (Tecnotopias, Esperança, Felicidade). Campina Grande / João Pessoa: Editora da UEPB, 2018, v. 2, p. 239-276.

RANDOLPH, R. Superando abordagens colaborativa e agonística do planejamento: caminhos para sua radicalização por meio de ações subversivas. *Cadernos Metrópole* (PUC-SP), v. 21, p. 99-117, 2019.

RANDOLPH, R. Uma trajetória do planejamento colaborativo ao subversivo. *In*: LIMONAD, E.; MONTEIRO, J. C.; MANSILLA, P. (orgs.) *Planejamento territorial, volume 1*: reflexões críticas e perspectivas. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021, p. 90-113.

RANDOLPH, R.; FREY, K. Planning and governance. Towards radical political approaches. *In*: ERAYDIB, Ayda; FREY, Klaus. (org.). *Politics and Conflict in Governance and Planning:* Theory and Practice. 1. ed. London: Routledge, 2018, v. 1, p. 38-56.

SAGER, T. Planejamento ativista – uma resposta aos mates do neoliberalismo? *In*: LIMONAD, E.; MONTEIRO, J. C.; MANSILLA, P. (orgs.). *Planejamento territorial volume 1:* reflexões críticas e perspectivas. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021, p. 62-89.

SANTOS, B. S. A critique of lazy reason: against the waste of experience. *In:* WALLERSTEIN, I. (ed.). *The Modern World-System in the Longue Durée*. Londres: Paradigm, 2004, p. 157-197. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/A critique of lazy reason.pdf. Acesso em: 12.02.2021.

SANTOS, B. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *In*: SANTOS, B. S. (org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente*: "Um discurso sobre as ciências", revisitado. Porto: Afrontamento 2003, Disponível em: http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf. Acesso em: 12.02.2021.

SUVIN, Darko. *Poetik der Science Fiction.* Zur Theorie einer literarischen Gattung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1979.

Impasses do Brasil e de seu federalismo: anotações para uma outra produção social do espaço

Carlos Brandão

Introdução

No Brasil, frequentemente, ao longo de sua história, há o retorno cíclico dos movimentos políticos retrógrados que interrompem abruptamente as tentativas – mesmo as limitadas e contraditórias – de fazer avançar a democracia e o combate à constelação de destituições e as múltiplas dimensões dos seus processos históricos permanentes de expropriação social (BRANDÃO, 2019). Ampliar a margem nacional de decisão, soberania e autonomia, em momento em que se acentua a secular opressão sobre os subalternos, é tarefa hercúlea e de enfrentamento, em variados *fronts*, das diversificadas e potentes forças (internas e externas), reveladas ou tocaiadas, do atraso e do retrocesso sociopolítico. São forças que sempre estão presentes, "à espera" de oportunidades para retornarem à cena principal, na história brasileira.

Sem dúvida, há muitos processos novos, entre os quais uma autodenominada direita, fato inédito em nossa história. Assim,

é tempo de resistir e lutar por quebrar o senso comum de todos os fundamentalismos, inclusive o de mercado. Tempo de buscar engendrar outras condições de existência social, que não a econômica ou a individualista. Perseguir o enriquecimento cultural além do material. Buscar colocar a vida na frente dos negócios, enfrentar o nosso pacto de dominação secular (BRANDÃO, 2021a).

Estamos imersos no Brasil em uma conjuntura cujas contradições de nossos séculos de opressão, exploração, expropriação etc. se condensaram no tempo presente-estancado. Toda sorte de violências, barbaridades e truculências parecem ter sido desatadas da nossa "Caixa de Pandora" aberta nos últimos cinco anos. Forças conservadoras e reacionárias, antidemocráticas, antinacionais e antipopulares estão demolindo o nosso país, desmantelando instituições e entregando os pedaços lucrativos do espólio ao mercado. A nossa frente, figuras toscas e inescrupulosas. Processos e personagens retrógrados, impasses que parecem na forma de circuitos fechados e de devastações em variadas dimensões e de várias ordens.

Em mais um daqueles ciclos da história brasileira, as forças políticas do atraso e do retrocesso, que estão sempre à espreita, atuando nas sombras, hibernando algum tempo, retornam com toda a sua força e intolerância. Lutam violentamente contra as conquistas do povo e tudo que possa ameaçar seus privilégios, destorcem sempre a realidade com seus meios de desinformação de massa e procuram perpetuar o atraso e a opressão. A conjuntura é de guerra política. Forças retrógradas[1], recombinadas com forças contemporâneas, "buscam reacionariamente entravar o avanço e fazer-nos permanecer indefinidamente no estado em que estávamos, buscam esmagar o seu oponente" (FREIRE, 1967, p. 49).

Como nunca, temos a necessidade de uma potente resistência, antes de tudo na defesa da democracia, mas também da soberania nacional e da luta contra as múltiplas injustiças, destituições, tiranias, intolerâncias e desigualdades que marcam estruturalmente o Brasil, mas que se acentuaram sobremaneira desde 2016.

1 Como se falasse em 2021, Paulo Freire afirmava em 1967: "Estas forças massificam, domesticam e endemoniadamente se 'apoderam' das camadas mais ingênuas da sociedade. Na medida em que deixam em cada homem a sombra da opressão que o esmaga" (FREIRE, 1967, p. 37).

Em uma democracia de baixíssima intensidade e em tempos desafiantes de pandemia e profunda crise, caberia lembrar as palavras de Celso Furtado, em 1992, adaptando-as para os imensos enfrentamentos que teremos que realizar politicamente nesta terceira década do século XXI[2]:

> o desafio é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem-estar social e do exercício da liberdade (...) estabelecendo novas prioridades para a ação política (FURTADO, 1992, p. 76).

Entre inúmeros impasses e desafios que o Brasil apresenta nessa conjuntura de condensação contraditória de movimentos histórico-estruturais, vou me circunscrever aqui a algumas anotações sobre a natureza do nosso federalismo e os constrangimentos postos para fazer chegar adequadamente às políticas públicas na escala da vida cotidiana das famílias e pessoas mais destituídas, vulneráveis e sujeitas a toda sorte de injustiças e violências. Essa temática é também crucial para a busca da formação de uma outra burocracia de Estado, para que os gestores públicos logrem desenvolver capacitação técnica, vontade política e sensibilidade socioterritorial que possam transformar os espaços urbano-regionais do país.

O objetivo deste capítulo é buscar apontar alguns elementos para a análise das especificidades do federalismo brasileiro, colocando ênfase nos constrangimentos e desafios postos para se avançar multiescalarmente em estratégias de desenvolvimento socioeconômico definidas por processos mais cooperativos e estruturantes de tomada de decisões entre seus três entes. Aqui é ressaltado que os entes subnacionais deveriam desenvolver maiores e melhores capacidades governativas de formulação e implementação de políticas públicas democrático-populares. Tais ações devem

2 Ele também falava daquelas conjunturas políticas em que "se alastram manchas de irracionalidade que alimentam o aventureirismo político [nessas ocasiões deveríamos] projetar luz sobre os desvãos da história onde se ocultam os crimes cometidos pelos que abusam do poder [e, sobretudo] auscultar e traduzir as ansiedades e aspirações das forças sociais ainda sem meios próprios de expressão" (FURTADO, 2002, p. 37).

respeitar e valorizar as múltiplas diversidades socioterritoriais que o país possui, ao tempo em que precisam combater mais eficazmente suas marcantes heterogeneidades socioespaciais e promover uma provisão mais adequada e de maior qualidade dos bens e serviços públicos.

O federalismo enquanto pacto territorializado do poder

O federalismo, enquanto convenção sociopolítica que busca coesionar entes não equipotentes econômica e politicamente, procurando forjar um mínimo de coerência de propósitos em determinada escala espacial, deve ser abordado em suas particularidades e variedades históricas e espaciais, isto é, por países e regiões. Compromissos definidos e articulados requerem pactuação sociopolítica, com determinados patamares de orientação de compartilhamento e corresponsabilidade de destino no curso do processo histórico-contraditório-evolutivo de dada sociedade.

A temporalidade e a espacialidade de determinado pacto federativo devem ser especificadas e qualificadas. Por exemplo, a análise do caso brasileiro deve sempre ter em conta suas singularidades de sua ordem federativa, em seus desdobramentos históricos, de uma construção de uma escala nacional em contexto de divisão tripartite de poderes republicanos e de estruturação de um complexo regime de federalismo trinitário, em que todos os entes têm autonomia.

Nesse contexto, as relações federativas, enquanto pacto territorializado do poder, compartilhando e concertando processos decisórios em torno de certos problemas comuns, deveriam prover capacidade de estruturação e organização sociopolítica das/nas escalas nacional e subnacionais. Com certeza, as discussões sobre os espaços urbanos e regionais no Brasil precisam levar na devida conta as especificidades de nosso federalismo, se se deseja combater suas múltiplas desigualdades sociais e espaciais. Da mesma forma, as estratégias públicas que levem em conta a dimensão territorial precisam ter presente as características, as potencialidades e os limites de nosso pacto federativo entre seus três entes.

Uma complexa e perene agenda científica e política seria avançar na discussão das relações e articulações entre escalas espaciais, níveis

e esferas de governo e âmbitos e arenas de poder que gravitam em torno do Estado ou o atravessam, quando se quer refletir sobre as capacidades governativas de formulação e implementação de estratégias de desenvolvimento.

Nesse sentido, uma concepção estrutural e abrangente de federalismo deve dialogar ininterruptamente com uma concepção de mesmo sentido e significado de desenvolvimento sociopolítico-econômico, da mesma forma que de planejamento, que acabam se constituindo, quando apreendidos em sua natureza mais profunda, como conceitos muito semelhantes, ou seja, como quase sinônimos. Federalismo, desenvolvimento e planejamento são acordos, arranjos, normatividades, repactuações, entendimentos e reconstruções constantes, tensionadas e são, antes de tudo, contratos sociais conflitivos.

Daí a importância em se avaliar as capacidades governativas dos governos subnacionais de orientarem o sentido de seus territórios específicos, mobilizando, de forma articulativa, tanto seus ativos e instrumentos econômico-financeiros (capacidades econômico-fiscais), quanto seus recursos políticos e institucionais (capacidades institucionais) para promover o desenvolvimento amplo e democrático. Assim, desenvolvimento articula-se necessariamente com uma concepção de planejamento enquanto decisões atinentes ao alargamento do horizonte temporal de diagnóstico e ação que, ao estender a temporalidade, revele necessariamente os atores, agentes e sujeitos postos em determinada arena, com seus interesses específicos em jogo. Sendo o processo de planejamento necessariamente conflituoso, contingente, tenso e em processo.

Nesse sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas, portanto envolve tensionamentos, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Daí seu diálogo com o planejamento. O desenvolvimento enquanto construção social e política de trajetórias com durabilidade, deve permanentemente incluir parcelas crescentes das populações marginalizadas nos frutos do progresso técnico, gerando coesão em uma escala nacional. É fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica

etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.). As políticas de desenvolvimento devem agir sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade, ofertando-lhe direitos, cidadania e bens e serviços públicos de qualidade. Assim, o grande desafio das estratégias de desenvolvimento é construir simultaneidade e unidade dos seguintes pares (por vezes antagônicos): eficiência/equidade; especialização/diversificação produtivas; crescer/redistribuir renda e riqueza etc. Ou seja, construir, com intencionalidade, permanente integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial.

No contexto das reflexões e ações de promoção do desenvolvimento, através de processos de planejamento, a questão das escalas espaciais, enquanto construção social e disputada, se coloca como crucial, pois cada problema a ser enfrentado tem a sua escala espacial específica, um plano analítico, um campo de observação e de ação. Mas a escala é também uma narrativa, um discurso que se estrutura em torno de determinado recorte espacial.

Enquanto campo de apreensão da realidade na qual se intenciona agir, a escala permite desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares. Um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc. Assim, cada problema diagnosticado deveria seria ser enfrentado a partir de uma abordagem multiescalar da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquele problema específico. A escala potencializa um plano analítico de observação privilegiado, passível de revelar as articulações e mediações entre os cortes local, regional, nacional etc. Nesse sentido, selecionar a escala mais conveniente dos problemas faculta melhor diagnosticá-los e possibilita sugerir coalizões de poder e decisões estratégicas sobre como enfrentá-los.

As problemáticas do federalismo são geralmente do campo de observação da escala nacional e suas escalas subnacionais. O pacto

federativo se arma no contexto e no recorte escalar nacional. O nacional é o espaço de poder e a arena privilegiada de constituição, enfrentamento e concertação de interesses e um construto histórico, sociopolítico e econômico de alinhamento político mínimo dos projetos sociopolíticos em disputa.

Tensões e pactos conflitivos e dinâmicos em Estados Federativos como o Brasil

Como vimos, desenvolvimento, planejamento, escalas espaciais e federalismo devem ser vistos como convenções, no sentido de um conjunto estruturado de práticas, disputas, entendimentos, normas, pactuações.

As especificidades do pacto federativo brasileiro são marcantes. A questão das relações federativas e do pacto territorial de poder teve evolução peculiar na história do Brasil. "O 'pacto federativo' consiste em um intrincado sistema de trocas, no mais das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela soldagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder" (AFFONSO, 1994, p. 334). No caso brasileiro, o concerto das relações federativas se estruturou como "uma reconstrução *ex-post* de um território recortado por imensas desigualdades econômicas e sociais e dividido administrativamente em unidades que, na sua maioria, apresentam escassa identidade e/ou poder de vocalização de um interesse próprio" (FIORI, 1994, p. 296). Celso Furtado (1999, p. 46), afirma que "no Brasil, a luta pelo federalismo, está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma". E acrescenta, "somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo" (FURTADO, 1999, p. 55). Os riscos de fragmentação estão sempre presentes, pois, segundo ele, de uma constelação de feitorias chegamos a uma extraordinária polivalência cultural, no contexto de enorme heterogeneidade estrutural.

O pacto federativo brasileiro foi erguido em um curso histórico cíclico secular, em constante movimento pendular (de média

duração) entre duas tendências contraditórias: ora o centralismo autoritário, ora o mandonismo local. Assim, grosso modo, tivemos a seguinte periodização (REZENDE, AFONSO, 2004): os ciclos 1891/1930 (descentralização); 1930/1945 (centralização); 1946/1963 (descentralização); 1964/1985 (centralização); 1985/1990 (descentralização). Após meados de 1990 tivemos um resultado pouco claro, com miniciclos de centralização-descentralização desorganizados, mas depois apontando para a recentralização.

Na longa duração histórica, o pêndulo centralização-descentralização, esteve presente na

> constituição do sistema político brasileiro. A onipresença do Estado advém da herança burocrática e patrimonial da colonização portuguesa e teve continuidade, após o interregno descentralizante republicano do início do século, no ciclo centralizador varguista do pós-1930 e no centralismo autoritário do regime militar pós-64. Por outro lado, a persistência do 'coronelismo' explica-se pela presença marcante do latifúndio na história do País, que sempre prevaleceu à presença de um Estado aparentemente forte, mas, de fato, débil e longínquo para controlar os grandes proprietários de terra espalhados pelo País (Camargo, 1993). Foi entre períodos de 'sístoles e diástoles' (centralização-descentralização) do Pacto Federativo que se expandiu a industrialização e se consolidou um mercado interno, com a integração do território num único espaço de acumulação, de caráter nacional. Isso transformou definitivamente a base produtiva e as representações sociais e políticas regionais (RODRIGUEZ, 1994, p. 338).

Mais recentemente, a partir do final da década de 1980, o debate sobre a necessidade de uma repactuação federativa surge no Brasil em um momento histórico paradoxal e eivado de contradições. O debate sobre o federalismo no Brasil "reapareceu, nos anos 1980, associada a dois processos coetâneos: o da democratização de um Estado autoritário e centralizante e o da descentralização fiscal de um Estado desenvolvimentista falido" (FIORI, 1994, p. 295).

Na segunda metade dos anos 1980, as forças sociais e políticas da redemocratização, que haviam imposto importantes avanços durante o processo constituinte, não lograram fazer frente ao processo

avassalador da verdadeira contrarrevolução liberal conservadora que tomou conta do país. Assim, o ano de 1988 pode ser considerado paradoxalmente um marco, tanto da Constituição cidadã, que estabeleceu e estendeu importantes direitos sociais, quando dos processos que consagraram a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais, em um contexto de baixo crescimento econômico.

> Nos últimos anos, a operação de 'forças centrífugas' desagregadoras, tanto internas quanto externas ao espaço nacional, tem atuado no sentido de problematizar esse pacto federativo e de dificultar a sua recomposição em novas bases. A isso chamamos crise do federalismo ou crise da Federação, a qual constitui uma dimensão fundamental da crise do Estado. A referência à dimensão espacial da crise impõe-se, principalmente, em um país marcado por tão grandes disparidades regionais (AFFONSO, 1994, p. 334).

O modo peculiar de relacionamento estabelecido historicamente entre os poderes central, regional e local e o próprio debate dessas questões no Brasil foi tornado confuso, desorganizado e pouco conclusivo, pois três processos distintos se entrecruzaram no curso do processo histórico: os processos de liberalização econômica dos países centrais; o processo de redemocratização brasileiro e a profunda crise fiscal, financeira e de legitimidade do Estado.

A discussão sobre o caráter do federalismo brasileiro e a necessidade de repactuação de suas relações ressurgiu em contexto de um ambiente político e econômico inóspito, portanto em conjuntura pouco adequada para enfrentar seus impasses históricos.

No final dos anos 1980, mas sobretudo ao longo da década de 1990, os processos de abertura comercial, financeira, determinaram que toda a prioridade fosse concedida ao estabelecimento de vínculos externos com a escala mundial. Vínculos esses que se tornaram preferenciais, frente ao esforço para reestabelecer as articulações internas entre as regiões brasileiras (ISMAEL, 2013). Grassou o discurso das possibilidades e virtudes da instauração de relações mais diretas entre as escalas global e local, sem a mediação das escalas intermediárias (BRANDÃO, 2012). Aqueles processos de abertura, com o desmonte das capacidades estatais de intervenção e a entrega

do patrimônio público à "iniciativa privada", dentre outros fatores, determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras, sem a recomposição das bases do pacto federativo.

Desmonte da institucionalidade de promoção da organização territorial e do combate às desigualdades regionais

No Brasil, no período pós a crise da dívida, em 1982, as instâncias intermediárias de coordenação foram sendo desmontadas, o que fez com que prevalecesse uma perspectiva setorialista e compartimentada, fragmentada e desagregadora nas decisões públicas, com a redução dos recursos materiais, financeiros e políticos.

As ações públicas se tornaram predominantemente setoriais e orientadas para o atendimento circunstancial das demandas localizadas e circunscritas, de curto prazo. Por exemplo, se deslegitimou totalmente o tratamento abrangente e com continuidade planejadora da questão regional e da questão urbana.

Em uma perspectiva de longa duração, pode-se afirmar que no século XX se acentuou ainda mais o já intenso processo de desenvolvimento histórico-geográfico desigual, com a concentração espacial de sua população e de sua riqueza material em uma circunscrita parcela do território nacional. Para fazer frente ao avanço dessas assimetrias e desigualdades o país constituiu aparato institucional público e acumulou importante experiência no tratamento de suas mazelas socioespaciais, tendo sido umas das nações pioneiras nesse campo. Essa institucionalidade foi sendo desconstruída na virada do século passado e início do atual, malgrado a continuidade ou mesmo o recrudescimento do processo de desenvolvimento desigual.

De acordo com Leonardo Guimarães Neto, o desmonte se processou

> no regime autoritário, pela perda de autonomia do planejamento no trato das questões regionais, associada às práticas autoritárias que não somente reduziram o ímpeto reformista das primeiras experiências, como concentraram as decisões políticas, redu-

> zindo a influência dos grupos sociais regionais e locais, limitando, significativamente, o âmbito dos projetos regionais de desenvolvimento. Acrescente-se ainda, neste particular, o reforço que representou esta centralização das decisões à prática de atuação fundamentada numa perspectiva setorial, a partir da qual a visão integrada e articulada dos espaços passa a ter cada vez menor importância (1996, p. 27).

A Constituição de 1988 assegurou em sua Seção IV, denominada Das Regiões, a necessidade de estruturação de um aparato de planejamento regional em lei complementar. Entretanto, quase um quarto de século se passou e nada foi realizado nesse sentido.

Também na Constituição de 1988 foi instituído o instrumento do Plano Plurianual (PPA) – art. 165 parágrafo 1º. Nesse plano, cada programa se integra a ações (projetos, atividades e operações) e são revistos anualmente no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA define diretrizes, metas e objetivos. Os programas se constituem no eixo integrador. O PPA estabelece megaobjetivos, desafios, diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Sua lei é apreciada e aprovada pelo Congresso, estabelecendo as linhas gerais da ação governamental: prestação dos serviços públicos, atividades de manutenção da máquina administrativa e investimentos sociais e infraestruturais. Seu papel foi reforçado formalmente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a partir de 2000 (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 298).

Embora apresente limitações, impostas também pela conjuntura econômica que lhe deu origem, o sistema de planejamento proposto buscava criar elementos importantes que promovessem a continuidade da ação pública, arranjo programático-operacional assentado na trilogia PPA-LDO-LOA.

No texto constitucional, são os Planos, Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial que devem se ajustar ao PPA e não o contrário, como se apenas os meios devessem condicionar inexoravelmente os fins almejados e não, também, o inverso (GALVÃO, BRANDÃO, 2003).

A Constituição de 1988 deixou muito a desejar quanto às temáticas do planejamento e territoriais/regionais. O que resultou

desde então foi a composição de um Estado gerencial, que desenvolveu no interior de seus aparelhos verdadeiros escaninhos e bastiões "orçamentaristas", que ganharam paulatina precedência quanto às questões estratégicas do desenvolvimento e do planejamento do país.

A conjuntura econômica do momento constituinte condicionou enormemente a redação da nova Carta.

> A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas (...) Ou seja, (...) o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista (GARCIA, 2000, p. 8).

Na verdade, a lógica orçamentária dos órgãos de controle e os interesses setorialistas e conservadores não deixam avançar ações estruturantes.

Além disso, tivemos o desmonte das instituições estaduais de pesquisa no campo do planejamento e das estatísticas públicas estaduais, que pararam de contratar, qualificar seus quadros técnicos e passaram juntar informações estatísticas, mas não são ouvidas ou não lhe são encomendados diagnósticos abrangentes e estruturais por seus respectivos estados. Na verdade, não mais "diagnósticos", mas "planos estratégicos" ou "cenários prospectivos" passaram a ser comprados em grandes empresas de consultoria privada, que muitas vezes passaram a vender suas soluções padronizados por todo o país.

As instituições estaduais de estatística e pesquisa perderam seu papel de orientadoras do planejamento regional de longo prazo e foram pressionadas conjunturalmente por cada aliança política estadual do governo de plantão, ou ficaram no limbo, sujeitas ao descaso com sua produção, geralmente de alta qualidade, ou à imposição de produzir estudos enviesados e encomendados em seus resultados para a visão conjunturalista e estreita deste ou daquele ciclo político-eleitoral.

Trajetórias do federalismo brasileiro recente e o papel do nível estadual de governo

Uma de suas problemáticas decisivas e menos abordadas é a da natureza, dinâmica e limites da esfera intermediária de poder. Nesse contexto, é necessário avançar na análise das relações entre os governos federal, estaduais e municipais e avaliar o caráter e as consequências da imposição, nas últimas décadas, de limites e condicionantes à atuação do nível estadual de governo. Na verdade, exceto em raras conjunturas históricas, as instâncias de decisão intermediárias foram prejudicadas, postos os limites do pacto territorial do poder na escala nacional, que determinaram, na maior parte de nossa história, uma oscilação entre os extremos do centralismo e do localismo municipalista

O que é muito peculiar ao jogo federativo brasileiro e sua espacialidade é que não se logrou constituir as seguintes escalas espaciais de intermediação, enquanto prisma de observação e possíveis planos escalares articulativos da ação pública: 1) não se logra configurar, através do *upscaling* da ação e decisões dos agentes e sujeitos cruciais jogos cooperativos horizontais *hacia arriba*, em cada um dos seguintes movimentos escalares: a) a deslocação, ou seja, o movimento escalar que, partindo da localidade municipal, forjasse a escala supralocal; b) a marcha escalar que ultrapassasse o supralocal e seu entorno e aglutinasse e soldasse uma escala microrregional; c) muito menos se articula um movimento escalar que engendrasse organicamente a escala mesorregional; d) por fim, não se articula a escala correspondente ao nível de governo estadual, que acaba tendo pouca substância para implementar objetivamente políticas estruturantes e estratégias consistentes de desenvolvimento que se coadunem com a escala nacional; 2) apesar do movimento de *downscaling* do Estado, *hacia abajo*, no sentido de que se desenvolveu certa cooperação vertical no federalismo brasileiro (por exemplo, o Estado desce nos dois níveis promovendo alguma articulação solidária, através das transferências vinculadas governamentais), a cooperação horizontal é praticamente inexistente.

O certo é que o federalismo brasileiro se mostra frágil e impotente para organizar multiescalarmente, em um determinado

território, processos mais sistêmicos, inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento.

Se o Estado brasileiro já obteve êxito, através de certo nível de cooperação interfederativa, nos últimos dez anos, em algumas frentes da política pública de proteção e seguridade sociais, não tem se mostrado bem-sucedido: i) nem em promover o combate às estruturais desigualdades regionais; ii) nem em incitar, mobilizar e acionar a diversidade cultural/regional, respeitando-a e valorizando-a; iii) e muito menos em prover com qualidade a infraestrutura econômica e social adequadas ao desenvolvimento com justiça social e socioespacial.

Avançar no debate da causa dessas frustrações da ação estatal requer discutir a natureza do federalismo brasileiro e o raio de manobra do nível de governo estadual em sua trajetória histórica recente.

Vimos de uma participação dos governos estaduais no processo de redemocratização na segunda metade da década de 1980, que está fundada no que Vicente Rodriguez (1994, p. 348) denominou de paradoxo político: "Os governadores são convocados nos momentos de crise mais aguda da República como fiadores políticos da Federação; porém esses governadores estão impossibilitados de se comprometer conjuntamente com uma ação política de tipo federal". Segundo Abrucio (2002), tendo saído fortalecidos do final do regime militar, os governadores desempenharam papel importante no pacto federativo brasileiro, podendo contar com fundos e capacidade de endividamento razoáveis e, nos maiores estados, com suas empresas estatais e bancos próprios.

Sobre a natureza da atuação do nível estadual durante as décadas de 1970, 1980 e início dos anos 1990, Rodriguez (1994, p. 348-349) afirma que o governador:

> – é um ator político com comportamento de negociador maximizador. Não tem agenda de negociação; quer o atendimento total de suas demandas e somente em função da obtenção de uma parte delas faz alianças. Nunca está disposto a ceder, pois já entra na negociação com perdas e precisa recuperá-las;
>
> – tem uma ação individual. Não existe coletivo, nem plano institucional, nem na representação ideológica. No plano institucional, mobiliza seus recursos de poder para inutilizar os espaços insti-

> tucionais coletivos e, no âmbito ideológico, os utiliza para maximizar suas demandas individuais. O sentimento para uma representação coletiva inexiste, portanto, não entram em seus cálculos demandas como solidariedade social ou nacional;
> – trabalha com agenda oculta. Raramente torna pública sua agenda política, sua ação política é regida por pleitos não explicitados. Nessas condições, resulta difícil estabelecer uma agenda de negociação, prioridades e alianças estáveis.

Assim, a agenda estadual nesse período mostrou-se individualizada, fraturada e curto-prazista, totalmente enviesada pelo ciclo eleitoral e pelas alianças conjunturais e muitas vezes marcada pelos "vícios oligárquicos e inoperância das instituições governamentais nas instâncias subnacionais" (ISMAEL, 2013, p. 4).

Provavelmente a questão mais importante do debate sobre o federalismo brasileiro no momento é investigar e debater: até que ponto esse papel, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, dos governadores, mais do que do nível estadual em si, foi ultrapassado pelos fatos no início do século XXI?

Os governadores têm alguns trunfos de poder. Têm influência no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), no manejo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), na pressão dos fóruns de secretários estaduais sobre os respectivos ministérios. Exercitam, ainda, um forte domínio sobre a formação das bancadas no Congresso Nacional. A sobrevivência política do deputado depende do atendimento de demandas localizadas. Os governadores controlam parte dos deputados estaduais e prefeitos, e dão o suporte e a estrutura da máquina política estadual para as campanhas eleitorais, além de distribuir cargos públicos para apadrinhados. Pelo fato de as eleições parlamentares serem casadas com as de governador, forja-se um "pacto de lealdade". Os deputados necessitam de um aparato organizacional que auxilie nas suas relações com as bases locais. Os deputados no Congresso pautam suas ações mais pela lógica regional do que pela lógica partidária[3] (ABRUCIO, 2002, p. 173 e seguintes).

3 "A fragilidade partidária somada à atuação individualista dos deputados federais voltada para o atendimento das bases eleitorais criava uma situação em que imperava a lógica estadualista na política. Assim, a lealdade dos deputados federais às suas bases

Outro ponto importante é que o poder de veto (obstrutivo-desestruturador) do governador é razoável, mas não seu poder (agilizador-estruturador) em "estabelecer um pacto hegemônico, capaz de criar uma aliança governativa em torno dele" (ABRUCIO, 2002, p. 193).

Na segunda metade dos anos 1990, os estados da Federação foram perdendo potência no comando de decisões estratégicas, "o enfraquecimento dos governos estaduais frente ao governo federal nas décadas de 1990 e 2000, reverteu de alguma forma as expectativas no final da Assembleia Nacional Constituinte, e inibiu sua atuação mais recorrente no ambiente federativo" (ISMAEL, 2013, p. 6).

Os regimes fiscal e federativo que as relações entre o poder central, os poderes regionais e os poderes locais foram forjando ao longo de variados ciclos conjunturais, passaram por importantes transformações, contudo sempre com natureza *ad hoc*, orientados por remendos e ações parciais, não estruturando, de forma mais consistente, os mecanismos, regras e fundos que fossem capazes de amainar as rivalidades econômicas e políticas entre as diferentes regiões e de soldar seus interesses difusos.

O processo de descentralização foi de natureza estruturalmente desorganizada. Ismael (2003) afirma que "a descentralização resultou em diversos centros de poder com forças desiguais, para competir entre si e para influenciar as decisões políticas nacionais". Ocorreu uma cessão parcial do poder decisório às instâncias subnacionais de governo, sobretudo aos municípios que foram alçados à posição de entes autônomos, ou seja, ganharam o *status* de entes da Federação trina.

A maioria dos estados da Federação, com perda paulatina de capacidade estatal governativa, depois de 1990, passou a disputar mais diretamente com os estados "competidores congêneres" (ou seja, uma disputa mais direta de cada governo estadual com seus semelhantes em porte econômico e poder político), quem lograva acionar mais rápida e diretamente o poder da união, "bypassando"

estaduais se sobrepujava à perspectiva partidária e nacional. Formam-se vinte e sete 'bancadas estaduais' com grande independência diante das agremiações partidárias" (ABRUCIO, 2002, p. 178).

instituições, disputando recursos e investimentos (públicos e privados), reforçando a guerra fiscal e dos lugares.

Historicamente os recorrentes ciclos de maior pressão por processos de descentralização, enquanto movimentos políticos de gerar tensão no sentido de modificar as atribuições subnacionais, multiplicando estruturas e centros de poder, se constituíram em expectativas exageradas e frustradas de realização de transferência espacial de decisões, numa espécie de "des ou re-hierarquização" de relações intergovernamentais, com redistribuição territorial de poder.

Na verdade, o reescalonamento estatal montado foi totalmente *sui generis*, ao equiparar os estatutos constitucionais dos três entes federativos, concedendo autonomia aos municípios, afastando-se da maioria das experiências internacionais dos regimes federativos contemporâneos

> em que os governos locais são de alguma forma subordinados aos governos estaduais. O sentido da palavra descentralização, implícito na literatura corrente e raras vezes enunciado de forma clara, refere-se à transferência de encargos e recursos para os governos intermediários e, através deles, para os governos locais (PRADO, 2003b, p. 274).

O movimento de reescalonamento do Estado pós-1988, no qual se procurou recalibrar o sistema de relações intergovernamentais, ampliando a transferência de impostos e de atribuições para as escalas subnacionais, desarranjou as escalas intermediárias ("estadual", "mesorregional" e "microrregional"). Esse movimento do *state space* (BRENNER, 2004) deparou-se com situações muito díspares, porém mais ou menos generalizadas, de baixas capacidades técnica, de gestão e financeira para responder à complexa descentralização de competências em um território gigantesco. A redistribuição das receitas em espaços urbano-regionais muito assimétricos não engendrou a estruturação de estratégias muito consistentes e coesas na escala nacional.

Pode-se afirmar que a União manteve instrumentos solidários de transferências, porém não foi capaz de construir mecanismos de regulação das relações territoriais de poder. Não teve capacidade de intervenção na divisão socioespacial do trabalho e nem na divisão sociopolítica do poder.

> O governo federal cumpriu no período as transferências constitucionais obrigatórias para estados, municípios e regiões, reafirmando a presença de mecanismos de cooperação vertical no federalismo brasileiro. Entretanto, pouca disposição demonstrou para promover uma discussão nacional a respeito da persistente concentração espacial da economia brasileira e definir os instrumentos de política regional apropriados (ISMAEL, 2013, p. 10).

Não obstante, as transferências como as do Fundo de Participação Estadual (FPE) não se constituíram em mecanismo adequado de enfrentamento das desigualdades horizontais (interestaduais) justamente nas duas macrorregiões menos desenvolvidas (PRADO, 2003a).

A cooperação horizontal pouco avançou. A baixa solidariedade inter e intraníveis governamentais e a dificuldade do Estado-Nação em crise para engendrar mecanismos de regulação das relações federativas que ensejassem a adequada soldagem dos interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, dificultou a constituição de um espaço nacional de poder apto ao combate às persistentes, sistêmicas e multidimensionais formas de desigualdade e exclusão e eficiente na oferta de bens e serviços universais públicos.

Avançar na interestadualidade é muito difícil no Brasil. Certo tipo de cooperação avançou nas décadas e 1990 e 2000 "mesmo que forçada pelo endividamento e baixo crescimento das receitas próprias, em prol de dois grandes objetivos nacionais" (ARRETCHE, 2011): subordinada aos ditames das políticas de estabilização (anos 1990) e orientada às provisões compartilhadas dos bens e serviços públicos do Estado de Bem-Estar Social brasileiro (anos 2000).

Essa espécie de cooperação foi obtida pelo processo de recentralização de recursos e poder decisório, tendo sido, naqueles dois períodos e constrangidas pelos dois grandes objetivos nacionais, razoavelmente legitimadas pelos governos estaduais. Entretanto, passados aqueles anos, agora na segunda década do século XXI "os governos parecem reclamar de que não encontram canais institucionais de articulação federativa de maneira a poderem se

tornar também protagonistas das políticas públicas" (MONTEIRO NETO, 2013, p. 31).

Reclamam que mais recentemente há um déficit de autoridade e autonomia para tomarem decisões, elaborarem e implementarem políticas públicas especificamente estaduais. São responsabilizados pela execução de políticas públicas (*policy-making*), mas lhe são facultadas pouca capacidade para a tomada de decisões sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*) (ARRETCHE, 2010). O ente intermediário tem pouco raio de manobra para redesenhar estratégias e instrumentos e de decidir quanto, onde e como extrair e alocar recursos[4]:

> embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal (ARRETCHE, 2011, p. 589).

No período de recentralização, desde o Plano Real, emendas constitucionais limitaram a autonomia das decisões dos estados da Federação. De 1994 a 2011 foram aprovadas 70 emendas constitucionais, sendo 28 delas atinentes à ordem federativa (ARRETCHE, 2013).

É bom sempre recordar que o regime federativo brasileiro erigido é fortemente marcado pela clivagem regional, não é desprovido totalmente de coordenação e preservou, mesmo quando descentralizou a prestação de serviços e a execução de políticas públicas, a centralização da autoridade. Depois da crise de 2008, as políticas de enfrentamento do ambiente de baixo crescimento econômico determinaram opções de política macroeconômica que lançou mão de recorrentes

4 "As relações dos governos subnacionais com os níveis superiores devem distinguir duas dimensões distintas de autoridade: a formulação e a execução de políticas públicas (...) em estados federativos, a questão de 'quem deve fazer o quê' se superpõe à questão de 'o quê deve ser feito'" (ARRETCHE, 2011, p. 589). "Regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas são um componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Estas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos" (ARRETCHE, 2011, p. 602).

> desonerações de tributos para setores produtivos escolhidos com o objetivo de se contrapor à crise financeira mundial impacta sobre as transferências constitucionais e, portanto, frustra as receitas estaduais esperadas sob duas maneiras distintas: no primeiro caso, a redução de receitas do FPE e FPM ocorre horizontalmente afetando todos os entes federados; no segundo caso, e de maneira adicional ao impacto anterior citado, mais discricionariamente, atinge as unidades da Federação elegíveis para recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional: Norte, Nordeste e Centro-Oeste (MONTEIRO NETO, 2013, p. 8).

As tensões federativas se exacerbaram no contexto das baixas taxas de crescimento. Com o arrefecimento das taxas de crescimento as perspectivas de arrecadação de tributos ou de recepção de recursos partilhados se frustram. Acentuam-se os antagonismos e as disparidades inter-regionais (SIQUEIRA, 2015), sem que se legitimassem as políticas regionais, que continuaram "colocadas no papel". Forças políticas centrífugas e fragmentadoras ganham espaço, pressionando ainda mais a ordem federativa. As funções redistributivas dos sistemas de partilha perdem potência. Muitos estados passam por situação crítica, pois, dependentes das transferências do FPE, obrigados a fazer frente aos encargos da renegociação de suas dívidas etc., têm sérias dificuldades em tomar decisões no sentido da construção de estratégias mais consistentes de desenvolvimento.

Em grande medida o país logrou constituir, a partir da Constituição de 1988 uma espécie de "federalismo do bem-estar social" (...) "tendo a agenda do combate à miséria e pobreza fincado suas bases nas estratégias da política pública" [mas deixou a desejar] "o momento da ampliação do nível de investimento em infraestrutura social e econômica que visaria garantir a expansão sustentada da política social" (MONTEIRO NETO, 2013, p. 31). Não resta dúvida de que o Brasil precisa avançar na ampliação e aperfeiçoamento de suas políticas de combate às seculares desigualdades sociais e regionais e reaparelhar a capacidade governativa dos três níveis da Federação para fazê-lo com eficiência e eficácia.

Em 2019 foi constituído o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, a partir da vitória eleitoral,

destoante do resto do Brasil, de nove governadores de matizes não conservadoras, representando uma experiência inédita, que já vem alcançando importantes resultados nos espaços urbano-regionais da macrorregião (SIQUEIRA; BRANDÃO, 2021).,

Breves notas sobre as limitações estruturais para a ampliação das capacidades governativas na provisão de serviços públicos de qualidade

Torna-se imprescindível, sobretudo em países enormes e heterogêneos como o Brasil, possibilitar o suporte infraestrutural da provisão de bens e serviços públicos essenciais e de uso coletivo para a consolidação de uma sociedade de consumo de massas que busque prover (territorialmente) acesso aos direitos sociais (acesso à saúde, educação, seguridade social, transporte urbano de alta densidade, moradia, saneamento, aprendizado etc.). Devem-se ofertar infraestruturas e serviços de utilidade pública que promovam e aperfeiçoem habilitações, que sejam antídotos permanentes aos mecanismos perenes de geração e reprodução de desigualdades dos quais o país é dotado e se construam os direitos sociais fundamentais ao desenvolvimento nacional.

O Brasil precisa articular suas forças produtivas, combater suas forças predativas (das desigualdades) e revigorar suas forças varietativas (de valorização de suas diversidades) simultaneamente. A construção da coerência sistêmica dessa tríade só pode se dar pelo combate frontal aos mecanismos de reprodução das desigualdades pessoais e regionais e por uma revolução na oferta de bens e serviços de utilidade pública.

Essas três forças devem dialogar com a questão das escalas espaciais. Em termos quase caricaturais poder-se-ia afirmar que o Brasil ergueu uma escala nacional insuficientemente dotada de escalas intermediárias e com uma escala local sem substrato, pois precarizada pelos localismos e paroquialismos que impossibilitaram a elaboração e uma verdadeira escala do lugar (BRANDÃO, 2022).

Por razões históricas que não caberiam aqui relembrar (algumas passam pela arcaica distribuição da propriedade fundiária rural e

urbana e a não constituição de cidadania e mercados regionalizados), o país não constituiu a escala do lugar, da reprodução cidadã da vida cotidiana para a maioria de sua população. Também não configurou a escala microrregional e, a partir dessa, uma escala mesorregional. Interesses e identidades não lograram aglutinar e argamassar essas escalas espaciais. Da mesma forma, uma construção nacional baseada no localismo conservador, oligárquico e restritivo não logrou constituir uma escala que pudesse merecer o nome de escala supralocal. Um projeto nacional de desenvolvimento requererá o enfrentamento das forças que impossibilitaram as escalas espaciais do supralocal, do microrregional e do mesorregional. E uma profunda transformação nas políticas de provisão de bens e serviços de utilidade pública deveria construir a escala do lugar, da reprodução da vida cotidiana, com cidadania.

Especificamente sobre essa última escala é preciso questionar por que o Brasil não logrou constituir a escala do lugar. Isto é, ficou frustrado ao longo da história brasileira o atingimento, com direitos e cidadania, do sítio, do lugar e do terreno da vida cotidiana e das práticas sociais (*place*) das pessoas, com a oferta pública de serviços coletivos decentes; não se logrou realizar um adequado pacto para universalizar os serviços públicos, infraestruturas sociais e os meios de consumo/direitos urbano-coletivos.

A construção dessa escala envolve desconstruir as ações fragmentadas e tópicas, através de aproximações sucessivas e ingresso no sítio, sobretudo nas porções territoriais mais débeis. O lugar é a expressão do singular que precisa ser captada nas ações públicas emancipatórias e é o lócus último da efetivação e da efetividade dessas ações. Uma transformação na oferta de bens, serviços e infraestruturas sociais, meios de consumo coletivos de qualidade, que construam cidadania e segurança para as populações em situação social de fragilização e risco é imprescindível.

A ação pública não deve apenas transferir renda, fomentar emprego e fazer progredir o enriquecimento material, é preciso também a valorização da cultura e da criatividade, buscando o respeito à diversidade e busca do enriquecimento cultural duradouro.

A Constituição de 1988 concebeu, em seus artigos 23 e 24, idealmente uma oferta de bens e serviços públicos através de com-

petências concorrentes, ou seja, de atribuições comuns aos três níveis de governo, pretendendo proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; às condições habitacionais e de saneamento, combatendo as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; cuidar da saúde e assistência pública; organizar o abastecimento alimentar etc.

Provavelmente essa cooperação intergovernamental, junto com a necessária transversalidade das políticas públicas, para a adequada provisão de bens e serviços públicos e coletivos, seja o maior desafio do pacto federativo brasileiro, mas que apresenta potencialidades para enfrentar as manifestações do subdesenvolvimento, tão bem examinada por nossos principais intérpretes (SIQUEIRA; BRANDÃO, 2020).

Seria preciso organizar renovadas formas de escuta e de participação popular que pudessem abrir espaço para movimentos emancipadores. Florestan Fernandes afirmava que a superexploração, a opressão e a subordinação das massas e a própria situação subdesenvolvida "só desaparecerão quando os de baixo lutarem organizadamente contra a espoliação, exigindo transformações profundas na política econômica, nas funções do Estado e na estrutura da sociedade de classes" (FERNANDES, 1995, p. 1.10).

Com certeza, os oprimidos devem legitimar e defender a democracia, mas não qualquer forma de democracia. "Defendê-la é levá-la àquilo que Mannheim chama de 'democracia militante'. Aquela que não teme o povo. Que suprime os privilégios. Que planifica sem se enrijecer. Que se nutre da criticidade e não da irracionalidade" (FREIRE, 1967, p. 121).

Considerações finais

Toda a história brasileira teve as marcas, por um lado, de toda sorte de violências, predações, desigualdades e injustiças (sociais, de não acesso a direitos etc.), por outro, das variegações e diversidades (ambientais, espaciais, sociais, culturais etc.) que estão bem distribuídas (nossa única "homogeneidade") no imenso e heterogêneo espaço brasileiro.

Em um país gigantesco, diverso e desigual, como o Brasil, é imperativo ter uma ação estatal sistêmica, democrática e eficiente para fazer frente aos interesses dispersivos e às forças assimétricas entre as suas fragmentadas frações sociopolíticas e esferas subnacionais. Recolher e enfeixar condições objetivas e subjetivas que logrem se contrapor à constelação de injustiças e destituições (BRANDÃO, 2019) que nos são impostas e nos constrangem, estruturando e legitimando decisões alternativas com ousadia, é uma tarefa urgente, mas complexa.

A democracia de baixa intensidade, a falta de uma articulação nacional de forças progressistas, a insuficiência da participação popular, dentre outros fatores, impõem constrangimentos histórico-estruturais à transformação daquelas realidades e mazelas. Torna-se difícil lograr uma sólida legitimação política para a atuação estatal multiescalar. Também a coerção da concorrência federativa horizontal intranível das unidades da Federação etc., conspiram contra a cooperação micro, meso e macrorregional, além de não atingir o lugar da vida cotidiana dos cidadãos.

Seria preciso uma coalizão com força política para levar à frente o combate às múltiplas desigualdades e prover a justa provisão de bens e serviços públicos de qualidade. O poder público deve cumprir papel-chave nesse processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios. As variadas formas de desigualdade presentes no Brasil devem ser enfrentadas multiescalarmente e multi-instrumentalmente. Arenas, instâncias e âmbitos de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser construídos e reelaborados, dando voz e poder articulativo à magnífica riqueza da diversidade socioespacial brasileira.

Celso Furtado (1999) afirmava a necessidade da instalação de instituições e instâncias decisórias intermediárias, aptas a aglutinar, canalizar e dar voz a uma vontade política regional. Em um país grande e diverso como o Brasil, seria decisivo dar margem de manobra às aspirações das regiões mais dependentes e garantir que o desenvolvimento material se difundisse menos assimetricamente

dentro e na relação entre as regiões. A concentração geográfica da riqueza e da renda e a transnacionalização dos centros de decisão, defendia ele, tendiam a promover um perigoso afrouxamento dos vínculos de solidariedade entre as regiões díspares, colocando o risco sempre iminente da fragmentação.

Um constrangimento estrutural no Brasil é que não se consolidam legitimação e força política suficientes para romper o impasse da necessidade de ampla repactuação federativa e de avanço na implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento que, simultaneamente, respeitassem e pudessem fazer aflorar nossa diversidade e promovessem o enriquecimento cultural, ao tempo que enfrentasse o desigual desenvolvimento de suas regiões menos favorecidas pela má distribuição do enriquecimento material.

Nesse sentido, caberia questionar se há forças sociais e políticas hoje no Brasil que legitimariam uma agenda mais ousada e concreta de desenvolvimento com planejamento, devidamente pactuado federativamente. Se existirem, elas teriam capacidade para impor uma verdadeira revolução na quantidade e qualidade da provisão de bens e serviços públicos e coletivos por todo o heterogêneo e continental espaço nacional, valorizando sua diversidade e combatendo suas desigualdades?

Os três níveis federativos têm hoje diferenciadas capacitações burocráticas e técnicas para levar à frente projetos de transformação. As capacidades estatais e governativas para avançar requereriam que o poder público fosse reaparelhado para fazer frente e contra-arrestar os interesses conservadores, reacionários e cosmopolitas que conspiram contra um processo de envolvimento mais amplo, inclusivo e duradouro da maior parte da população brasileira.

Nesse contexto, as lutas e as resistências devem continuar, cotidianamente, em todos os espaços urbano-regionais. Somos desafiados a *trans-formar* nossas lutas, pois "não é na resignação, mas na rebeldia em face das injustiças que nos afirmamos" (FREIRE, 1996, p. 31).

Referências

ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação*: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002.

AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (org.). *A Federação em perspectiva*: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: FPA, 2013.

ARRETCHE, M. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, v. 95, p. 38-57, 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados* – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, M. Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados* – Revista de Ciências Sociais, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento*: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

BRANDÃO, C. El campo de los estudios urbanos y regionales desde el Sur: anotaciones acerca de los desafíos teóricos y las posibilidades de una reconstrucción teórico-metodológica crítica en la periferia del capitalismo. *EURE* - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, v. 48, n. 144, 2022.

BRANDÃO, C. Pacto de dominação interna e o papel do capital mercantil ontem e hoje no Brasil: dialogando com Wilson Cano. *In*: QUINTELA SANTOS, A. *et al*. *Wilson Cano*: a questão regional e urbana no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo / Expressão Popular, p. 178-205, 2021a.

BRANDÃO, C. Educação, desenvolvimento e seus espaços. In: OLIVEIRA, A. F. Uma nova educação é possível. Goiânia: Prime Editora, 2021b.

BRANDÃO, C. O Brasil urbano-regional e os seus permanentes processos de expropriação social. *In*: OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS JÚNIOR, Pedro. *Território e planejamento*: perspectivas transdisciplinares. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2019.

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. Interpretations of Underdevelopment in Brazil. *In*: *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, Oxford: Oxford University Press, v.1, p. 1-22, 2020.

BRENNER, N. *New state spaces*: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

FERNANDES, F. O rateio da pobreza. *Folha de S. Paulo*, 11 de agosto, p. 1.10, 1995.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. *Escalas y políticas del desarrollo regional*: desafios para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/FCE-UNL, 2010.

FERNÁNDEZ, V. R. *et al*. *Capacidades estatales y desarrollo regional*: realidades y desafíos para América Latina. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral, 2006.

FIORI, J. L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 295-311, 1994.

FREIRE, P. *A educação como prática da liberdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FURTADO, C. *O longo amanhecer*: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, C. *A construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. *Em busca de um novo modelo*: reflexões sobre a crise atual. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GALVÃO, A. C.; BRANDÃO C. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento". *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO C.; GALVÃO, A. C. (orgs.). *Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões*: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.

GARCIA, R. C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal*: o PPA 2000-2003. Texto para Discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

GUIMARÃES NETO, L. A experiência brasileira de planejamento regional na perspectiva do Nordeste. *In*: HOLTHUS, M. *et al*. *A política regional na era da globalização*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

ISMAEL, R. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988*: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. Texto para Discussão n. 1.907. Brasília: IPEA, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas*: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MONTEIRO NETO, A. *Federalismo sem pactuação*: governos estaduais na antessala da federação. Texto para Discussão n. 1.961. Brasília: IPEA, 2013.

MONTEIRO NETO, A. *Governos estaduais no federalismo brasileiro*: capacidades e limitações no cenário atual. Texto para Discussão n. 1.894. Brasília: IPEA, 2013.

PRADO, S. Divisão intergovernamental de recursos na Federação brasileira. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil*: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/FGV, 2003a.

PRADO, S. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. *Descentralização e federalismo*

fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/FGV, 2003b.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. *Federalismo e integração econômica regional*: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/FGV, 2004.

SIQUEIRA, H. Desenvolvimentismo e dinâmica regional recente no Brasil (2004/2013). Santiago do Chile, *EURE* - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, v. 41, n. 122, 2015.

SIQUEIRA, H.; BRANDÃO, C. Creative strategies for spatial policy making in Brazilian "new left regionalismo": fighting inequalities and COVID-19 in the north-east region. *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, v. 14, p. 1-22, 2021.

Planejamento regional, desenvolvimento e migrações internas na obra de Celso Furtado

Helion Póvoa Neto

Planejamento, Nordeste e migrações

O planejamento regional, intervenção estatal que toma como objeto um dado recorte territorial, entendendo-o como realidade simultaneamente específica e complexa, ou seja, merecedora de atuação governamental localizada, é um objeto de análise já consolidado na área de estudos urbanos e regionais. Ao planejamento regional associa-se o reconhecimento e a afirmação, no discurso e na prática estatais, de uma questão cujo sentido orienta e justifica a ação planejadora[1].

1 Este texto retoma e desenvolve um veio da pesquisa que resultou na dissertação de mestrado "Nordeste, nordestinos. Questão migratória e política regional", defendida em novembro de 1988 no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. O autor gostaria de agradecer aos participantes da banca de defesa final, professores Hermes Magalhães Tavares *(in memorian*), professor Rainer Randolph, professor Claudio Antonio Egler, ao participante da banca de qualificação professor Roberto Lobato Corrêa e, especialmente, ao professor Carlos Bernardo Vainer, que orientou e acompanhou atentamente esta pesquisa e a redação final da dissertação. A pesquisa em Recife, nos arquivos e na biblioteca da SUDENE, contou também com algumas entrevistas com personagens importantes e testemunhas da história do planejamento regional no Nordeste, dentre os quais destaco o professor Mario Lacerda de Mello (*in memorian*), na Fundação Joaquim Nabuco. Para a redação final, o autor contou também com a atenta revisão do texto por Isabela Cabral Félix de Sousa.

Tais eixos de atuação não se mantiveram, evidentemente, imutáveis ao longo da história da intervenção estatal no Nordeste brasileiro. As pesquisas históricas sobre o planejamento regional naquela região costumam assinalar uma nítida descontinuidade entre as intervenções anteriores aos anos 1950 e as que se esboçam e impõem a partir dessa década, habitualmente assinalada como período de transição rumo a uma concepção desenvolvimentista e, mais especificamente, industrialista, coerente com os rumos seguidos pelos processos econômicos à escala nacional[2].

Não obstante a evidente ênfase desenvolvimentista, traduzida no industrialismo que marcou as políticas nacionais, e depois regionais, na década de 1950, cabe também explicitar que nenhum "automatismo" conduziu da percepção das ditas "disparidades regionais" à inevitável decisão por uma política industrialista. A opção pela industrialização decorreu, como assinalado por diversos autores, também de uma avaliação do alto grau de tensão ao qual haviam chegado as relações sociais e os conflitos políticos no campo, principalmente no Nordeste[3].

Amélia Cohn também destaca como a política para a região formulada na segunda metade dos anos 1950 buscava também enfrentar as tensões políticas e sociais, nelas incluídos os aspectos demográficos e, mais precisamente, migratórios. Desde que entendamos a migração em um sentido amplo, abrangendo tanto um processo estrutural de resposta a incitações do mercado de trabalho ("fatores de expulsão",

2 Dentre os estudiosos do período, cabe assinalar que Raimundo Moreira (1979) considera que a ênfase industrialista foi uma opção, e não um desaguadouro inevitável para a resolução da questão regional, tal como se apresentava. Amélia Cohn (1978) mostra como pronunciamentos de industriais paulistas, através da FIESP, revelavam também a preocupação com a manutenção da hegemonia política do Centro-Sul no país como um todo. Por sua parte, as elites regionais nordestinas mostraram-se, de um modo geral, hostis ao que se esboçava como uma nova fase na intervenção estatal na região. Celso Furtado observaria, quatro décadas depois, que o apoio recebido quando da criação da SUDENE veio "de onde menos... esperava, isto é, dos militares" (FURTADO, [1997] 2009, p. 270).

3 A avaliação da emergência da questão regional nordestina, na segunda metade dos anos 1950, como uma transposição, para a escala regional, da luta de classes tal como travada nas áreas rurais do Nordeste, foi feita por diversos autores, sendo especialmente difundida, e estabelecida, a análise já clássica de Francisco de Oliveira (1981). Mas cabe referir, ainda, as análises de Camargo (1981) e de Medeiros (1982). Esta última autora, em particular, encara o debate em torno da questão Nordeste, no final da década, como tendo uma origem muito ligada à questão agrária, embora através de um enfoque eminentemente técnico (*op. cit.*, p. 109-110).

"fatores de atração"[4]) quanto movimentos de população que se seguem a crises ambientais como a seca no Sertão nordestino. Nesse sentido, a autora entende a proposta da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) como um

> extenso programa de transporte e comunicação que assumia um duplo significado: o de facilitar a integração demográfica e econômica da região, bem como o socorro aos flagelados. Ficaria, assim, favorecida a tarefa destinada aos açudes, que inicialmente deveriam funcionar como pontos fortificados de resistência à seca em pleno sertão, fixando a população nessa zona, o que impediria, concomitantemente, a invasão dos núcleos urbanos pelos flagelados, criando problemas maiores de desemprego e de tensão social (COHN, 1976, p. 59).

A avaliação de Cohn evidencia tanto o contexto de tensão social na região nordestina durante o período enfocado quanto um aspecto ainda presente de períodos anteriores, marcando a percepção das ciências sociais com relação ao Nordeste: o da ameaça representada pelas populações de flagelados em movimento, especialmente quando alcançavam os centros urbanos.

Curiosa, no texto de Cohn, é a convivência entre a concepção que viria a assumir prioridade quando da implantação da SUDENE, ou seja, uma proposta desenvolvimentista para a região, e algumas representações do problema social da seca que correspondiam a momentos anteriores da intervenção social na região, visando principalmente conter tensões sociais e beneficiar grandes proprietários rurais. Isso se fazia, especialmente, através do

4 O reconhecimento da migração como processo principalmente econômico tem como marco o texto de Paul Singer publicado no Brasil em 1973, em coletânea do autor, mas preparado anteriormente para o "Grupo de Trabajo para Migraciones Internas de la Comisión de Población y Desarrollo del CLACSO". O texto de Singer é referência incontornável nos estudos migratórios no Brasil, e mesmo na América Latina. Ele representa, do ponto de vista teórico, uma iniciativa dentro do longo processo de construção de um entendimento das migrações internas como explicadas através de solicitações do mercado de trabalho urbano, mas principalmente através de forças expulsoras localizadas nas áreas rurais, fossem elas de "mudança" (avanço dos processos de modernização capitalista), fossem elas de "estagnação" (crescimento demográfico e concentração da propriedade da terra). O enfoque, que pode ser considerado como dualista, entre estagnação e mudança, já foi suficientemente destacado na produção intelectual dos anos 1970 em diante, mas o texto de Singer continua sendo um marco.

Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) – antes IFOCS –, que mitigava os momentos de conflito através dos ditos "pontos fortificados de resistência à seca em pleno sertão"[5].

Do ponto de vista da terminologia utilizada quanto à caracterização dos que se deslocam, cabe destacar que os termos "retirante", "flagelado", "êxodo rural" foram, e ainda são, bastante utilizados pela literatura por vezes classificada como "regionalista". Isso também ocorre com por diversos órgãos públicos que intervinham e intervêm no Nordeste, tais como a IFOCS/DNOCS e a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF). Ao passo que a emergência da SUDENE coincidiu com a afirmação, na literatura acadêmica (mas não só nela), do termo "migrante". Este pode ser representado como o sujeito econômico que sofre as mudanças estruturais da economia, como o que atende a solicitações do mercado de trabalho rural ou urbano, e como o que se desloca segundo a racionalidade do *homo economicus*, buscando como que uma localização mais "favorável" para a venda de sua força de trabalho. Seria, ainda, segundo um enfoque marxista, o sujeito expropriado pela expansão das relações de trabalho capitalistas (GAUDEMAR, 1977; VAINER, 2006).

Região, migrações e planejamento

O reconhecimento do Nordeste como região, e posteriormente como "região-problema", objeto do planejamento regional, foi exaustivamente analisado na obra clássica de Oliveira (1981), assim como em uma literatura mais recente, destacando como a regionalização, para além de qualificar um dado território já estabelecido, contribui não só para a afirmação regional, como também que se nomeiem aqueles que de lá provêm. Ou seja, a afirmação do Nordeste como

5 A transição entre as concepções ditas "assistencialista" e "hidráulica", para outra eminentemente econômica e intervencionista no sentido dos processos de desenvolvimento regional, foi estudada por diversos autores, como Oliveira (1981) e Vainer *et al.* (1987). Corresponde também à emergência do padrão planejado de intervenção, cuja representação maior foi a SUDENE, que pretendia superar as intervenções localizadas, assistencialistas e pouco preocupadas com a superação econômica dos problemas sociais associados não só à seca, mas ao "subdesenvolvimento regional". A obra de Celso Furtado, como teórico da economia e como agente público, está marcada pela tentativa de superação das avaliações pretéritas quanto aos problemas sociais na região Nordeste.

região faz-se também pela diferenciação das diferentes modalidades de migrações nordestinas em deslocamentos tanto intrarregionais (retirantes, flagelados, "cassacos", "corumbas"), quanto rumo ao Centro-Sul (migrantes nordestinos ou "nortistas", "paraíbas", "baianos", "paus-de-arara")[6].

O espaço que hoje reconhecemos como Nordeste, região que é origem de migrações internas, e território que se fez objeto do planejamento regional, nem sempre foi, como se sabe, assim nomeado. No século XIX e na primeira metade do século seguinte, a percepção predominante era principalmente estadualista (estados e províncias), ou referida ao clima, à vegetação e aos processos históricos de ocupação (Semiárido, caatinga, Sertão/Sertões), ou abrangida pela grande região "Norte", que incluía também a Amazônia[7]. "Nordeste" e "nordestino" não são palavras mencionadas em nenhum trecho de *Os Sertões*, de Euclides da Cunha[8]. A famosa obra jornalística e literária enfatizou sobretudo os tipos "sertanejos", diferenciando-os tanto dos "mestiços do litoral" quanto dos brasileiros das demais regiões.

O reconhecimento do Nordeste como "região das secas" atravessa toda a Primeira República, nos discursos tanto literário

6 Ver, a respeito, Albuquerque Junior (2009), Póvoa Neto (1988, 1994), Póvoa Neto e Bastos (1993) e Silveira (1984). Quanto à nomenclatura utilizada para migrantes internos ao Nordeste, ver Suarez (1977). Sugere-se ainda o documentário *Tem que ser baiano?*, dirigido em 1993-1994 por Henri Gervaiseau.

7 As referências históricas sugerem que o "descolamento" entre o Norte "propriamente dito" (aproximadamente a atual Amazônia) e o que hoje chamamos de Nordeste inicia-se justamente a partir do reconhecimento de que havia um "Nordeste" exportador de trabalhadores para as atividades ligadas à extração e produção da borracha e uma outra região, hoje qualificada como "Norte", que recebia esses trabalhadores. A migração nordestina para a Amazônia, ocorrida de forma espontânea desde o século XIX, foi também fomentada pelo governo imperial e pelo governo da província do Ceará, por ocasião da grande seca de 1870, quando flagelados "invadiram", segundo a expressão então utilizada, diversas cidades do interior e a própria Fortaleza. Embarcações partiram então da capital cearense, conduzindo flagelados à Amazônia. Esse deslocamento de mão de obra ocorreu como processo espontâneo, mas também como política de governo, no fim do século XIX, com a expansão da fronteira extrativista da borracha rumo ao atual Acre. Tais migrações tiveram continuidade durante a Primeira República e mesmo no Estado Novo quando, por ocasião da Segunda Guerra Mundial, desencadeou-se a denominada "Batalha da Borracha", com migrantes nordestinos suprindo as necessidades de exportação previstas nos acordos entre Brasil e Estados Unidos. Diferenciava-se, então, um "Norte" receptor de migrantes e um "Nordeste" que correspondia a sua área de partida. Ver, a respeito, Benchimol (s.d., 1992), Neves (2000) e Póvoa Neto (1994, p. 20).

8 Todavia, os sertões não são apenas os da obra de Euclides da Cunha. Há ainda o sertão narrado por Bezerra e Heidemann, na escuta dos Contadores de Estórias de Morro da Garça, (2006).

quanto científico, assim como no discurso de Estado. A primeira regionalização oficial do Brasil, feita pelo Conselho Nacional de Geografia (futuro IBGE), elaborada durante o Estado Novo, definiu uma Região Nordeste "oficial", ainda não coincidente com o Nordeste que seria futuramente reconhecido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, destinado à atuação da SUDENE. A base para aquela regionalização fora o estudo pioneiro de Fábio Macedo Soares Guimarães, publicado em 1941 na *Revista Brasileira de Geografia*[9]. Porém, permanecera a percepção de "região das secas". Por sinal, salvo engano, a primeira demarcação territorial a merecer reconhecimento oficial pelo Estado brasileiro como merecedora de verbas constitucionais para obras fora justamente o Polígono das Secas, criado por lei em 1946, e sucessivamente regulamentado, revisto e ampliado espacialmente nas décadas sucessivas.

O Nordeste reconhecido em 1959 pelo documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) trazia como herança a demarcação do Polígono das Secas, pois incluía também parte do Vale do Rio São Francisco, no norte de Minas Gerais, área sujeita a secas e pertencente ao Polígono. Incluía ainda o Maranhão, que não integrava o "Nordeste do IBGE", mas que viria a integrar, como se verá adiante, um dos eixos de ação do documento do GTDN[10].

Do êxodo à migração

A questão das migrações, e de como elas integram a avaliação de Furtado quanto à relevância da problemática regional nordestina, parecem ser um tema menos estudado tanto entre os analistas da obra furtadiana, quanto entre os que estudam o contexto econômico e político do momento de criação da SUDENE.

9 GUIMARÃES, Fábio M. S. Divisão Regional do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia,* v. 3, n. 2, abr. jun. 1941, p. 94-149.

10 Em Furtado ([1959] 2009), as ações quanto ao Maranhão e à colonização maranhense aparecem como diretriz básica do Plano de Ação constante do documento do GTDN (p. 88), um dos aspectos econômicos considerados no plano de desenvolvimento regional como um todo (p. 149). São operações consideradas em conjunto com a reorganização da economia do sertão, já que na "fronteira oeste" seriam absorvidos os trabalhadores excedentes gerados pelo pretendido processo de modernização do semiárido (p. 153). Ver, a respeito, Tavares (2011).

No entanto, é possível observar que, nas publicações de Celso Furtado que coexistem com a vinda à luz do documento do GTDN, o tema migratório comparece com certa assiduidade, e parece mesmo central para a compreensão dos diagnósticos feitos e das medidas propostas. Furtado, na segunda metade dos anos 1950, escrevia em um momento no qual tanto a noção de "Nordeste" encontrava-se já consolidada, como também era progressivamente reconhecido o conceito de "migrante" enquanto sujeito a ser analisado pela ciência econômica.

O termo "êxodo rural", embora pareça hoje superado face à realidade das migrações no Brasil, direcionadas muito mais no sentido urbano-urbano que no rural-urbano, estava ainda, na literatura especializada, sendo paulatinamente substituído pelo de "migrante". As palavras "flagelado" e "retirante"[11], que aparentemente nomeavam os mesmos sujeitos migrantes, pareciam se referir muito mais a fenômenos catastróficos, ligados a forças da natureza ou a "castigos divinos", do que a processos explicáveis pela dinâmica própria das relações sociais.

Pode-se dizer que, na segunda metade do século XX, a partir da produção de economistas e sociólogos, e através de textos como o já mencionado de Paul Singer ([1973] 1980), as migrações afirmaram-se, no Brasil, como tema de estudo e de análise nas ciências humanas e sociais, além de objetos pensados para a intervenção do Estado nos processos de planejamento[12]. Procura-se indicar, aqui, que o momento de elaboração da política de planejamento regional para o Nordeste tem, em Celso Furtado, um teórico que leva em consideração a dimensão migratória na sua análise e as migrações como objeto para políticas de intervenção.

11 "Flagelo"/"flagelado", "êxodo", "retirantes" são palavras onipresentes no clássico de Euclides da Cunha, assim como em boa parte da literatura "regionalista" nordestina das décadas de 1920 aos anos 1940.

12 O texto de Singer, embora seja, conforme já dito, uma referência na literatura sobre migrações no Brasil e na América Latina, não é, na história dos estudos migratórios, o primeiro a buscar, nas migrações internas, leis, regularidades ou fatores explicativos. Na literatura internacional, esse papel costuma ser atribuído ao geógrafo anglo-alemão Ernest George Ravenstein, que em 1885 publicou o artigo "The laws of migration", sobre as migrações internas na Grã-Bretanha, buscando encontrar, nas palavras de Singer, o "sentido" assumido por um determinado fluxo migratório em sua configuração histórica (SINGER, [1973] 1980, p. 31; RAVENSTEIN, 1885). Na literatura anglo-saxônica, seguiram-se diversos outros textos na busca de consolidar e seguir adiante do esforço teórico inicial de Ravenstein. Uma tentativa de sistematizar tais trabalhos, considerando também a escala internacional da "imigração", está em Palmeira e Almeida, 1977.

As migrações e a Operação Nordeste

A chamada "Operação Nordeste" foi lançada, em 17 de fevereiro de 1959, no Palácio do Catete, Rio de Janeiro, contando com a presença de parlamentares, ministros de estado, governadores do Nordeste e do então bispo auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro, Dom Hélder Câmara. O presidente Juscelino Kubitschek e Celso Furtado ocupavam lugares de destaque na cerimônia que marcava o lançamento da nova política a ser implantada na "região-problema", assolada pela seca de 1958 e pelas multidões de flagelados. Denominada como o "número 31" do Plano de Metas do presidente, a operação deixava público o interesse do governo no Nordeste. A região deixaria de ser, assim, o "filho enjeitado" de uma atuação presidencial até então marcada, principalmente, pela construção da nova capital e pelas políticas ligadas à industrialização do país (D'AGUIAR, 2009, p. 7).

A pretensão contida nos objetivos da operação não era pequena: buscava-se uma nova abordagem do problema regional nordestino, evitando o dispêndio de verbas e de esforços entre interesses particulares. O chamado "Relatório Celso Furtado", oficialmente intitulado "Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste", ou ainda "Estudo do GTDN", era um texto de conteúdo técnico, na época não assinado por Celso Furtado (*op. cit.*, p. 8-9), e pode ser avaliado, com proveito, também do ponto de vista das suas menções ao tema migratório. Mas uma versão mais política e mais concisa da Operação Nordeste, originada de uma apresentação, seguida por um debate, no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), foi publicada meses depois da cerimônia no Catete, com o mesmo título da operação. Ela permite uma leitura menos restrita aos imperativos de um texto oficial, com um Furtado mais aberto ao debate (e, simultaneamente, mais exposto a questionamentos). O público era formado por oficiais das Forças Armadas[13].

13 Publicação com o título A *Operação Nordeste*, em 1959. Conforme explica Furtado em seu segundo livro de memórias, fora ele o responsável pela concepção e redação do texto do Relatório do GTDN, embora optando por não assinar o texto introdutório. O GTDN era um corpo de técnicos, formado em 1956, ao qual Furtado se agregou posteriormente. Segundo o autor, isso teria sido providencial para que o texto pudesse continuar a servir como orientador da ação da SUDENE, mesmo durante o período

O Relatório do GTDN e a publicação com o registro do evento no ISEB permitem avaliar o papel desempenhado pela questão migratória, segundo Furtado, naquele momento de reavaliação da intervenção governamental no Nordeste. Para tal avaliação, os dois documentos são aqui brevemente analisados, em busca de referências quanto aos "lugares" ocupados pelos problemas relacionados à migração e ao desenvolvimento populacional, e que diziam respeito à futura região objeto de atuação da SUDENE. Em termos muito gerais, pode-se dizer que havia, da parte de Furtado e de seus interlocutores, uma preocupação com a mobilidade da população trabalhadora nordestina quanto a seus deslocamentos internos ao Nordeste, mas também quanto a suas migrações para outras regiões do território nacional.

Uma leitura conjunta do Relatório do GTDN e da "Operação Nordeste" permite perceber que a proposta de canalização dos excedentes demográficos para a fronteira do oeste maranhense era central tanto no documento oficial do Grupo de Trabalho, quanto na explanação de Furtado no ISEB.

O povoamento do Maranhão constituía, lado a lado com a transformação da economia agrícola do semiárido, uma das quatro "diretrizes básicas" estruturantes do Plano de Ação apresentado no documento do GTDN. Sendo a primeira a "intensificação dos investimentos industriais", a segunda a transformação de economia agrícola da "faixa úmida" (a Zona da Mata) e a terceira a "transformação progressiva das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas". A quarta diretriz, seguindo-se às demais, previa o "deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando a incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense"... em condições de "receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida"[14].

Os pesquisadores que se debruçaram sobre os documentos produzidos e debatidos quando da conjuntura de criação da Operação

ditatorial que tornaria "suspeito" tudo que contivesse o seu nome (FURTADO, [1989] 2009, p. 96-97). Quanto ao Relatório do GTDN, foi finalmente publicado, com a autoria de Furtado, por Rosa Freire d'Aguiar, em 2009.

14 Furtado (1959] 2009, p. 88.

Nordeste, e da SUDENE como superintendência, nem sempre destacaram suficientemente esse aspecto. Acredita-se, todavia, que ele merece um esforço de interpretação à luz do contexto da época. Ao que tudo indica, a proposta de povoamento ordenado articulava-se organicamente com as demais diretrizes do Plano de Ação no documento do GTDN, tanto com a proposta de modernização da economia sertaneja, quanto com o programa de industrialização das capitais nordestinas.

A proposta para o Maranhão assumia-se claramente como política de deslocamento e localização de populações de trabalhadores "excedentes". Não é fácil, todavia, precisar as razões da reduzida centralidade conferida, por parte dos pesquisadores, a esse aspecto da proposta da SUDENE. Parece não haver dúvida, porém, de que tal aspecto cumpria um papel importante naquela proposta de desenvolvimento regional.

O processo social usualmente designado como "migração" é, frequentemente, naturalizado, como se restrito a mero mecanismo adaptativo de distribuição populacional, resposta às incitações de mercado oferecidas pela locação diferenciada das atividades econômicas no espaço geográfico[15]. A partir do momento em que o deslocamento populacional é visto apenas como resultante de processos outros, abre-se a possibilidade para que se enfraqueça o foco sobre os processos migratórios enquanto fenômenos eminentemente sociais.

Parece razoável imaginar que a concepção redutora das migrações a mecanismos de adaptação, resultantes dos processos econômicos mais gerais, induz a uma desconsideração da sua centralidade nos processos mais gerais de desenvolvimento, bem como nas políticas de desenvolvimento regional. Objetivos "inespecíficos à política migratória" podem conter, de forma mais ou menos explícita, medidas que afetam, ou pretendem afetar, a localização e o deslocamento de populações e trabalhadores no espaço geográfico[16].

Os documentos e propostas que constavam do documento do GTDN, por ocasião da criação da SUDENE, não fugiam à realidade

15 Uma discussão sobre o caráter problemático do conceito de migração e os diversos significados por ele assumidos pode ser encontrada em Palmeira e Almeida (1977) e em Vainer (1984).

16 Vainer, 1986.

de políticas territoriais verificáveis ao longo de uma longa história da intervenção estatal no Brasil, anterior àquele momento específico[17].

O GTDN e a SUDENE foram criações de um tempo marcado pela exacerbação da questão agrária, no Nordeste (mas não só) e pelo que Leonilde Sérvolo de Medeiros denominou como "condições que aceleraram o processo de expulsão do campesinato", com o movimento camponês organizando-se em diversas formas de associação (MEDEIROS, 1982, p. 109-110). A mais conhecida dentre elas, as chamadas Ligas Camponesas, originadas em 1955 em Pernambuco, foram vistas, no final da década de 1950, e mesmo no início da década seguinte, como tendentes a conduzir a uma situação revolucionária, na região nordestina e, mesmo, em outras áreas do país.

O próprio Celso Furtado demonstrava tal preocupação, considerando o Nordeste como "socialmente mais explosivo que a maioria das regiões subdesenvolvidas". E perguntava-se quanto a como modificar o curso daquele processo histórico, que estaria "socavando a unidade... do país", ao permitir a formação, dentro das fronteiras nacionais, de uma área que poderia se constituir como um problema até mesmo no plano internacional (apud COHN, 1976, p. 81).

Francisco de Oliveira, que atuou com Furtado na SUDENE, faria mais tarde, em seu estudo clássico sobre as condições de surgimento da SUDENE no período aqui examinado, a avaliação de que as Ligas Camponesas representavam um fato inédito, na emergência de camponeses e semicamponeses como "atores e políticos *per si*,

17 A dimensão migratória – ou imigratória – pode ser analisada como presente em diversos momentos da história brasileira. A começar pelo papel que a política de colonização no Sul, com imigrantes europeus desde o século XIX, seguindo com a política dos "braços para a lavoura" para a cafeicultura paulista, pela "Batalha da Borracha" dos nordestinos na Amazônia durante o Estado Novo, pelas políticas de abertura de frentes de trabalho e de contenção dos deslocamentos de flagelados realizada pelo DNOCS e, finalmente, com as tentativas de ordenar os fluxos migratórios, tal como presentes na proposta furtadiana para a Sudene. Futuramente, as chamadas "políticas de integração nacional" da Amazônia e de colonização de suas fronteiras internas teriam componentes explicitamente migratórios, como no assentamento planejado (embora apenas parcialmente implementado) envolvido no Programa de Integração Nacional (PIN), de 1970, onde estavam envolvidos tanto a SUDENE quanto a SUDAM (criada em 1966), no objetivo definido pelo então presidente como de "levar os homens sem terra para a terra sem homens". Para uma análise histórica, ver Seyferth (2014), Póvoa Neto (2009) e Póvoa-Neto (2022).

desvinculados do coronelismo e do voto de cabresto" (1981, p. 115). Tal conjuntura favorecia, ainda segundo Oliveira, um espaço para a confrontação direta entre dominadores e dominados (*op. cit.*, p. 96).

Celso Furtado, à frente do GTDN, foi, evidentemente, uma das vozes mais destacadas no debate quanto aos dilemas políticos e econômicos então presentes. Sua participação no chamado "Seminário de Garanhuns" foi debatida justamente quando surgiu o tema dos deslocamentos populacionais. Segundo Furtado, como relator do seminário quanto à política de desenvolvimento do Nordeste, "a ideia de orientar parte do fluxo populacional do Nordeste para outras regiões de nenhuma maneira (visava) a despovoar alguma região". Afirmava que mesmo a região semiárida tinha incremento populacional significativo, e considerava a possibilidade de deslocar migrantes para fora do Nordeste, o que contribuiria para a resolução de diversos problemas sociais[18].

O documento fundamental para a análise da proposta da SUDENE é, evidentemente, o relatório do GTDN, pelo seu caráter oficial, expondo tanto um diagnóstico técnico quanto aos problemas da região quanto um plano de ação para a superintendência a ser criada. Porém, tão importante como o relatório é o conteúdo da já mencionada conferência proferida por Furtado, para oficiais das Forças Armadas, em junho de 1959, no ISEB, e publicada no mesmo ano[19]. Nela, questões mais polêmicas, como aquelas referentes ao problema agrário, e mesmo às migrações, puderam ser abordadas num tom diferente do caráter impessoal do documento do GTDN.

A avaliação exposta por Furtado quanto aos problemas nordestinos pode ser entendida dentro de uma postura teórica que considerava, na economia, a possibilidade da conjugação de fatores combinados em proporções que poderiam ser "ótimas", assim como estar em situação de carência ou de "excesso".

No histórico da economia nordestina feito em sua exposição no ISEB, Furtado considerava serem as terras irrigáveis "o fator mais escasso na região"[20]. Segundo sua análise, a incapacidade da

18 Furtado, apud CNI/SESI (1959, p. 206-207).

19 FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

20 Furtado (1959).

economia açucareira para absorver a mão de obra nela formada havia gerado excedentes populacionais que se deslocaram para o interior semiárido, formando ali uma economia de subsistência de baixa produtividade do trabalho. Na análise de Furtado, tal sub-região teria, como problema, o fato de receber deslocamentos populacionais de diversas áreas demograficamente saturadas, como o Agreste e a Zona da Mata. A produtividade de sua economia não responderia, por sua vez, ao incremento populacional ali verificado. A conclusão de Furtado era a de que ali se criara um sistema "estruturalmente vulnerável e instável, inadaptado ao meio".[21]

Explicitava-se então, na conferência e na publicação de *A Operação Nordeste*, o plano de ação que deveria nortear a ação da SUDENE. O primeiro objetivo era o de criar, no semiárido, uma economia resistente à seca, em novas condições que, com as densidades demográficas então vigentes, gerariam excedentes populacionais. O segundo objetivo era o de incorporar ao Nordeste terras úmidas, com chuvas regulares, o que seria feito com a expansão da fronteira ocidental rumo ao Maranhão, para a qual se dirigiriam os excedentes populacionais referidos no primeiro objetivo. No terceiro objetivo, o aumento dos investimentos industriais na região deveria funcionar também para a absorção da massa de população desempregada nas zonas urbanas do Nordeste[22].

A articulação dos três primeiros objetivos indicava, portanto, a intenção de lidar com excedentes populacionais na região Nordeste, deslocando para o oeste maranhense os migrantes oriundos do sertão semiárido. Reorganização da economia agrícola desta última área e estímulo à expansão da fronteira maranhense constituíam, assim, duas faces da mesma política. A colonização do oeste maranhense deveria ter o objetivo tanto de absorver excedentes populacionais do semiárido quanto de estimular a produção de gêneros alimentícios para o abastecimento regional. A intervenção do Estado aconteceria no transporte e instalação dos migrantes, bem como na viabilização das condições para comercialização dos bens ali produzidos. Do documento do GTDN constava também a recomendação de que se

21 Furtado (1959, p. 29).

22 Furtado, C. *A Operação Nordeste* (1959, p. 33-34).

> considere de imediato a viabilidade de promover uma corrente imigratória organizada em direção ao interior maranhense e goiano e a outras regiões da periferia do Polígono, onde já existe ou esteja em construção uma infra-estrutura de estradas. O Governo terá como tarefa delimitar as regiões onde conviria abrir uma frente de imigração nordestina, indicar os tipos de unidade produtiva agropecuária recomendáveis... estimar os custos de traslado e de instalação dessa população, indicar o tipo de assistência técnica e financeira que deverá ser proporcionada à mesma, sugerir as culturas que devem ser fomentadas, indicar a forma de comercialização recomendável... estudar mercados potenciais e sugerir as linhas de política de garantia de preços. (...) O objetivo último que se tem em vista é transferir da região semiárida algumas centenas de milhares de pessoas, criar nessa região uma economia com menor potencial demográfico e mais elevado nível de produtividade, e deslocar a fronteira agrícola do Nordeste[23].

Como se pode perceber, o impulso às migrações e à colonização da fronteira agrícola maranhense era um eixo de considerável relevância, na concepção furtadiana quanto a quais deveriam ser os pontos de ataque à problemática regional nordestina. Porém, como fica explicitado nas memórias de Furtado, não foram poucas as dificuldades encontradas no caminho.

Uma seção importante de *A fantasia desfeita*, na qual Furtado relata os anos passados desde o início da Operação Nordeste até seu exílio após o golpe militar de 1964, é dedicada aos problemas verificados no que se referia a esse eixo, que era constituinte e, de certa forma, central na proposta da SUDENE.

Para Furtado, parecia evidente a existência de "pressões demográficas" tanto nas terras agrícolas da Zona da Mata quanto nas do Sertão, sendo que a mão de obra liberada pelos processos de desenvolvimento regional deveria ser direcionada para a Pré-Amazônia maranhense. Para atender a tal preocupação, constituiu-se um grupo de trabalho para visitas a terras potencialmente

23 Furtado ([1959] 2009). A referência ao interior não apenas maranhense, mas também goiano, indica certamente os movimentos migratórios que se davam tanto para a fronteira agrícola do ocidente nordestino quanto para o Planalto Central, onde em 1959 se construía a nova capital do país, com uso de mão de obra principalmente mineira e nordestina.

aptas à colonização. A suposição inicial era de que a região fosse "praticamente desabitada", tendo sido uma surpresa para os técnicos o fato de uma expressiva migração espontânea encontrar-se já ativa, principalmente ao longo da linha telegráfica que ligava São Luiz a Belém. A prioridade foi, assim, a construção da estrada unindo as duas cidades, optando-se por apoiar os migrantes espontâneos, recenseando a população local e estabelecendo uma estação experimental. Pensava-se em unidades de exploração familiares, buscando acumular experiência para a implantação dos primeiros núcleos de colonização. O projeto, interrompido pela saída de Celso Furtado da SUDENE e do país, seria o de "abrir a porta à ocupação racional da vasta reserva amazônica"[24].

As avaliações quanto a projetos de colonização como o do Alto Turi (PCAT), no noroeste maranhense, modelos experimentais de assentamentos rurais planejados, desenvolvidos pela SUDENE no início da década de 1960, foram quase sempre voltadas a tentar perceber as lacunas ocorridas, dentro da concepção mais abrangente do desenvolvimento regional, na qual a colonização deveria ser parte integrante[25].

Migração, deslocamentos populacionais e história

A obra *Formação econômica do Brasil*, publicada em 1959, mesmo ano de *Formação da literatura brasileira*, de Antonio Cândido, e um ano após *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro, é desde há algum tempo tida como peça basilar do pensamento social brasileiro. Um livro que, nas palavras de Luiz Felipe de Alencastro, "sugere um conjunto de temas que poderiam servir de base a um curso introdutório ao estudo da economia brasileira"[26].

A origem de *Formação* está na tese de doutorado "L'*économie* coloniale brésilienne – XVIè et XVIIè siècle", defendida em 1948 na Universidade de Paris, sob a orientação de Maurice Byé. Mas a

24 Furtado ([1989] 1997, p. 176-179.

25 Ver, por exemplo, a avaliação de Barbosa e Rodrigues (2013). Outras análises da política de colonização maranhense, ainda sob a gestão de Celso Furtado, e durante o período de seu exílio, são as de Brant (1968), Coelho (1966), Itapary Filho (1966), Nunes (s.d.), Oliveira (1984), Sudene (1962) e Wood (1983).

26 Introdução à edição comemorativa de *Formação econômica do Brasil* (50 anos), 2009, p. 40.

redação final da obra ocorreu durante um período de estudos em Cambridge, a partir de 1957.

O livro de Furtado abre com um parágrafo que esboça, brevemente, uma história da ocupação econômica da América sob o ponto de vista de alguém claramente interessado no tema da história das populações e de seus deslocamentos espaciais, seja sob a forma da colonização europeia através do Atlântico Sul a partir do século XVI, seja remontando a períodos históricos anteriores e mais longínquos. Vale a pena transcrever aqui este parágrafo inicial.

> A ocupação econômica das terras americanas constitui um episódio da expansão comercial da Europa. Não se trata de deslocamentos de população provocados por pressão demográfica – como fora o caso da Grécia – ou de grandes movimentos de povos determinados pela ruptura de um sistema cujo equilíbrio se mantivesse pela força – caso das migrações germânicas em direção ao ocidente e sul da Europa. O comércio interno europeu, em intenso crescimento a partir do século XI, havia alcançado um elevado grau de desenvolvimento no século XV, quando as invasões turcas começaram a criar dificuldades crescentes às linhas orientais de abastecimento de produtos de alta qualidade, inclusive manufaturas. O restabelecimento dessas linhas, contornando o obstáculo otomano, constitui sem dúvida alguma a maior realização dos europeus na segunda metade desse século.
> A descoberta das terras americanas é, basicamente, um episódio dessa obra ingente[27].

Todo um arco de séculos de colonização, expansão econômica e dominação cultural do Ocidente europeu, antecedidos por movimentos colonizadores referentes a outros momentos históricos, é abrangido, pelo olhar do historiador da Economia, com a utilização de termos que integram todo um repertório conceitual compartilhado por diversas disciplinas.

Assim, "ocupação econômica", "expansão comercial", "deslocamentos de população", "pressão demográfica", "movimentos de povos", "migrações germânicas", "invasões turcas", são termos e conceitos com diferentes estatutos teóricos, que assumiram

27 Furtado ([1959] 2009), p. 49.

historicamente valorações positivas ou negativas conforme o uso que deles se fazia.

Nos casos de "ocupação econômica", "expansão comercial", "colonização", trata-se de expressões usualmente associadas a deslocamentos que carregam em si atributos de positividade. Ao mesmo tempo, a palavra "invasão" é fortemente carregada de negatividade. Historicamente, quando associada a expressões como "invasões bárbaras", "invasões mouras", denota quase sempre a chegada de um Outro não apenas indesejado como tendente a ameaçar ou degradar o anfitrião culturalmente superior, ou mais "civilizado".

Contemporaneamente, as "invasões" frequentemente qualificam movimentos migratórios provenientes do chamado Sul Global, que viriam como que para se apropriar da "carga civilizacional" tida como "mais elevada", às expensas do Ocidente que declara não mais necessitar da contribuição dos "novos invasores". Árabes e africanos na Europa, latino-americanos nos Estados Unidos: "bárbaros" que incomodam e provocam repulsão.

Tratando-se do Brasil, ecoa também a má consciência de um passado colonial e escravocrata, que logo ao início da República rejeitou a imigração africana e asiática em nome de um ideal de europeização e negação da herança dos povos não brancos trazidos contra a sua vontade e que tiveram seu trabalho explorado[28]. Ecoa ainda o mal-estar diante da chegada de sul-americanos, caribenhos, asiáticos e africanos, até os anos 1980, ausentes da nossa experiência histórica imigratória e que hoje, segundo o olhar europeizante, compõem um horizonte talvez incômodo e ameaçador.

Mas a rejeição ao migrante indesejado não se reduz ao estrangeiro: também o migrante interno, oriundo das regiões tidas como "atrasadas", "flageladas" pela seca, subdesenvolvidas, objeto de planos de desenvolvimento regional, também esse migrante é estigmatizado como o sertanejo de Euclides da Cunha, o "paraíba", o "pau-de-arara", o "baiano" da música popular e dos insultos racistas dirigidos aos migrantes nordestinos nas capitais do Centro-Sul[29].

Com esse breve sobrevoo histórico, iniciava-se a *Formação*

28 Seyferth (2014).

29 Gervaiseau (1993-1994).

econômica do Brasil, clássico do pensamento social brasileiro, obra escrita por um economista paraibano, sertanejo, tendo buscado migrar ao Rio de Janeiro para formar-se na universidade, que seguiu uma trajetória espacial e social que a maioria de seus conterrâneos não teve a oportunidade de cursar. O autor, ao mesmo tempo em que via frustradas suas expectativas de levar à frente um grande projeto de desenvolvimento para sua região de origem, e que seguia o caminho de um exílio político de anos, partia em 1964 para viver outros ares[30].

Nordestino, brasileiro, exilado: os "ares do mundo"

Na cidade de Pombal, sertão paraibano, onde nasceu Celso Furtado, existem hoje duas unidades universitárias, sendo elas um polo virtual da Universidade Federal da Paraíba e um polo presencial da Universidade Federal de Campina Grande. Em 1920, não havia a possibilidade de estudo universitário em Pombal, sendo a mudança para uma capital, no próprio Nordeste, mas principalmente no Centro-Sul, um destino quase que inevitável para quem buscava arejar a vida buscando instrução superior e uma futura carreira profissional.

Conforme narra Celso Furtado, no sertão nordestino, a vida das grandes famílias era marcada pela participação na política, mas consistia principalmente em rivalidades, conflitos, redundando frequentemente na violência. Exercida não só entre as famílias como também pelos grupos de cangaceiros que passavam por Pombal. Um mundo masculino, com o poder exercido de forma arbitrária, um quadro característico da realidade regional.

Também o clima local, marcado pela semiaridez e pela incerteza quanto às precipitações da chuva, com a lembrança ainda recente das grandes secas de 1915 e 1919, associava-se a um quadro social onde a miséria era onipresente e a gente pobre via-se obrigada, fosse ao abrigo sob a autoridade de um chefe político local, fosse ao mundo dos milagreiros, das peregrinações aos santuários do Padre Cícero.

Mesmo os líderes políticos fundiam suas imagens nas figuras tanto do chefe quanto do milagreiro. O assassinato de João Pessoa,

30 Os ares do mundo (FURTADO, [1991] 1997).

quando Celso Furtado tinha dez anos de idade, levou a longas procissões pelas ruas, impressionando o menino mais pela tristeza que pela revolta coletiva, pela perplexidade diante de forças que pareciam "pairar acima de tudo", com a resignação da maioria diante de um destino que já lhes parecia previamente traçado.

Em uma cidade de população predominantemente analfabeta, a formação intelectual que se apresentava como possível aos nativos da terra aparecia como inevitavelmente provinciana, face ao que esperavam os filhos do pequeno patriciado local. Nascido em uma família de proprietários de terra, tradicionalmente ocupada em funções públicas, no magistério, na magistratura, a ida para um centro urbano de maior porte seria a porta de entrada para um futuro trajeto de formação universitária em um grande centro como a capital federal. Possivelmente com essa perspectiva, a família mudou-se em 1927 para a cidade da Paraíba (mais tarde, João Pessoa), capital do estado, e posteriormente para o Recife.

Chegando ao Rio de Janeiro em 1939, Celso Furtado ingressou, no ano seguinte, na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, e em seguida começou a trabalhar como jornalista na *Revista da Semana*. Ao longo do curso, seu interesse transitou do Direito para a Administração, especialmente quanto aos problemas de organização. Sendo aprovado em um concurso do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) para assistente de organização, depois para técnico de administração, cursou também o Corpo de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR), e logo após a conclusão da faculdade foi convocado para a Força Expedicionária Brasileira[31].

Conforme narra Celso Furtado em sua trilogia autobiográfica – *A fantasia organizada*, *A fantasia desfeita* e *Os ares do mundo* –, a viagem à Itália para participação na Força Expedicionária Brasileira foi a primeira abertura para um mundo do qual fariam parte a guerra, os períodos de estudo e trabalho em diversas universidades, em

31 Os detalhes biográficos basearam-se nas *Aventuras de um economista brasileiro* (FURTADO, [1972] 1997, p. 11-17), e na Cronologia que acompanha o volume 1 da *Obra Autobiográfica de Celso Furtado* (1997). Além disso, contaram com a colaboração generosa de Rosa Freire d'Aguiar, viúva de Celso Furtado, que teve a gentileza de responder a algumas perguntas pessoais feitas por ocasião da redação final do texto. Eventuais enganos e imprecisões serão, é claro, da responsabilidade do autor destas linhas.

inúmeras instituições de pesquisa e planejamento. A experiência como planejador, na SUDENE, fora abruptamente cortada pelo exílio durante a ditadura militar. Fato que não o impediu de contribuir, como intelectual atuante em diversas instituições, governamentais ou não, para a construção de uma obra que se tornaria referência, na literatura internacional, sobre os processos de desenvolvimento, sobre o planejamento regional. E, como este texto busca sugerir, também na compreensão das migrações em sua dimensão histórica, em sua relevância econômica, política e social.

***

Estudioso da história e da economia brasileira, dos processos que envolveram milhares de migrantes de sua região, ele mesmo tendo se deslocado, ainda jovem, para o Rio de Janeiro, como se qualificaria Celso Furtado quanto à sua própria condição de migrante? Possivelmente se sentia assim, na sua ida para a capital, com 19 anos, o primeiro da família sozinho na "metrópole".

Depois da experiência da criação da SUDENE e de seus anos iniciais como superintendente, coube a Celso Furtado o exílio durante o período ditatorial. Sua Correspondência Intelectual, tornada pública recentemente, indica claramente essa situação de exilado aos 43 anos de idade. Um ciclo se fechava, ao mesmo tempo em que abria-se outro, o da ausência de seu país e de sua região natal, por quase 20 anos.

Furtado constava da lista inicial de punidos pelo Ato Institucional n. 1, assinado logo em seguida ao golpe. Os primeiros três meses de exílio foram passados em Santiago do Chile, instalado novamente na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), onde já trabalhara na década de 1950. Seguiu-se a assunção da cátedra de professor de Desenvolvimento Econômico, na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas da Universidade de Paris. Celso Furtado foi o primeiro estrangeiro nomeado para uma universidade francesa, por decreto presidencial do presidente De Gaulle. Integrou, pelos 20 anos seguintes, os quadros da Sorbonne[32].

32 Segundo a Cronologia que acompanha o volume 1 da *Obra Autobiográfica de Celso Furtado* (1997).

A partir daí, foram diversos os períodos passados em universidades, instituições de pesquisa e agências internacionais, na Europa, nas Américas, na África e na Ásia. Com a Anistia de 1979, pôde retornar ao Brasil. Mas passou os 20 anos finais de sua vida e carreira mantendo a casa em Paris.

Conforme observa Mauricio Parada, as migrações, diásporas e exílios marcaram profundamente a cultura do século XX. As experiências de deslocamento, ao mesmo tempo que produziram intenso sofrimento, inspiraram a produção de inúmeros intelectuais que, fora dos seus enclausuramentos nacionais, permitiram-se a experiência do cosmopolitismo e da supranacionalidade[33].

Celso Furtado foi um desses intelectuais. Migrante nordestino no Rio de Janeiro, brasileiro exilado e aberto aos ares do mundo, produziu uma obra que diz respeito aos interessados nos imigrantes, deslocados, exilados, refugiados, apátridas. Sujeitos esses que constituem, hoje, parcela considerável da população mundial.

***

Mas os exílios não duram para sempre. Uma vez cessados os motivos que os originaram, o retorno aparece como perspectiva para os exilados, desde que, como Ulisses, eles vivam, pensem, ajam, constantemente no sentido do retorno. Se eles partiram apenas para voltar, o retorno está implícito no próprio ato de emigrar. Como está sempre implícita a possibilidade da volta à mesma cidade, à mesma Ítaca, que cada emigrante carrega consigo[34].

Sendo o exílio uma experiência pessoal e o seu sentimento indizível, é praticamente impossível para nós, hoje, sabermos como o migrante, o exilado Celso Furtado, percebia a si mesmo na sua condição de intelectual nordestino, brasileiro, cosmopolita. É possível que se sentisse, no exterior, tal como em sua região e país de origem. Ou seja, nordestino e brasileiro, cidadão do Brasil e do mundo. O expatriado que não consegue se desligar da pátria de origem, da "ex-pátria", sobre a qual pensa e reflete reiteradamente[35].

33 Parada (2015), p. 91.

34 Sayad, 2000, p. 18.

35 O autor reitera seu agradecimento a Rosa Freire d'Aguiar pela permissão para que

A correspondência trocada com amigos, muitos deles também em condição semelhante, revela que Furtado tinha entre seus temas reincidentes a condição de "ser exilado", ser estrangeiro, ter seus pedidos de visto mesquinhamente negados pelo governo de seu país. O exílio certamente calou fundo, não só em Celso Furtado, mas em todos os que com ele compartilhavam a grande "internacional dos exilados."

Referências

Obras publicadas em forma impressa e disponíveis na Internet.

AGUIAR, d'. Rosa Freire. A batalha da Sudene. *In*: FURTADO, Celso. *Celso Furtado: correspondência intelectual 1949-2004*. AGUIAR, d'. Rosa Freire (seleção, introdução e notas). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, 428 p., p. 7-19.

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz de. A invenção do Nordeste e outras artes. 4. ed. Recife: FJN, Massangana; São Paulo: Cortez, 2009. 340 p.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *Introdução à edição comemorativa (50 anos) de Formação Econômica do Brasil*, org. por Rosa Freire d'Aguiar Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, 568 p., p. 23-40.

BENCHIMOL, Samuel. *A Batalha da Borracha e a Segunda Guerra Mundial*. s.d.

BENCHIMOL, Samuel. *Romanceiro da Batalha da Borracha*. Manaus: s.n., 1992.

BEZERRA, Marily da Cunha; HEIDEMANN, Dieter. Viajar pelo sertão roseano é antes de tudo uma descoberta! *Estudos Avançados*, v. 20, n. 58, 2006, p. 7-15.

BRANT, Roberto Lucio Rocha. *Uma abordagem crítica do Projeto de Colonização do Maranhão*. Recife: Sudene, DAA, PCAT, 1968.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In*: FAUSTO, Boris. *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo 3, v. 3. São Paulo: Difel, 1981.

CNI/SESI. Seminário para o desenvolvimento do Nordeste. *Anais* do Seminário... Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, Serviço Social da Indústria, 1959.

COELHO, Jorge. *A colonização no desenvolvimento do Nordeste*. Recife: Sudene, 1966.

COHN, Amélia. *Crise regional e planejamento*. O processo de criação da Sudene. São Paulo: Perspectiva, 1978.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*. Edição, prefácio, notas, e índice de Leopoldo M. Bernucci. São Paulo: Ateliê, 2002, 928 p.

FURTADO, Celso. Celso Furtado: correspondência intelectual 1949-2004.

reproduzisse, nesses parágrafos finais, algumas das suas impressões, de natureza pessoal, sobre o "sentir-se migrante", o "sentir-se exilado", de Celso Furtado.

AGUIAR, d'. Rosa Freire (seleção, introdução e notas). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, 428 p.

FURTADO, Celso. A fantasia desfeita [1989]. *In*: d' Aguiar, Rosa Freire de (ed.). *Obra autobiográfica*, v. 2. São Paulo: Paz e Terra, 1997, 312 p, p. 27-306.

FURTADO, Celso. A fantasia organizada [1985]. *In*: d' Aguiar, Rosa Freire de (ed.). *Obra autobiográfica*, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1997, 367, p. 87-359.

FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

FURTADO, Celso. Aventuras de um economista brasileiro [1972]. *In*: d' Aguiar, Rosa Freire de (ed.). *Obra autobiográfica de Celso Furtado*, t. II. São Paulo: Paz e Terra, 1997, 312 p., p. 9-26.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil* [1959]. Org. por Rosa Freire d'Aguiar Furtado. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, 568 p.

FURTADO, Celso. O GTDN e as exigências da atualidade (entrevista a Adriano Sarquis Bezerra de Menezes e João Salmito Filho). *In*: FURTADO, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-1964*. Arquivos Celso Furtado, v. 3. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, 283 p., p. 267-283.

FURTADO, Celso. Os ares do mundo [1991]. *In*: d' Aguiar, Rosa Freire de (ed.). *Obra autobiográfica*, v. 3. São Paulo: Paz e Terra, 1997, 390 p., p. 41-376.

FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste [1959]. *In*: FURTADO, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-1964*. Arquivos Celso Furtado, v. 3. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, 283 p., p. 83-164.

GAUDEMAR, Jean Paul de. *Momento do trabalho e acumulação do capital*. Lisboa: Estampa, 1977.

GUIMARÃES, Fábio M. S. Divisão Regional do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 3, n. 2, abr. jun. 1941, p. 94-149.

ITAPARY FILHO, Joaquim. Projeto do Maranhão: notas sobre o problema da propriedade. *Boletim Econômico da Sudene*, v. 2, n. 2, jan./mar. 1966.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. *A questão da reforma agrária no Brasil.* 1955-1964. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1982.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro*: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NEVES, Frederico de Castro. *A multidão e a história*: saques e outras ações de massas no Ceará. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto, 2000.

NUNES, Francisco de Assis. *Plano de Ação da Cooperativa Mista Alto Turi Ltda*. Recife: Sudene, s. d.

OLIVEIRA, Edgar Francisco de. Camponeses de fronteira: estudo das articulações entre o capital e a pequena produção no Alto Turi. (Mestrado em Sociologia) UFPe/PIMES. Recife, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PALMEIRA, Moacir Gracindo; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *A invenção da migração*. Rio de Janeiro: Departamento de Antropologia, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1977 (mimeo).

PARADA, Mauricio. Reinvenções de si. O exílio como deslocamento e crítica. *Projeto História*. São Paulo, n. 53, maio/ago. 2015, p. 88-120.

PÓVOA NETO, Helion. A produção de um estigma: Nordeste e nordestinos no Brasil. *Travessia* – revista do migrante, São Paulo, v. 7, n. 19, 1994, p. 20-22.

PÓVOA NETO, Helion. Immigrazione italiana e urbanizzazione a San Paolo del Brasile. *In*: Fondazione Migrantes (org.). *Rapporto Italiani nel Mondo 2009*. 1. ed. Roma: IDIS, 2009, p. 371-375.

PÓVOA NETO, Helion. Migração interna. *In*: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein (org.). *Dicionário de desenvolvimento regional e temas correlatos* (livro eletrônico). 2. ed. rev. e ampl. Uruguaiana (RS): Conceito, 2021a. 960 p., p. 575-579.

PÓVOA NETO, Helion. *Nordeste, nordestinos*. Questão migratória e política regional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1988, 200.

PÓVOA-NETO, Helion. La criminalización de las migraciones. Una mirada desde Brasil. *In*: HERNÁNDES HERNÁNDEZ, Alberto (coord.). *Migración en las Américas*. CLACSO, Siglo XXI, 2022 (no prelo), p. 532-561.

PÓVOA NETO, Helion; BASTOS, Ana Regina Ribeiro. Migração e discurso literário: imagens e representações nos anos 30. *Travessia* – revista do migrante, São Paulo, v. 6, n. 17, 1993, p. 15-18.

RAVENSTEIN, Ernest George. The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, v. 48, n. 2, jun. 1885, p. 167-235. http://links.jstor.org/sici?sici=0959-5341%28188506%2948%3A2%3C167%3ATLOM%3E2.0.CO%3B2-D

SAYAD, Abdelmalek. O retorno, elemento constitutivo da condição do imigrante. *Travessia* – revista do migrante, número especial, jan. 2000.

SEYFERTH, Giralda. O Estado brasileiro e a imigração. *In*: SANTOS, Miriam de Oliveira; PETRUS, Regina; GOMES, Charles; PÓVOA NETO, Helion (orgs.). *Caminhos da migração*: memória, integração e conflitos. 1. ed. Rio de Janeiro: Leo Christiano, Faperj, 2014, p. 1-25.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. *O regionalismo nordestino*: existência e consciência da desigualdade regional. São Paulo: Moderna, 1984

SINGER, Paul. Migraciones internas. Consideraciones teóricas sobre su estudio. Disponível em: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/24064/21534. Acesso em: 26/04/2022.

SINGER, Paul. Migrações internas. Considerações teóricas sobre o seu estudo. *In*: *Economia política da urbanização* [1973]. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SUAREZ, Maria Tereza S. de. *Cassacos e corumbas*. São Paulo: Ática, 1977, 144 p.

SUDENE. Povoamento do Maranhão. *Sudene informa*, v. 1, n. 1, set. 1962.

TAVARES, Hermes Magalhães. Desenvolvimento, região e poder regional. A visão de Celso Furtado. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, n. 2, nov. 2011, p. 11-26.

VAINER, Carlos Bernardo. *Do corpo marcado ao território demarcado.* São Paulo: Centro de Estudos Migratórios (CEM), 2000. 30 p.

VAINER, Carlos Bernardo. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias. *Travessia* – revista do migrante, São Paulo, v. 13, n. 36, 200, p. 15-32, 2000.

VAINER, Carlos Bernardo. Políticas migratórias recentes no Brasil. Notas para uma avaliação. *Cadernos PUR/UFRJ*, jan./abr. 1986, v. 1, n. 1, p. 6-42.

VAINER, Carlos Bernardo. Reflexões sobre o poder de mobilizar e imobilizar na contemporaneidade. *In*: PÓVOA NETO, Helion; FERREIRA, Ademir Pacelli (orgs.). *Cruzando fronteiras disciplinares*. Um panorama dos estudos migratórios. Rio de Janeiro: Revan, Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM), 2006, p. 251-274.

VAINER, Carlos Bernardo. *Trabalho, espaço e estado*. Questionando a questão migratória. Mimeo, 1984.

VAINER, Carlos Bernardo (coord.); BENETTI, Pablo Cesar; AZEVEDO, Vânia Maria de; PÓVOA NETO, Helion; ARAÚJO, Frederico Guilherme Bandeira de. *Políticas migratórias no Brasil*. Uma análise das intervenções governamentais no processo de formação do mercado de força de trabalho (relatório parcial à Finep). Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1987.

WOOD, Charles; SCHMINK, Marianne. Culpando a vítima: pequena produção agrícola em um projeto de colonização na Amazônia. *In*: MOUGEOT, Luc Y. A.; ARAGÓN, Luis E. *O despovoamento do território amazônico*. Belém: UFPA, 1983.

Material publicado em vídeo

GERVAISEAU, Henri (dir.). *Tem que ser baiano?* Brasil: Alô Vídeo, 1993/1994. Registrado em https://lisa.fflch.usp.br/node/481. Visualizável no Youtube em https://www.youtube.com/watch?v=62PMSPd9n_g [em 12/02/2022].

A ambientalização da questão urbana: uma interpretação

Henri Acselrad

O que poderia justificar, para fins analíticos, a conceituação de uma dimensão especificamente "ambiental" do urbano? Tal como a colocamos, esta pergunta visa, por certo, uma elaboração no campo teórico, para além dos usos sociais correntes que associam empiricamente o meio ambiente das cidades às problemáticas do saneamento, da poluição do ar, da água e do solo. O que justificaria, a propósito, a unificação, nesses usos correntes, de problemáticas tão díspares entre si? Certos autores apontam para o fato de que teria havido, por meio de um processo de *ambientalização* dos problemas das cidades, uma ampliação do debate urbano convencional, que teria passado a incorporar aspectos físico-químicos e biológicos antes pouco significativos nas discussões sobre o mundo urbano. O mesmo teria ocorrido com a adoção de uma abordagem temporalizada remetendo à duração de alguns elementos pertinentes à "sustentabilidade" do ambiente das cidades. Por essas vias, a discussão foi dirigindo seu foco para o modo como, nas cidades, transcorrem, ao longo do tempo, processos pelos quais são consumidos, transformados e deteriorados os "bens coletivos, como água, ar, solo, segurança, meio arquitetural e saúde" (METZGER, 1996:9).

A este debate, associa-se, com frequência, a noção de risco; um risco urbano tido por socialmente construído, por meio do qual se veio vinculando a degradação ambiental, com seus efeitos probabilísticos indesejáveis, aos processos de transformação dos modos de produzir e consumir bens coletivos. Assim, o risco atribuído à degradação ambiental decorreria dos modos de apropriação e uso dos bens coletivos, a saber, daqueles caracterizados por apresentarem uma condição especificamente não mercantil e insuscetíveis a uma apropriação privada formal. Ao incidir, porém, de forma socialmente diferenciada, esse risco teria sua distribuição regulada pela estrutura econômica e pela desigualdade de poder político vigente entre os diferentes grupos sociais. A segregação residencial sustentada, em grande parte, pela operação do mercado de terras, por exemplo, aparece como uma das condições explicativas da reprodução das desigualdades ambientais. Uma geografia social do poder político estaria, assim, fazendo com que os moradores de "zonas de sacrifício" – áreas onde se superpõem carências e fatores de agravo ameaçando seus habitantes – tenham menor capacidade de influenciar o Estado e, consequentemente, de rejeitar a colocalização de práticas espaciais portadoras de risco e áreas de moradia popular. As decisões de localização de instalações perigosas obedeceriam, em grande parte, estima-se, ao critério do nível diferencial esperado de resistência política por parte dos grupos sociais potencialmente atingidos (GOULD, 2004).

Nunes Coelho (2001) procura, por sua vez, sublinhar a necessidade de se considerar o "ambiente urbano" como objeto relacional e processual pertinente às práticas espaciais que interligam processos ecológicos e sociais em mudança, ou seja, aquilo a que Swyngedouw (2003) chama de "socionatureza urbanizada", formada pelos processos de "mudança socioecológica" verificados nas cidades. A problemática do ambiente nas cidades poderia ser vista, portanto, como o conjunto das perturbações que deslocam os processos correntes de mudança socioecológica, ocasionando alterações na própria constituição sempre mutável do espaço urbano. Haveria, porém, que se considerar a diferenciação social no processo de transformação ambiental, posto que os "impactos ambientais" operam dialeticamente por intermédio de um padrão interno de ordenamento socioespacial no seio do qual o que favorece um grupo social pode prejudicar a um

outro (COELHO, 2001:35). Ou seja, caberia levar em conta, como sugere Swyngedouw (2003), o fato de que "a mudança socioecológica urbana se relaciona explicitamente com o padrão espacial de distribuição das amenidades e males ambientais", posto que "os processos socioecológicos estabilizam e instabilizam lugares e grupos sociais, sendo, assim, intrinsecamente conflituais". Por consequência, aquilo que Swyngedouw chama de "natureza urbanizada" reuniria bens materiais e simbólicos atravessados por conflitos sociais urbanos em torno às condições de seu controle, fazendo da "sustentabilidade", por exemplo, "a questão fundamentalmente política de determinar quem ganha e quem perde nos processos de mudança socioecológica" (SWYNGEDOUW, HEYNEN, 2003, p. 910).

Apoiando-nos em Nunes Coelho, podemos dizer que os "impactos ambientais urbanos" designam perturbações no processo de mudança socioecológica que alteram o padrão espacial de distribuição social dos recursos e danos ambientais. Associando as considerações de Nunes Coelho à formulação de Metzger, a noção de "meio ambiente urbano" estaria exprimindo a emergência de "riscos urbanos" associados à "transformação dos modos de produzir e consumir bens coletivos" em contexto de padrões socialmente desiguais e conflituais de distribuição de danos e amenidades urbanas. As desigualdades e o conflitos urbanos assim referidos seriam, pois, decorrentes das interações indesejáveis, não mediadas pelo mercado, exercidas entre as práticas espaciais distribuídas e combinadas no espaço das cidades – as assim chamadas "externalidades urbanas", tal como formuladas no discurso convencional da economia neoclássica. Por via de consequência, o governo do "ambiente urbano" teria por sentido a administração dos riscos desigualmente distribuídos decorrentes dos modos dominantes de apropriação dos espaços não mercantis nas cidades; e os propósitos de dar sustentabilidade às cidades, se materializariam em esforços correntemente justificados pela pretensão de conectar simbolicamente áreas particularmente fragmentadas e demarcadas por sua "desigualdade ambiental". Como sustenta Peter Brand (2001), a ambientalização do urbano faz parte de uma construção discursiva que não remete apenas à "gestão material de ecossistemas", mas articula-se aos problemas de governabilidade e legitimidade próprios a tempos de transformação radical da ordem

socioespacial. Isso explicaria por que a noção de meio ambiente urbano passou a ser evocada em cidades contemporâneas submetidas à ordem neoliberal procurando estabelecer continuidades espaço-temporais, coesão, conexão e costura das fraturas sociais, em oposição às dinâmicas fragmentadoras que a cidade empresarial e competitiva tem visivelmente produzido no tecido urbano.

Um pressuposto: a noção de "ambientalização"

O meio ambiente foi definido como problema público nos idos dos anos 1960. Surgiram então novos modos de olhar e descrever o espaço e as atividades nele e através dele desenvolvidas: noções como ecossistemas, biomas, zonas ecológicas são novos modos de ver e nomear as ligações entre os seres vivos e as configurações geofisiográficas. As atividades desenvolvidas pelos distintos grupos sociais no espaço geográfico passam a ser definidas como ambientalmente danosas ou benignas. O meio ambiente passa, assim, a integrar os debates correntes sobre problemas públicos, a saber aqueles reconhecidos como comuns a todos e assim definidos quando certos atores sociais conseguem convencer a um amplo público de que eles devem ser vistos e tratados como comuns a todos. Um vírus, por exemplo, pode ser visto como vetor de uma pandemia que atinge a toda a sociedade como um corpo coletivo; ou, ao contrário, como uma questão individual que diz respeito às escolhas de cada um, que nada tem a ver com o modo pelo qual as pessoas se relacionam em espaços compartilhados. Os que acham que se trata de uma questão privada, reivindicam o direito de não usar máscaras ou que os que têm dinheiro possam comprar vacinas para si. Essa perspectiva remete a concepções ultraliberais como a que levou a antiga primeira-ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher, a afirmar que "a sociedade não existe, mas apenas indivíduos".

Os problemas passam a ser considerados públicos, dizendo respeito a toda a sociedade, ao longo de disputas desencadeadas em arenas públicas – mídias, instâncias políticas e associativas, espaços coletivos de discussão e de troca de ideias. Isso ocorre quando determinados atores sociais buscam convencer a maioria de que, por exemplo, o racismo é um problema público. O mesmo ocorre com

temas como a falta de saneamento, a violência policial, os acidentes de trânsito etc. Há, pois, sempre um debate que antecede a aceitação desses problemas como coletivos e públicos.

Os atores que pretendem que determinados problemas sejam assumidos pela maioria como "de todos" participam, portanto, de uma "disputa classificatória". Que problemas devem ser considerados públicos e quais não? Quais problemas devem ser objeto de uma ação pública – pelo Estado como pelo conjunto da sociedade – e quais não? Quando, durante uma epidemia, morrem 2.000 pessoas por dia, por exemplo, se alguns consideram a epidemia como problema de saúde coletiva, a vacinação mostra-se uma política sanitária pertinente. Se outros pensam que o problema público relevante seja o fato de que o Estado possa rastrear balas disparadas por usuários de armas, a política correspondente seria a de permitir que indivíduos que disparam armas não sejam identificados.

Os problemas vistos como públicos são, pois, objeto de um debate público com vistas a uma ação política. Isso implica incluir tais problemas no campo das deliberações da esfera política, instância por excelência para o tratamento das questões vistas como comuns a todos. Na luta classificatória pela definição do que são problemas públicos está, assim, embutida a própria discussão sobre o sentido da noção de "público" e de "comum a todos". O que deve ser visto como do interesse de todos e objeto de ação política? Prevenir a disseminação de um vírus ou permitir que indivíduos armados possam atirar em terceiros sem ser identificados?[1]

Quando a questão ambiental surgiu como problema público, ela também foi disputada, desde o seu início, por sentidos distintos. Movimentos sociais a formularam do ponto de vista de uma contracultura que questionava o modo de vida industrial e consumista vigente, perguntando: para que fins nos apropriamos das águas, da atmosfera e dos sistemas vivos? Seria para que se acumule indefinidamente bens materiais? Devemos consumir alimentos contendo agrotóxicos porque isso aumenta os lucros do agronegócio? O empresariado, por sua vez, a formulou numa visão diferente. O Clube

1 Uma pergunta como essa, aparentemente despropositada, refere-se concretamente a ações governamentais tomadas com o apoio de grupos armamentistas e milicianos durante a gestão de Bolsonaro na Presidência a partir de 2019.

de Roma assim o colocou: se os recursos do planeta são limitados, o capitalismo precisaria economizar insumos em matéria e energia para poder continuar existindo como tal. Ou seja, de um lado, prevalecia uma razão cultural, que questionava o modo de vida, produção e consumo, assim como o sentido da vida social; de outro, uma razão utilitária pretendia dar continuidade ao mesmo modo de vida, produção e consumo, calculando e manejando estoques de insumos. O contraste entre esses dois sentidos foi bem sintetizado na formulação de Georgescu Roegen, economista que questionava o pensamento econômico dominante e justificava a crítica ao modo de vida ligado à produção e consumo em grande escala. Dizia ele: se há limites para o uso dos recursos do planeta, não tem muito sentido propor que economizemos matéria e energia, pois isto só vai atrasar o possível colapso. Se há limites, é preciso que nos interroguemos sobre os fins para os quais nos apropriamos do planeta: usaremos os minérios para produzir tanques para a guerra ou arados para matar a fome? Ou seja, não basta economizar meios, mas é preciso discutir os fins.

A noção de "meio ambiente" é, portanto, uma inovação discursiva que altera o modo pelo qual a sociedade vê certas práticas sociais[2]. Tal como colocada no debate público nas últimas décadas, a noção de meio ambiente redescreve o mundo material, as paisagens e os processos naturais com os quais as sociedades interagem. Os modos sociais de apropriação do território são, a partir de então, reclassificados como ambientalmente benignos ou danosos. Henri Lefebvre e David Harvey chamam de "práticas espaciais" aquelas incidentes sobre os "fluxos e interações físicas que concorrem no e ao longo do espaço para garantir a produção e a reprodução social" (HARVEY, 1992, p. 201). Através de um processo de reclassificação das práticas espaciais, os atores sociais – movimentos sociais, Estado, empresariado – "ambientalizam" seus discursos.

2 Vale destacar que, na abordagem aqui adotada, as lutas discursivas influenciam, ao mesmo tempo, o quadro analítico das políticas e do planejamento enquanto prática social [cf. F. Fischer; J. Forrester (ed.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press, 1993], sem perder de vista, porém, a articulação permanente entre a construção discursiva do mundo social e a construção social dos discursos (Chartier. *Escribir las Prácticas* – Foucault, de Certeau, Marin. Buenos Aires: Ed. Manantial, 1996).

O sociólogo rural Frederick Buttel (1992) foi um dos primeiros a evocar a noção de ambientalização, para designar os processos concretos pelas quais preocupações ambientais são introduzidas nas decisões políticas e econômicas, nas instituições científicas e educacionais, assim como na geopolítica. Ambientalização, dizia ele, "é a expressão concreta das amplas forças de esverdeamento das práticas institucionais".

Essa caracterização ainda pouco clara é completada pelo antropólogo Leite Lopes, que sustenta que "o termo 'ambientalização' denota um processo histórico de construção de novos fenômenos, um processo de interiorização pelas pessoas, por diferentes grupos sociais e por discursos institucionais das diferentes facetas da questão pública do meio ambiente"; ou seja, ele "designa novos fenômenos, novas percepções de fenômenos, ou ainda, processos históricos passados percebidos de forma nova como importantes" (LOPES, 2004:17). Ainda que ajudando a destacar a historicidade da questão ambiental e ampliando o olhar para a possibilidade de que diferentes atores adotem distintas estratégias de ambientalização, caberia acrescentar que o que se inaugura com o debate ambiental é um processo de reclassificação das práticas espaciais entre legítimas e ambientalmente benignas e ilegítimas, ambientalmente condenáveis. Dada essa luta pela legitimidade entre as práticas espaciais – a noção de ambientalização permite perceber que a adoção do discurso ambiental é diferenciada segundo as perspectivas dos distintos atores – movimentos sociais, Estados nacionais, Banco Mundial, agronegócio etc.

Mas o que é evocado para legitimar ou deslegitimar ambientalmente as práticas espaciais? No espaço público, a disputa pela classificação das práticas põe em discussão os efeitos de cada uma sobre as demais. A questão ambiental problematiza, assim, a capacidade de cada tipo de prática espacial afetar negativamente o exercício das práticas espaciais de terceiros. E quais tipos de efeitos ditos "ambientais" são vistos como capazes de comprometer as práticas alheias? São, via de regra, aqueles mediados pelos espaços não mercantis das águas, da atmosfera e dos sistemas vivos. Ao contrário, pois, do que dissemina o senso comum, a questão ambiental se configura, por essa razão, como intrinsecamente conflitiva – expressa através de conflitos entre práticas espaciais, que, eventualmente, se manifestarão através de debates públicos, audiências públicas, alertas de desastres etc.

A questão ambiental é, assim, alimentada pelas distintas práticas espaciais em disputa e pela capacidade de as mesmas se afirmarem, seja pela força (via controle sobre o espaço e seus recursos, grilagem, flexibilização das normas do licenciamento ambiental etc.), seja pela legitimidade e pelo convencimento obtido por sua eventual bem-sucedida apresentação respectiva como ambientalmente benigna. Cada modelo de desenvolvimento, portanto, com as combinações de práticas espaciais que lhes são próprias – desenvolvimentismo autoritário, neoliberal ou neoliberal-autoritário – apresentam um determinado padrão dominante de apropriação do espaço e seus recursos. Ou seja, um modo de distribuição do poder de apropriação dos recursos ambientais e de distribuição dos males ambientais, dadas as condições jurídico-políticas de sua regulação.

A protoambientalidade do capitalismo industrial e a ambientalização do urbano

Alain Corbin é visto como um dos pioneiros da histórica social do ambiente urbano. Em sua obra, pode-se encontrar elementos para caracterizar – *avant la lettre* – problemáticas pertinentes ao que hoje podemos considerar a dimensão ambiental do urbano. A pergunta que sua leitura nos suscita é a seguinte: se nós sabemos que o capitalismo nasceu com a criação da propriedade privada da terra, o que teria ocorrido, por outro lado, com os espaços comuns formalmente não mercantis como os da água e do ar? O que nos diz Corbin (1987) é que toda a ansiedade então associada aos supostos males dos miasmas e emanações humanas contrasta com a tolerância dos peritos frente às emanações industriais; que se mostrou grande o otimismo dos sábios e sua confiança na capacidade de o progresso técnico limitar os efeitos indesejáveis das fábricas e manter as indústrias no centro das cidades. A missão dos conselhos de salubridade existentes à época era, por sua vez, a de tranquilizar as ansiedades provocadas pelas pestilências fabris, propiciar quietude às vizinhanças das indústrias, posto que os peritos higienistas eram lentos, desqualificavam a denúncia de incômodos, davam consentimento e praticavam uma

espécie de "propedêutica do progresso técnico". Ou seja, o industrialismo nasceu junto com um forte otimismo tecnológico e com posturas das instituições governantes correntes empenhadas em naturalizar aquilo que posteriormente se chamaria de poluição. Fato é que, em se tratando de relações sociais não amparadas por contrato, o que prevaleceu nesse âmbito foram relações de força, ou seja, o exercício da potência de certos proprietários disporem livremente dos espaços comuns em seu benefício. Ao se mencionarem as ansiedades e inquietudes públicas, evidencia-se o fato de que se tratava, por certo, de um problema eminentemente político, a saber, o da prevalência de um determinado uso privado dos espaços não mercantis sobre os demais – uma questão política, pois, que foi por muito tempo silenciada. Um ato de força que foi naturalizado, despolitizado.

Dada a nova escala de operação das práticas produtivas e a forma concentrada do exercício do poder de manejo dos espaços e seus recursos, criou-se, assim, uma divisão social da capacidade das diferentes práticas espaciais se impactarem reciprocamente. As práticas espaciais dominantes da grande indústria e da agricultura comercial em grande escala, por exemplo, impuseram de fato seus usos privados aos espaços comuns do ar e dos cursos hídricos, neles lançando os produtos não vendáveis da produção de mercadorias, impactando e, muitas vezes, comprometendo o exercício de outras práticas espaciais não dominantes.

A essa configuração pode-se chamar uma "proto-ambientalidade" do capitalismo – ou seja, um padrão "ambiental" próprio ao regime de acumulação que começou a operar muito antes que uma questão ambiental propriamente dita tenha sido formulada como um problema público, ou mesmo como um problema para o próprio capitalismo, tal como esboçado, por exemplo, pelo professor Pigou em sua economia neoclássica do bem-estar (PIGOU, 1932).

É nos anos 1960 que vamos observar o surgimento de lutas sociais através das quais passou-se a denunciar – como "males ambientais" – os processos de dominação de fato dos espaços comuns nas cidades, mas também fora delas, que têm sido praticados desde os primórdios do capitalismo; ou seja, da imposição a cidadãos supostamente livres, de um consumo forçado de produtos inven-

dáveis da produção mercantil – resíduos sólidos, efluentes líquidos e gasosos. Tentou-se então politizar um debate antes silenciado. No que diz respeito às cidades, dada a densidade de ocupação e os efeitos de proximidade que as caracterizam, cabe a pergunta: em que medida as práticas urbanas são compatíveis entre si ou, ao contrário, comprometem reciprocamente suas respectivas permanências no tempo? A moradia de famílias trabalhadoras em condições saudáveis, por exemplo, não se mostra compatível com fábricas poluidoras situadas nas proximidades. O número de acidentes de trânsito e a má qualidade do transporte coletivo em deslocamentos longos e inseguros mostram que a mobilidade urbana, em tais condições, tampouco é reprodutível no tempo. O incentivo à venda de veículos individuais em cidades com trânsito já congestionado mostra-se incompatível com condições de mobilidade urbana aceitáveis e reprodutíveis ao longo do tempo. O que é posto em pauta pelos movimentos críticos é, portanto, a compatibilidade ou a incompatibilidade entre as distintas práticas espaciais – as formas de uso e apropriação da cidade e dos recursos urbanos, em particular aqueles que são compartilhados em comum –, seja o espaço de ruas e parques, seja o espaço atmosférico e das águas, visual ou acústico.

Fato é que essa compatibilidade tem sido ameaçada de modo crescente pela transformação das cidades em espaço de negócios privados, de ganhos especulativos com a terra urbana e de privatização – de fato – dos recursos comuns. Conforme nos diz a literatura urbanística, a cidade capitalista contemporânea tornou-se lugar de consumo e de consumo de lugar (MATOS, 1997). Por um lado, o espaço urbano foi organizado de modo a favorecer as operações de circulação e compra e venda de mercadorias, ao mesmo tempo em que nele se oferece ao consumo uma diversidade de localizações, paisagens, topografias físicas e simbólicas que são, de diferentes modos, incorporadas à dinâmica mercantil. Mas hoje se pode, talvez, acrescentar: a cidade torna-se o lugar do consumismo e do consumismo de lugar. O que isso quer dizer e quais as implicações disso para o compartilhamento da cidade como espaço público?

A cidade consumista e o consumismo de lugar na cidade[3]

A passagem do consumo ao consumismo resulta de, ao menos, três processos: a) a construção social das necessidades torna-se uma variável dependente da própria atividade de produção: do esforço de venda – a chamada publicidade comercial – e da disponibilidade de crédito; é por esses meios que a oferta de mercadorias pode ser pensada de modo a produzir sua própria demanda; b) o sistema de valores se reconfigura de modo a que o padrão de consumo se afirme como signo da posição dos sujeitos no espaço social; c) a peça publicitária – instrumento da apropriação privada do tempo e do espaço coletivos, capaz inclusive de disseminar diferentes narrativas urbanas para os fins definidos por seus financiadores – assume ela própria a forma de mercadoria. Esse tipo de mercadoria é dotado, ademais, da condição de um produto a cujo consumo todos os sujeitos estão, em princípio, submetidos compulsoriamente pelo modo como o espaço "público" é mercantilizado. Ou seja, a cidade torna-se lugar do consumismo forçado inclusive das próprias peças publicitárias.

Como vimos, na formação histórica do capitalismo, a terra tornou-se, por meio dos atos expropriatórios dos cercamentos e de sua transformação em objeto de propriedade privada, uma mercadoria – ou pseudomercadoria nos termos de Polanyi (1980) – cuja posse e uso passou a ser operada pelas forças do mercado. Por sua vez, a poluição – ou seja o uso privado de fato dos espaços comuns pelas práticas espaciais da grande indústria e da agricultura comercial, com o consumo forçado de rejeitos da produção de mercadorias, sempre foi operada através do exercício da força direta. O consumo forçado de peças publicitárias, que dissemina o consumismo como modo de vida, é operado por uma combinação de força direta, pela via da captura de subjetividades, e força de mercado, pela compra ou locação dos espaços sensorialmente estratégicos da cidade.

Ressalte-se aqui o caráter paradoxal de se pretender (como o faz a teoria microeconômica neoclássica hegemônica) que os consumidores – unidades individuais de escolhas racionais – operem livres esco-

3 O presente tópico retoma elementos publicados anteriormente em H. Acselrad. Cidade – espaço público. *Revista UFMG*, v. 20, n. 1, junho 2013.

lhas entre consumir ou não, entre consumir o produto *x* ou *y*, quando não se lhes é dada a liberdade de escolher a respeito do consumo das próprias peças publicitárias que ocupam os espaços visuais e acústicos, dado que elas vasculham cada ponto das cidades onde a visão e a audição dos indivíduos esteja disponível para sofrer sua ação – sem falar em sua presença mais ou menos subliminar nos produtos da indústria cultural ou nos efeitos de sua ação sobre a própria configuração da forma estética. É paradoxal, a propósito, que não haja, por razões de coerência e adesão ao ideário liberal, o direito inalienável de o indivíduo não ser forçado ao consumo involuntário de peças publicitárias, que têm por finalidade exatamente restringir sua capacidade de livre escolha, por meio de condicionamentos emocionais, expedientes invasivos e biopolíticos – no sentido foucaultiano – hoje baseados nas ditas ciências do neuromarketing.

São de dois tipos os mecanismos mobilizados no esforço de venda de modos de vida. Uma publicidade de tipo "microeconômica", que procura manipular as decisões individuais de gasto e uma publicidade "macroeconômica", por vezes chamada de institucional, que procura reduzir nos cidadãos sua capacidade crítica em relação aos processos políticos, sejam estes episodicamente eleitorais, sejam relativos à construção da aceitação passiva das decisões de governos e corporações que concorrem para a construção concreta de futuros urbanos. Nesse caso, que corresponde antes à esfera da macroeconomia política, a publicidade não espera provocar nenhum ato de compra, mas sim obter o consentimento frente a decisões que são, em geral, sujeitas à suspeita – senão, não justificariam tal tipo de dispêndio –, decisões essas tomadas por poderosos atores econômicos ou políticos e portadoras de fortes implicações para terceiros destituídos de poder que não foram consultados nem implicados em tais decisões – a saber, políticas de revitalização/gentrificação e de grandes projetos urbanos, por exemplo.

Ou seja, busca-se restringir o alcance e a vitalidade da esfera pública, inibindo a possibilidade de que certos temas, notícias e questionamentos venham a ser publicizados e problematizados, ao menos na mídia correntemente beneficiada com os recursos de tais anúncios. Fato é que essa "publicidade macroeconômica" é decisiva para fechar a *cadeia produtiva do estilo de vida dominante nas cidades* – articulando o consumismo "das famílias" ao padrão macroestrutural de utiliza-

ção do espaço, de seus recursos e das massas de capital em busca de sua rentabilização, disseminando uma determinada concepção do que seja o progresso e o desenvolvimento da nação e das cidades, e buscando fazer com que a atenção da população restrinja-se à busca de meios para participar no circuito acelerado do consumismo.

A cidade mostra-se assim como o lugar preferencial da realização do consumismo de bens. Mas, cabe sublinhar também que, com o advento do urbanismo competitivo, a cidade se tornou o lugar do consumismo de lugares, por meio das dinâmicas da cidade-espetáculo, dos megaeventos e do esforço de venda operado por imaginadores urbanos com suas obras e localizações fundadas em um culturalismo de mercado. Ou seja, assim como já conhecíamos a experiência de lugares sendo construídos por meio de um esforço de venda microeconômico para fins turísticos, o planejamento estratégico do urbanismo de mercado propõe-se a realizar um esforço de venda macroeconômico dos lugares, fazendo do consumismo de lugares um modo particular de articulação entre o rentismo imobiliário e a competição interurbana por capitais.

Isso porque as reformas neoliberais deram lugar a uma competição interurbana que supõe priorizar medidas que atraiam investimentos privados. Tenta-se, por exemplo, reter as montadoras de automóveis nos territórios nacionais, assim como ativar sua produção; busca-se flexibilizar a legislação urbanística e ambiental para atrair investimentos internacionais em busca de vantagens locacionais que são, em grande parte, politicamente produzidas; favorece-se a acumulação privada a partir dos negócios especulativos com terra urbana e bens imobiliários. Em consequência dessas priorizações, a localização espacial dos processos de valorização imobiliária tende a afastar moradores das áreas em que se situam seus locais de trabalho, e o transporte público, assim como a saúde e a educação, desatendido pelas políticas governamentais, não acompanham esse movimento em termos de cobertura, custo e qualidade de serviços.

Resulta, assim, um tensionamento da capacidade do corpo coletivo de trabalho se ajustar – via mobilidade urbana – ao tempo-espaço da produção. Marx chamava a atenção para este "trabalhador coletivo", reunido em um mesmo lugar, conjugando forças e competências não pagas enquanto corpo coletivo – remunerado somente enquanto unidades individuais – e disponível gratuitamente, em sua coordena-

ção localizada, à acumulação privada de riqueza. Podemos dizer o mesmo do esperado agenciamento de todos os indivíduos, dispersos em termos residenciais, de modo a ajustarem-se ao espaço/tempo próprio da produção. A mobilidade urbana consistiria – em analogia ao trabalhador coletivo – num deslocamento não computado como tempo produtivo, mas que conta efetivamente para o capital como um todo, pelo ajuste espacial que opera entre a moradia dos trabalhadores e as localizações produtivas. A mobilidade, integrando o tempo de não produção, forma, assim, parte das dimensões não mercantis que são decisivas para o próprio funcionamento dos negócios.

Ora, o que temos visto na cidade neoliberal, como lugar do consumismo e do consumismo de lugar, é que a colocação dos negócios privados no posto de comando fez esticar a corda da tolerância do não mercado às pressões do mercado. Os movimentos sociais que problematizam as condições precárias do transporte urbano exprimem, em parte, o esgotamento dessa tolerância por parte do trabalhador coletivo, sem que isto seja vislumbrado pelos poderes políticos e econômicos como algo que lhes diga respeito. O Estado reformado – dito schumpeteriano, voltado para a criação de condições de atração de investimentos e para a competitividade – parece recusar-se a desempenhar o papel de capital em geral, que asseguraria a coerência entre a acumulação privada de capitais individuais e a estabilidade da reprodução do capital como um todo. Ou seja, que garantiria saúde, educação e transporte, como condição não mercantil para a produção de riqueza privada. No entanto, vemos que a cidade dos negócios privados tem, ao contrário, promovido uma fuga para adiante, deixando intransitável o espaço urbano como "condição geral de produção", ou seja, provedor de requisitos não mercantis básicos para a produção de mercadorias. Inovações técnicas são introduzidas nos veículos automotores particulares de modo a que seus motoristas possam se informar a respeito das áreas congestionadas e desviar seu trajeto para outras áreas, ainda não engarrafadas. Faz-se, assim, do problema de tráfego uma oportunidade de negócios. Do mesmo modo, como assinala Ermínia Maricato, o asfalto, com seu forte apelo eleitoral, justifica a multiplicação de obras viárias, a despeito dos graves problemas associados à opção pelo rodoviarismo (MARICATO, 2008). Como explicar esse aparente paradoxo?

A "ambientalidade" específica do capitalismo liberalizado dos anos 2000

Há que se tentar melhor entender o modo como as transformações socioespaciais associadas às reformas neoliberais produziram a "ambientalidade"[4] específica do capitalismo globalizado dos anos 2000, assim como o diagrama de forças que o subentende. O padrão socialmente desigual de distribuição dos custos e dos benefícios dos projetos de desenvolvimento é um elemento explicativo importante desta "ambientalidade" da cidade neoliberal. Senão, vejamos: em 1991, um memorando de circulação restrita aos quadros do Banco Mundial trazia a seguinte proposição: "Cá entre nós, não deveria o Banco Mundial estar incentivando mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?"[5]. Lawrence Summers, então economista chefe do banco e autor do referido documento, afirmava que a racionalidade econômica justificava que os países periféricos fossem o destino dos ramos industriais mais danosos ao meio ambiente: 1) porque os mais pobres, em sua maioria, não vivem mesmo o tempo necessário para sofrer os efeitos da poluição ambiental; 2) porque, na "lógica" econômica, pode-se considerar que as mortes em países pobres têm custo mais baixo do que nos ricos, pois os moradores dos países mais pobres recebem salários mais baixos.

Assim, a racionalidade econômica de Summers procurava justificar a desigualdade ambiental, acionando a lógica de uma espécie de economia política da vida e da morte. Mas se a operação dessa lógica pôde ser efetivamente verificada nos movimentos de deslocalização e relocalização de empreendimentos em escala planetária, faltaria identificar os mecanismos pelos quais esses movimentos foram viabilizados politicamente. Isso nos leva, sem dúvida, à questão do Estado, ou seja, à busca das razões pelas quais o Estado parece não

4 Designo aqui por ambientalidade o modo pelo qual o capitalismo regula, de forma sistematicamente desigual, os modos de apropriação social dos espaços não mercantis da atmosfera, das águas e dos sistemas vivos. Essa expressão foi utilizada anteriormente por Timothy Luke (1995) numa perspectiva foucaultiana, para designar os discursos que incluem corpos naturais e artificiais na máquina de produção, fabricando ambientes disciplinares onde o poder e o saber operam como conjuntos de geopoder e de ecoconhecimento.

5 "Let them eat pollution", *The Economist*, 8/2/1992, p. 66.

assumir seriamente a questão ambiental, tomando medidas efetivas de prevenção e combate à desigualdade ambiental.

Uma possível explicação estaria na nova geografia histórica do capitalismo liberalizado. Nele ocorre uma reversão da lógica tradicional da competição, ou seja, não é mais o capital que busca vantagens locacionais para sua implantação no espaço, mas as localidades é que oferecem "vantagens competitivas" para atrair investimentos internacionais (HARVEY, 1995). Como o fazem? As localidades concorrem entre si oferecendo atrativas vantagens fundiárias, fiscais e regulatórias, flexibilizando leis e normas urbanísticas e ambientais. Ou seja, a competição se dá também pela oferta de "espaços a poluir", assim como áreas urbanas a *gentrificar,* pela remoção eventual de moradores de baixa renda de modo a valorizar o solo e os imóveis urbanos.

Assim, a otimização econômica formulada por Summers requer a otimização das condições políticas – a saber, a disposição de Estados nacionais e poderes locais a desregular – e condições de suficiente desorganização política das sociedades locais que as façam propensas a consentir com a atração de atividades danosas (vide a chegada de barcos com carga de lixo químico ou hospitalar, acostando em sucessivos portos dos países periféricos, testando as condições políticas de sua recepção). Tem-se por corolário, portanto, que a obtenção de ganhos de produtividade – tão caros aos estrategistas da competitividade – se dá, ao menos em parte, pela construção das condições locacionais que dão aos capitais a capacidade de afetar de forma ambientalmente danosa a terceiros e de não ser por eles afetados. Esses terceiros são, em regra, grupos sociais mais despossuídos. As relocalizações inigualitárias dão-se, assim, em todas as escalas, internacionalizando-se com as reformas neoliberais. A desigualdade ambiental que daí resulta mostra-se, consequentemente, parte integrante da espacialidade do capitalismo liberalizado.

Esse é, pois, o "código de circulação" promovido pelos Estados reformados: essa foi a expressão usada pelo ideólogo Walter Lippman para definir o papel do Estado neoliberal na Conferência de 1938 organizada para rever as bases então supostamente ameaçadas do liberalismo. *Cidade livre* foi o título em francês de seu livro, no qual sublinhava a importância do Estado no estabelecimento das esperadas regras flexíveis de circulação dos capitais no espaço mundial

(LAVAL, DARDOT, 2013). Dadas essas novas regras de circulação dos capitais, a *desigualdade ambiental* resultante exprime o processo de concentração de poder, por parte dos agentes das práticas espaciais dominantes, de impactar a terceiros – os promotores de práticas espaciais não dominantes – e de não ser por eles impactados. Para isso, justificam no plano discursivo, licenças ambientais pouco criteriosas, flexibilização de normas e regressão de direitos, medidas que vão intensificar os processos de vulnerabilização de grupos sociais mais despossuídos.

Desigualdade ambiental e processos de vulnerabilização

Numa perspectiva relacional, a condição de vulnerabilidade exprime a desigualdade social na capacidade de os sujeitos se defenderem de agravos. Mas, além de relacional, essa concepção deve ser vista também como processual; ou seja, ao se reconhecer a situação de desigualdade, descobre-se que ela resulta de processos de vulnerabilização e não de condições estáticas em que indivíduos e grupos, ditos vulneráveis, se encontram. Identificados esses processos causais, em grande parte de ordem política, o foco deverá se dirigir para a percepção da ausência de garantia de direitos por parte do Estado e não apenas para o déficit de capacidade de defesa dos próprios sujeitos.

Assim, o que nos cabe identificar são os mecanismos que tornam os sujeitos vulneráveis e não apenas pretender mostrar a sua condição de destituídos da capacidade de se defender. Caberia determinar, pois, os processos decisórios que impõem riscos aos mais desprotegidos, sejam decisões alocativas de equipamentos danosos, sejam escolhas de localização de barragens de rejeitos, sejam dinâmicas inigualitárias do mercado de terras etc. Isso evidenciará que a esfera política conta tanto para a promoção como para a superação das desigualdades, na medida em que ela intervém na produção ou na viabilização, por ação ou omissão, de processos de vulnerabilização como os anteriormente mencionados. O que se buscaria focalizar, nessa concepção, é a proteção social e ambiental dos cidadãos entendida como uma responsabilidade política dos Estados democráticos, na contramão de sua função schumpeteriana-competitiva ora em des-

taque pela "governança neoliberal", em lugar de apenas se buscar medir os déficits nas capacidades de autodefesa dos sujeitos.

Quando ocorre a denúncia da vigência de uma proteção desigual, o que se demanda é que se desfaçam os mecanismos de vulnerabilização e que se obtenha do Estado políticas de atribuição equânime de proteção, a saber, de combate aos processos decisórios que, tal como perversamente justificados pela racionalidade de Summers exposta anteriormente, concentram os riscos sobre os menos capazes de se fazer ouvir na esfera pública. Procura-se, assim, sublinhar algo que é, para estes últimos, devido como um direito e não simplesmente suprir uma carência. Em lugar de apenas se procurar dar ao cidadão algo que "ele não tem", aponta-se para os processos por meio dos quais suas capacidades de autodefesa lhes são permanentemente subtraídas. Nesses processos, o desafio é o de buscar identificar o modo como operam as relações desiguais de poder nas dinâmicas espaciais de localização e de mobilidade. Ou seja, em se tratando de política e não "de natureza", de fato natural, deveremos identificar os diagramas de forças que presidem a distribuição desigual das condições de vulnerabilização. A pergunta que nos surge é, pois: quais são as forças relativas em ação no espaço social e de que modo elas concorrem para distribuir desigualmente os riscos?

Os diferentes mapas da desigualdade ambiental conhecidos apontam para a operação de lógicas discriminatórias que fazem coincidir a alocação de fontes de risco e a moradia de grupos étnicos e de baixa renda. Aponta-se a combinação de decisões técnico-produtivas relativas ao mundo das mercadorias, assim como de localização de produtos invendáveis da atividade capitalista e de movimentos de diferenciação do valor da terra. Tratar-se-ía, portanto, de um (mau) encontro entre: a) uma fonte de risco resultante de decisões quanto a processos técnico-econômicos (em geral, conducentes a riscos tolerados correntemente por agências de regulação ambiental que definem o que se entende por "poluição legítima") (ACSELRAD, 2008); b) uma condição social e racial (em geral tornada visível no espaço público pelos próprios atores em ação); c) decisões de localização de objetos e atividades, sob regulação complacente de agências governamentais, em geral, dados os traços sociorraciais dos grupos mais imediatamente expostos; d) decisões conducentes a processos de va-

lorização e desvalorização imobiliária. Algumas pesquisas empíricas permitem acrescentar o fato de que níveis altos de destituição e desinformação podem levar grupos vulnerabilizados a consentir com a própria imposição de riscos[6]. Conjugam-se aqui, pois, dois circuitos de mobilidade distintos: 1) o circuito da mobilidade das fontes de risco, guiado por microdecisões do mercado imobiliário e por políticas governamentais de uso do solo; e 2) o circuito da mobilidade dos habitantes de baixa renda, guiado pela lógica da necessidade, da carência pecuniária e política que dificultam aos mais pobres o acesso ao mercado habitacional.

Considerações finais

A noção de "ambientalização" aplicada à problemática urbana remete à constituição de um campo semântico no interior do qual a noção de meio ambiente tem sido evocada nas cidades contemporâneas. Ela permite entender o modo como distintos atores sociais inscrevem-se na luta classificatória que reordena as práticas espaciais entre ambientalmente benignas e ambientalmente danosas. No âmbito específico de cidades "neoliberalizadas", o discurso de governos e consultores se ambientaliza na perspectiva de relegitimar as políticas urbanas em crise, buscando estabelecer coesão e conexão onde as cidades envolvidas na competição interlocal vieram produzindo fragmentação. Descentralizar formalmente decisões no espaço social, restaurar e estabelecer permanências no tempo, produzir interação entre as partes (BRAND, 2001; EMELIANOFF, 1995; HEALEY, 1996) – estes são, com frequência, os propósitos do discurso ambiental do urbanismo neoliberal, em uma operação discursiva que busca a unificação simbólica do tecido social das cidades, dada a crescente distribuição desigual da condição de vulnerabilidade.

A condição de vulnerabilidade experimentada por certos grupos sociais resulta, por sua vez, da subtração de suas condições de resis-

6 O que se constata é que, dadas as condições de destituição em que vivem certas comunidades, a disposição indevida de lixo contaminado, é, por vezes, aprovada, estimulada e, inclusive, paga por moradores que, desprovidos de direitos básicos, mostram-se desejosos de aterrar mangues, nivelar vías e terrenos (ACSELRAD, 2006).

tência à imposição de agravos, quando operam as relações desiguais de poder nas dinâmicas espaciais de localização e de mobilidade. A condição de vulnerabilidade – por certo desigualmente distribuída – exprime o fato de o Estado deixar de assegurar proteção igual para todos os seus cidadãos.

Quando, na cidade, os atores reponsáveis pelas práticas espaciais dominantes conseguem impor riscos ambientais aos sujeitos que desenvolvem práticas espaciais não dominantes, e quando certos sujeitos evocam a vigência de desigualdade na garantia de proteção ambiental para os cidadãos, conflitos ambientais se desencadeiam. A expressão da ausência de acordo entre práticas espaciais nas cidades e a vigência de desigualdade no acesso aos direitos à proteção ambiental por parte do Estado é que dão substância sociológica à noção de *insustentabilidade* urbana. Ou seja, os conflitos ambientais urbanos exprimem a viva percepção social da irreprodutibilidade de determinadas combinações de práticas espaciais nas cidades, assim como da distribuição desigual dos direitos à proteção ambiental. Sob essa ótica, os conflitos ambientais urbanos podem ser vistos como *indicadores da insustentabilidade das cidades,* assim como dos sentidos da problematização de tal *insustentabilidade* pelos próprios atores sociais**.** Esses conflitos podem, por um lado, ser ignorados ou neutralizados, ou então reconhecidos, discutidos e politizados. O tratamento desses conflitos na esfera política pode ser, dessa perspectiva, o caminho para o alcance de uma «sustentabilidade urbana» vista desde a perspectiva da democratização das cidades, posto que, frente à temporalidade urbana do capital que subordina e normaliza os outros tempos, como afirma o filósofo Walter Benjamin (apud MATOS, 1997, p.126), só o tempo dialético da política, que inova e surpreende, pode opor-se à destruição da cidade como espaço por excelência da superação da desigualdade na construção de um mundo comum.

Referências

ACSELRAD, Henri. "Política ambiental e discurso democrático: o caso do Conselho Nacional de Meio Ambiente". *In*: SILVA, Jacqueline Oliveira; PEDLOWSKI, Marcos A. (orgs.). *Atores sociais, participação e ambiente*. Porto Alegre (RS): IMED Editora/Da Casa Editora, p. 13-36, 2008.

ACSELRAD, Henri. "Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição". *In*: *Horizontes Antropológicos,* ano 12, n. 25, Porto Alegre (RS), jan./jun. 2006, p. 117-138.

BRAND, Peter. "La Construción ambiental del bienestar urbano. Caso de Medellín, Colombia". *In*: *Economia, Sociedad y Territorio*, vol. III, n. 9, p. 1-24, 2001.
BUTTEL, F. Environmentalization: origins, processes and implications for rural social change. *Rural Sociology*, v. 57, n. 1, p. 1-27, 1992.

CHARTIER, Roger. *Escribir las Prácticas* – Foucault, de Certeau, Marin. Buenos Aires, Argentina: Ed. Manantial, 1996.
CORBIN, Alain. *El perfume o el miasma* – el olfato y lo imaginario. México: Fondo de Cultura Económico, 1987.
EMELIANOFF, Cyria, "Les Villes Durables: l'émergence de nouvelles temporalités dans de vieux espaces urbains". *In*: *Ecologie Politique*, n. 13, printemps, p. 37-58, 1995.
FISCHER, F.; FORRESTER, J. (ed.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press, 1993.
GEORGESCU ROEGEN, N. Seleciones de "Mitos de la economía y de la energia". *In*: DALY, H. *Economía, ecología, ética* – ensayos hacia una economía en estado estacionario. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
GOULD, Kenneth. "Classe Social, justiça ambiental e conflito político". *In*: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 69-80, 2004.
HARVEY, David. "L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le 'postmodernisme' dans la grande ville américaine". *In*: *Futur antérieur*, n. 29, Paris, p. 121-145, 1995.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

HEALEY, Patsy. "Building sustainable futures in small and medium-sized cities in Europe". *In*: MEGA, V.; PETRELLA, R. (eds.). *Utopias and Realities of Urban Sustainable Development* – new Alliances between economy, environment and democracy for small and medium-sized cities: conference proceedings. Turin-Barolo, p. 79-88, 1996.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. *La nueva razón del mundo.* Barcelona: Gedisa, 2013.

LEFÈBVRE, Henri. *La production de l´espace*. Paris: Anthropos, 1974.

MARICATO, Ermínia. "O automóvel e a cidade". *In*: *Ciência & Ambiente*, n. 37, jul./dez. 2008, p. 5-12.

MATOS, Olgaria. *História viajante* – notações filosóficas. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

METZGER, Pascale. "Medio Ambiente urbano y riesgos: elementos de reflexión". *In*: FERNÁNDEZ, M. A. (org.). *Ciudades en riesgo* – degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres. La Red, 1996. Disponível em: http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_cap03-MAUYR_ene-7-2003.pdf. Acesso em: 31/7/2016.

NUNES COELHO, Maria Celia. "Impactos ambientais em áreas urbanas – teorias, conceitos e métodos de pesquisa". *In*: GUERRA, A. J. T.; CUNHA, S. B. (orgs.). *Impactos ambientais urbanos no Brasil.* Rio de Janeiro: Bertrand, p. 19-45, 2001.

PIGOU, A. C. *The economics of welfare.* Londres: MacMillan, 1932.

POLANYI, Karl. *A grande transformação.* Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.

SWYNGEDOUW, Erik; HEYNEN, N. Urban Political Ecology, Justice and the Politics of Scale. *In*: *Antipode*, p. 899-918, 2003.

A problemática do trabalho em espaços metropolitanos no capitalismo periférico

Hipólita Siqueira

Introdução

No período contemporâneo, observa-se grande interesse no estudo das transformações econômicas das áreas metropolitanas e seus impactos na organização e dinâmicas do mercado de trabalho. Na perspectiva das abordagens sobre cidade mundial e cidade global, tais impactos resultariam numa "terciarização" das bases produtivas e polarização do mercado de trabalho entre trabalhadores mais qualificados (em serviços financeiros e às empresas) e trabalhadores menos qualificados (em serviços de limpeza, vigilância etc.) (SASSEN, 1991 e 1997; HAMNET, 1994; CASTELLS, 1999). Nas abordagens da economia urbana, as características dos mercados metropolitanos de trabalho são compreendidas como fatores de competitividade e de inovação empresarial (VELTZ, 2004; STORPER, VENABLES, 2005). Por outro lado, nas abordagens urbanas críticas, os estudos ressaltam os mecanismos excludentes do mercado de trabalho, especialmente no que se refere à restrição das oportunidades de trabalho para os

jovens, e suas interações com o aumento da segregação socioespacial e o surgimento de uma marginalidade urbana "avançada" (WACQUANT, 2006).

Entretanto, nesse debate também é importante considerar a existência de distintos padrões de urbanização e de estilos de desenvolvimento nacional e, por conseguinte, de distintos processos de estruturação dos mercados de trabalho. No caso dos espaços metropolitanos de países periféricos e subdesenvolvidos, a utilização de modelos teóricos concebidos para se pensar a realidade dos países desenvolvidos é bastante problemática. Nesses, tal como destaca De Mattos (2005), o mercado de trabalho não alcançou nível de estruturação a partir do qual possam ser estabelecidas tendências de polarização do trabalho semelhantes àquelas ressaltadas nos modelos de cidade global.

Neste capítulo são examinadas as transformações na dinâmica do capitalismo contemporâneo e os desafios para a análise da problemática metropolitana do trabalho. Para tal, buscou-se compreender o papel da dimensão urbano-metropolitana na organização e no funcionamento do mercado de trabalho assalariado, a partir da sistematização de alguns aportes da Economia Política.

Além desta introdução e das considerações finais, o capítulo contém mais duas seções. Na primeira, foram analisadas as abordagens críticas sobre o funcionamento e a organização do mercado de trabalho assalariado. Na segunda, foram discutidos os desafios analíticos para a compreensão das transformações econômicas no capitalismo contemporâneo e suas articulações com a problemática do trabalho em áreas metropolitanas.

A complexidade do funcionamento e da organização do mercado de trabalho nos espaços metropolitanos

Em uma perspectiva crítica, a compreensão das articulações entre trabalho e espaço metropolitano deve ter como base o entendimento do mercado de trabalho como uma relação de poder na qual o lado da oferta de trabalho tem desvantagem estrutural, tal como discutido em Offe (1985). Para esse autor, a quantidade, a qualidade,

o local e a época da oferta de trabalho são determinados por fatores demográficos não estratégicos e, sobretudo, por fatores relacionados à expansão do capital que liberam força de trabalho e aumentam sua oferta potencial. Do ponto de vista sistêmico, isso ocorre mediante a mobilização setorial e espacial dos trabalhadores pela expansão da produção capitalista que, em sua dinâmica de acumulação, cria, recria e destrói espaços econômicos e formas alternativas de organização da produção e de incorporação da força de trabalho. Ou seja, o processo de acumulação de capital é capaz de ajustar a oferta de trabalho de acordo com suas necessidades, atuando no mercado de trabalho tanto no lado da demanda como no lado da oferta.

No que se refere ao mercado de trabalho, a urbanização no sistema capitalista está associada à concentração de ampla oferta de força de trabalho requerida pelos avanços na dinâmica de acumulação capitalista e na divisão social do trabalho. Segundo Harvey (1985), a escala urbana seria fundamental para a análise dos mercados de trabalho, pois fornece reservas de trabalho, em quantidade e qualidade, permitindo a superação de problemas de rigidez e estabilidade da oferta de trabalho e a substituição de trabalhadores em uma base diária.

Contudo, a existência de amplos estoques de mão de obra excedente nas áreas metropolitanas, criados pela própria dinâmica de acumulação, não significa que o sistema conta com uma oferta ilimitada de força de trabalho disponível a todo e qualquer momento. Tais estoques também devem ser vistos em relação às possibilidades de esta se manter fora da produção capitalista. Também não se trata de deduzir o urbano-metropolitano da dimensão dos custos de reprodução da força de trabalho, tal como sugerido por Castells (1983). Nesse espaço, atuam múltiplas lógicas de acumulação deflagradas por diversos interesses do Estado, do capital em suas diversas frações e da força de trabalho, também em seus diferentes segmentos. Segundo Piquet (2001:13), "a urbanização capitalista é antes de tudo, uma multiplicidade de processos de apropriação do espaço".

Além dessas condições mais gerais do funcionamento específico do mercado de trabalho, é preciso considerar ainda a organização segmentada dos mercados de trabalho, ou seja, que os trabalhadores

não competem pelos mesmos postos de trabalho, tampouco as empresas pelo mesmo tipo de força de trabalho. Os mecanismos estruturantes da organização distinta dos mercados de trabalho foram tratados pelas teorias da segmentação, sendo associados às políticas de emprego das grandes empresas, à organização sindical e seus mecanismos de barganha e às formas de intervenção do Estado (EDWARDS *et al.*, 1975; RUBERY, 1978; CLARK, 1981; PECK, 1989 e 1996).

No que se refere ao papel da escala metropolitana na estruturação segmentada do mercado de trabalho é possível avançar a partir de algumas contribuições de autores latino-americanos que pensaram tais articulações sob a conformação de distintos estilos nacionais de desenvolvimento e padrões de urbanização.

Para Santos (1990), a metrópole está sempre alentando expectativas de encontrar alguma ocupação, tendo em vista a presença de atividades com diversos níveis de capitalização, organização e tecnologia. Nas metrópoles são criadas diferentes oportunidades de trabalho e de captação e apropriação de rendas, inclusive para os estratos que estão na base da estrutura social. Esse autor enfatiza a formação de estoques de capital obsoleto nas metrópoles e sua importância na atração de população empobrecida, recriando as condições para a utilização desse "velho econômico".

Segundo Tavares (1981, p. 22), a urbanização "dá lugar ao surgimento de um mercado 'geral' de trabalho, externo à indústria". Tendo em vista a concentração de força de trabalho nas áreas urbanas de maior complexidade e densidade, em quantidade e qualidade exigidas pelos avanços na divisão social do trabalho, pode-se compreender que esse meio urbano define as condições de base para a organização dos mercados de trabalho. Porém, essa é uma via de mão dupla, uma vez que o mercado geral de trabalho (metropolitano), dada a heterogeneidade das estruturas produtivas e sociais, também sofre uma influência maior das relações entre empresas de diversos tipos e portes, entre grandes empresas e trabalhadores organizados, do emprego público, das políticas sociais e dos mecanismos de regulação do trabalho.

Por outro lado, apesar de se poder argumentar a partir da maior complexidade relativa das estruturas produtivas metropolitanas, essas

não são diretamente correspondentes ao modo como se organizam os mercados metropolitanos de trabalho. Como afirma Baltar (2003), a partir das características de uma estrutura industrial/produtiva determinada, sua estabilidade facilitaria a consolidação de segmentos no mercado de trabalho. Nesse sentido, afirma que seria possível fazer uma distinção geral com base nas diferenças no ritmo dos processos de industrialização e urbanização dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Tal distinção se daria pelo ritmo no qual foram implantadas as estruturas produtivas e pelas peculiaridades do meio urbano que enfrentaram. Nos países desenvolvidos, a maior estabilidade relativa das estruturas produtivas em meios urbanos já consolidados foram importantes para a organização de mercados de trabalho internos às grandes empresas com base na definição de postos de trabalho dentro de grupos específicos de ocupação e segundo critérios de recrutamento, treinamento e qualificação, progressão de carreira, hierarquias salariais e de remuneração etc. Tais formas de segmentação foram consolidadas no período do pós-guerra em ambiente de crescimento econômico, compromisso com o pleno emprego, implementação dos programas do Welfare State e maior participação política dos trabalhadores organizados.

Ao contrário dos países desenvolvidos, segundo Baltar (2003), a implantação das estruturas produtivas/industriais de forma abrupta e concentrada no tempo, nos países de capitalismo tardio como o Brasil, exigiu um rápido e intenso processo de urbanização e de mobilização em larga escala da população do campo e/ou de regiões mais atrasadas do ponto de vista do processo de industrialização. De modo que, nas regiões em que se concentrou o processo de industrialização e urbanização, predominou o recrutamento de mão de obra sem a experiência da disciplina do trabalho industrial. No âmbito desses processos, também ocorreu rápida e intensa modernização do campo e das atividades agrícolas com a introdução de máquinas, implementos e defensivos agrícolas, apoiada pela implantação de sistemas de crédito rural. Junto com os fatores políticos referentes à não realização de reforma agrária e à negação dos direitos do trabalho e benefícios sociais aos trabalhadores rurais, atuaram como fatores de expulsão da população do campo.

Ainda segundo Baltar (2003), apesar da consolidação e do aprofundamento da industrialização expandirem a participação do emprego assalariado em áreas metropolitanas, a rapidez desses processos impediu a estruturação dos mercados de trabalho em torno de grupos específicos. Assim, diferentemente dos países de industrialização madura nos quais a montagem mais lenta das estruturas produtivas levou à maior especialização da mão de obra, formaram-se, nos países subdesenvolvidos, mercados metropolitanos de trabalho de ampla base e intensa concorrência, com elevada rotatividade da mão de obra e heterogeneidade nas situações de ocupação.

Barbosa de Oliveira (1998) ressalta a dimensão política da organização específica do mercado urbano de trabalho no Brasil, destacando não só o papel dos amplos excedentes de mão de obra, mas, principalmente, a implantação pelo Regime Militar de um modelo de gestão da mão de obra amplamente desfavorável aos trabalhadores, sobretudo com a eliminação do estatuto da estabilidade e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), conferindo grande liberdade às empresas na gestão da contratação, uso e remuneração da mão de obra. Assim, para esse autor, constituiu-se um regime que favoreceu a instabilidade do emprego e o caráter fugaz dos contratos de trabalho, impedindo o acesso de grande parte dos trabalhadores aos mercados de trabalho mais organizados.

De uma perspectiva mais geral, no caso brasileiro, a instabilidade estrutural do modelo de desenvolvimento minou a organização dos mercados urbanos de trabalho em bases que pudessem garantir melhores condições para o trabalho assalariado. Segundo Medeiros (1992, p.6)

> (...) as interações dinâmicas entre salários, estabilização dos contratos e produtividade afirmam-se no médio e longo prazos supõem um relativo grau de estabilização e expansão dos mercados. Em mercados estruturalmente instáveis, os ajustes quantitativos da força de trabalho, as estratégias de subcontratação, acabam por diluir os efeitos auto-alimentadores daquela relação. Neste sentido as desproporções intersetoriais, os constrangimentos do balanço de pagamentos, as tensões inflacionárias, os déficits fiscais, interrompem ou encurtam excessivamente os ciclos expansivos. Assim as instituições do mercado de

> trabalho e da formação dos salários não se estabilizam, os horizontes empresariais se encurtam e o sistema de contratação passa a demandar uma excessiva flexibilidade.

De acordo com Tavares (1981), além dos problemas da industrialização tardia, seria necessário considerar também os mecanismos que atuam nos processos de marginalização urbana e rural, que implicam na existência de um excedente permanente de força de trabalho "inutilizável" diante do desenvolvimento das forças produtivas. Nesse caso, tiveram grande peso os problemas da formação histórica nacional e os mecanismos sociopolíticos de restrição às possibilidades de defesa dos interesses das camadas inferiores da sociedade. Em particular, o atraso das relações sociais de produção no que concerne à não resolução da questão agrária que, por sua vez, se reproduz na questão urbana. A influência dessas questões é maior na dimensão analítica das possibilidades de ocupação da população fora do mercado de trabalho organizado pelo núcleo capitalista. A questão mais complexa da organização dos mercados metropolitanos de trabalho não se restringiria apenas às relações entre o emprego formal e informal, mas também pela gravitação do emprego em torno de condições de "marginalização transitória ou definitiva" dos mercados de trabalho organizados.

As mudanças nas estruturas produtivas, salariais e de consumo no capitalismo contemporâneo impuseram desafios analíticos ainda maiores para o entendimento da forma como estão sendo (re) segmentados os mercados de trabalho, tanto nas metrópoles de países desenvolvidos como de países subdesenvolvidos. Cabe ressaltar aqui que em contextos de menor dinamismo econômico, de aumento do desemprego de longo prazo, introdução de novas práticas e políticas de emprego da grande empresa, enfraquecimento da ação sindical e reorientação política dos Estados nacionais, as barreiras à entrada no mercado de trabalho, por meio de uma relação de emprego mais estável e com melhores salários, tornaram-se praticamente intransponíveis à grande parte da população ativa metropolitana. Tais desafios são analisados de maneira mais detalhada na seção seguinte.

Desafios analíticos para a compreensão das transformações no capitalismo contemporâneo e suas articulações com o mercado metropolitano de trabalho

No plano da dinâmica econômica, em geral, e da metropolitana, em particular é preciso cautela no estabelecimento de articulações entre a dinâmica econômica intersetorial e a do mercado de trabalho. Como argumentam Tavares e Souza (1981), não existe correspondência direta entre as estruturas produtivas, salariais e de consumo. A realização da produção é feita pela conjunção dessas estruturas que, em termos macroeconômicos, guardam algum tipo de relação. Porém, nos termos do padrão oligopolista de acumulação e dadas as assimetrias de poder entre os diferentes tipos de capital e entre capital e trabalho, o ajuste entre as três estruturas é determinado por instâncias intermediárias bastante complexas e específicas (financiamento da produção, do consumo, fiscal e tributário, do comércio exterior e da ação sindical), que influenciam os parâmetros de melhor/pior distribuição da renda.

As transformações no capitalismo contemporâneo aumentaram de maneira considerável a complexidade desses nexos de interação, impondo desafios ainda maiores para a análise das mudanças nessas três estruturas (produtiva, salarial e de consumo) e em suas articulações com as mudanças na organização e no funcionamento dos mercados de trabalho.

As estruturas produtivas são caracterizadas por assimetrias intercapitalistas (porte, setor, mecanismos de financiamento, pesquisa e desenvolvimento) bastante acentuadas pela lógica da coerção concorrencial. No período atual, a dimensão produtiva tem sido impactada por intensas transformações nos padrões de concorrência e de rentabilidade das grandes empresas. Em contexto político-econômico marcado pela desregulamentação e de grande avanço tecnológico, foi ampliada a mobilidade internacional dos fluxos de capital comercial, produtivo e, sobretudo, financeiro. Os ajustes implementados pelas empresas ocorreram tanto pela via da reestruturação produtiva (automatização, aumento dos componentes importados, introdução de novos produtos e novas formas de

organização da produção e do trabalho) quanto pela via das mudanças patrimoniais (privatizações e fusões e aquisições). Seus impactos diferenciados sobre as estruturas produtivas (desestruturação de elos das cadeias produtivas, criação de novos complexos produtivos, terciarização etc.) e os mercados de trabalho (aumento do desemprego, flexibilização e precarização das condições e das relações de trabalho) em países desenvolvidos e subdesenvolvidos foram marcantes, tendo sido amplamente estudados pela literatura especializada. É importante destacar que, mais recentemente, também surgiram novas questões determinadas pelos padrões de valorização da riqueza financeira. De modo geral, isso ocorre por meio das pressões dos novos parâmetros de gestão da riqueza financeira sobre as dimensões da decisão autônoma de investimentos e da gestão operacional e do emprego nas grandes empresas.

Na perspectiva do que vem sendo denominado de "regime econômico dominado pelas finanças" (*finance led growth)* alguns autores argumentam que, como resultado da reestruturação produtiva e patrimonial poderia ser estabelecida uma nova associação entre o capital financeiro e a indústria sob o predomínio dos interesses dos investidores institucionais (CHESNAIS, 2005; PLIHON, 2005). Em termos gerais, Plihon (2005) ressalta a maior penetração dos critérios de valorização da riqueza financeira na gestão operacional das empresas, principalmente por meio da introdução das opções de recompra das ações como garantia à rentabilidade dos acionistas, predominantemente investidores institucionais. Essas são mudanças que impactam negativamente a decisão autônoma de investimentos e introduzem, no curto prazo, novas vulnerabilidades aos sistemas produtivos.

Nesse contexto de políticas macroeconômicas comprometidas com tais lógicas de valorização do capital, torna-se necessário ter em grande conta que a decisão autônoma sobre a realização de investimentos encontra graves obstáculos. Tal decisão, quando implementada, devido às características dos novos produtos e serviços, das novas formas de organização da produção e do trabalho e em razão da imposição dos critérios de valorização da riqueza financeira que reduzem significativamente os prazos de retorno do investimento, seu potencial de encadeamento intersetorial sobre o

emprego e a renda nas estruturas produtivas nacionais tem sido limitado e, em grande medida, seus efeitos são canalizados para o exterior (CARNEIRO, 2007).

A partir das transformações nesse plano mais geral, mudanças profundas e abrangentes nas formas de organização da produção e do trabalho trouxeram consequências relevantes. Também nesse caso, foram amplamente estudadas as estratégias de externalização e descentralização (por meio da terceirização, subcontratação, *global outsourcing* e outras), de reorganização do trabalho em equipe, trabalho por projetos etc., implementadas pelas organizações do setor privado e do setor público. Associadas à flexibilização da regulamentação do trabalho e à introdução de inovações tecnológicas, resultaram, de um lado, na extinção de postos de trabalho em todos os setores da atividade econômica e, de outro, na redução das possibilidades de inserção no mercado de trabalho por meio de uma relação de emprego mais estável e segura, em geral representadas pelas ocupações na grande empresa e pelo emprego público[1].

A fragmentação das atividades entre unidades econômicas de variados portes e sob os mais diversos formatos de organização em rede, células de produção, complexos regionais de produção e das inúmeras opções estratégicas de externalização e descentralização, que articulam diferenças inter e intranacionais, aumentaram de modo excepcional a complexidade dos vínculos intersetoriais das estruturas produtivas, com repercussões distintas sobre a organização do trabalho[2]. Tais transformações tiveram como consequência o aumento da diversidade das relações (de interdependência, de cooperação e subordinação) entre as empresas e entre empresas e trabalhadores independentes por meio de esquemas de produção "ultradescentralizados", como designado por Veltz (2008). Associados às novas formas de inovação

1 As mudanças aqui ressaltadas representam apenas alguns dos aspectos mais gerais das mudanças nos mercados de trabalho sob a lógica da reestruturação produtiva e racionalização econômica. Entretanto, essas são questões bastante complexas, clivadas pela existência de diferentes sistemas nacionais de regulação do trabalho.

2 Alguns autores se contrapõem à existência de um modelo único de organização e gestão da produção e do trabalho ou de "variantes" nacionais dos modelos fordista e taylorista, demonstrando a multiplicidade de suas formas concretas. Veltz (2008) considera ser esta a "era do diverso e do experimental" caracterizada por um "zapping incessante" entre os modos de gestão da produção e do trabalho.

tecnológica e informacional e de alavancagem financeira, tais arranjos econômicos reforçam ainda mais o poder de comando dos grandes conglomerados empresariais sobre os demais elos das cadeias produtivas, exacerbando as assimetrias competitivas (MARTINELLI; SCHOENBERGER, 1994; CHESNAIS, 2005).

Alguns autores têm relacionado a ascensão de novas formas de organização da produção e do trabalho às diferentes formas de segmentação da mão de obra determinadas pelos requisitos de maior flexibilização das relações de trabalho no interior das empresas. Dessa forma, constitui-se uma situação de tensão permanente entre um núcleo de trabalhadores mais estáveis e seguros e trabalhadores em diversas situações contratuais periféricas no âmbito dos diversos arranjos produtivos (ATKINSON, 1984).

A erosão dos mercados internos de trabalho tradicionais, como consequência dos novos requisitos de competitividade produtiva, denotaria, por sua vez, uma redução do papel das grandes empresas na organização dos mercados de trabalho. A segmentação desses estaria sob maior influência dos mecanismos que atuam nos mercados externos de trabalho, com destaque para as políticas de flexibilização das leis e normas de regulação do trabalho, dos programas de qualificação técnica etc., de modo geral, estabelecidos nos contextos nacionais.

Porém, segundo as conclusões do estudo de Grimshaw *et al.* (2001), a partir de pesquisas em empresas de diferentes setores no Reino Unido (indústria, comércio, administração pública local e telecomunicações), a queda dos pilares tradicionais dos mercados internos de trabalho não indica a diminuição do papel das grandes empresas na organização do mercado de trabalho. Os autores argumentam que, dadas as mudanças no balanço de poder entre capital e trabalho, ocorre, pelo contrário, um fortalecimento da autonomia dos empregadores no desenho e na implementação de novas práticas e políticas de emprego que lhes sejam mais favoráveis[3], elevando sobremaneira as barreiras à entrada nos mercados de trabalho. A

3 Esses autores ressaltam o recurso de maneira recorrente à oferta de mão de obra das agências temporárias de emprego, recrutamento externo de pessoal especializado, subcontratação, fragmentação das estruturas de pagamento etc. associadas ao desmantelamento das políticas de "qualificação na ocupação", dos mecanismos de promoção interna e fragmentação das estruturas dos salários e remunerações.

incorporação de trabalhadores nos quadros das empresas requer, cada vez mais, períodos intermitentes de emprego temporário, muitas vezes, através de agências de emprego, em vez de recrutamento direto com contratos por tempo indeterminado. Também significa maior probabilidade de a entrada/saída dos quadros das empresas ocorrer no mesmo ponto da *job ladder*[4]*,* pois os espaços para a promoção interna foram bastante reduzidos. As próprias *job ladders* se tornaram horizontais e as oportunidades de promoção na carreira profissional são externas à empresa ou ao setor. Nessas condições, mesmo os trabalhadores do núcleo não estão imunes a essas mudanças dado que, por meio desses processos, as fronteiras entre mercado interno e externo se deslocam constantemente.

Ainda segundo esses autores, embora as empresas se beneficiem crescentemente das condições dos mercados externos de trabalho, não há evidências de que isso ocorra de modo estritamente relacionado aos requisitos internos da produção. Tampouco as mudanças nos mercados externos de trabalho refletem diretamente as políticas internas das empresas. Para esses autores, as teorias que concebem a segmentação por esses processos criam uma dicotomia artificial entre mercado interno e externo de trabalho e não ajudam no esclarecimento do modo pelo qual vêm sendo redesenhadas as fronteiras entre esses dois mercados de trabalho. Grimshaw e Rubery (1998) afirmam que é preciso conceber as diferentes formas de organização dos mercados de trabalho por parte das grandes empresas de forma mais dinâmica e integrada às políticas macroeconômicas e de (des)regulamentação dos sistemas nacionais de emprego, de seguridade social e de legislação do trabalho que impactam a oferta de trabalho.

Cabe enfatizar que as análises do modo pelo qual os mercados de trabalho vêm sendo reestruturados, a partir das transformações nas dinâmicas de acumulação e de valorização da riqueza capitalista, exigem também uma visão de conjunto, não se restringindo tão somente às formas de mobilização da mão de obra por parte das grandes empresas. Nesse sentido, foram importantes as mudanças na esfera macroeconômica (volatilidade cambial, rigor fiscal e monetário,

4 "Escada de emprego" (em tradução literal) na qual postos de trabalho estão organizados em níveis hierárquicos dentro de grupos específicos, segundo práticas e políticas de qualificação e treinamento, pagamento e promoção interna etc.

taxas de juros elevadas e maior exposição à concorrência externa), ampliando sobremaneira as incertezas sobre as decisões autônomas de investimento e aumentando as pressões de flexibilização dos mercados de trabalho.

Com relação à dimensão salarial deve-se considerar que, sob forte reorientação político-ideológica, houve uma redistribuição de renda favorável ao capital (sob a forma de lucros e dividendos e juros da dívida pública), às grandes fortunas e às classes sociais de maior poder, sobretudo daquelas ligadas à valorização da riqueza financeira, em detrimento dos rendimentos dos trabalhadores. A dimensão salarial tem sido negativamente impactada tanto pelo aumento do desemprego como pela reorganização dos mercados de trabalho em bases mais frágeis, sob condições de maior instabilidade e precariedade dos vínculos ocupacionais. Nesse quadro, a ampliação das desigualdades de renda ocorre em simultâneo à uma redefinição da relação capital/trabalho.

As estruturas salariais das empresas são determinadas pela lógica da repartição dos ganhos de produtividade, sendo essa fundamentalmente mediada pela ação organizada dos trabalhadores. A ação sindical pode ser observada sob os diversos prismas de suas formas de organização (em termos setoriais, regionais e por empresa) e aos seus instrumentos de negociação dos salários, das condições e relações do trabalho ante as políticas das empresas. Nesse sentido, a intensificação do poder discricionário das empresas na determinação da relação de trabalho ocorre em detrimento do poder de negociação dos sindicatos, em ambiente de ataque político-ideológico à representação sindical, aumento do desemprego e elevação das barreiras à entrada no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, observa-se um crescente aumento da parte variável dos salários por meio da introdução de diversos programas de remuneração (bônus, prêmios, Participação nos Lucros e Resultados-PLR e outros). Eles são estabelecidos de acordo com critérios de desempenho dos trabalhadores (individualmente, em equipe ou por células de produção) no cumprimento das metas estabelecidas pelas empresas (número de clientes, desempenho das vendas etc.). Contudo, tais rendimentos não são incorporados aos salários e nem

incidem sobre eles contribuições sociais e previdenciárias e ajustes salariais futuros (DEDECCA, 2005; KREIN, 2007).

Sauviat e Chesnais (2005) afirmam que, com a maior participação do "capital portador de juros" sobre a propriedade das empresas, o controle das decisões de investimento não só está crescentemente sob os desígnios diretos do capital, mas também sob a gestão de dirigentes corporativos alinhados aos critérios de rentabilidade estabelecidos pelos mercados financeiros. Esse alinhamento seria observado pela oferta sistemática de opções de compra das ações das empresas e de bônus como mecanismo de remuneração dos dirigentes superiores. Esses autores mostram que, segundo critérios de rentabilidade no curto prazo, a gestão do emprego nas empresas é influenciada pela introdução de "fórmulas salariais e contratos adaptados às diferentes categorias de mão de obra e ao funcionamento peculiar dos mercados de trabalho correspondentes a essas categorias" (p. 251). Assim, além de maior diferenciação dos mecanismos de repartição dos ganhos de produtividade, as próprias fontes desses ganhos se tornaram mais opacas à grande parte dos trabalhadores.

A estrutura de consumo, por sua vez, não pode ser derivada diretamente desse novo padrão salarial e das novas condições de incorporação dos trabalhadores no mercado de trabalho. Está também relacionada à própria estrutura produtiva no que diz respeito aos instrumentos de concorrência (propaganda e publicidade, financiamento do consumo etc.) e aos padrões históricos de acumulação e de distribuição de renda dos países. O avanço sem precedentes nas formas de endividamento determinadas pelas inovações financeiras e de crédito é fundamental para a compreensão dos novos padrões de consumo. Atualmente, o consumo se desconecta da renda familiar disponível, tendo suas formas de antecipação propiciadas por vários instrumentos de financiamento da dívida (cartão de crédito, crediário, *leasing* etc.), muitas vezes oferecidos por bancos e agências financeiras da própria empresa industrial/comercial. Além disso, o sistema, cuja forma mais avançada é representada pelos processos que atuam na dinâmica econômica dos Estados Unidos, transforma as dívidas contraídas em fonte para um novo endividamento[5].

5 Como é o caso dos mecanismos de refinanciamento das hipotecas, ampliados para as classes de menor poder aquisitivo, que estão no cerne da crise atual dos EUA.

Considerando as mediações aqui sinteticamente esboçadas, sob o prisma de uma divisão social do trabalho mais sofisticada nas áreas metropolitanas, seria possível observar interações entre a maior densidade da população urbana e a concentração de mercados de consumo de bens-salário; a elevada heterogeneidade das atividades econômicas e dos mercados de trabalho e a presença mais acentuada dos estratos médios-altos das estruturas de classes sociais ligadas às funções de comando etc.

De maneira geral, os efeitos nas interações das três estruturas supracitadas (produtivas, salariais e de consumo) estão associados à imposição de um estilo de vida urbano no sistema capitalista que impele o consumo de bens e serviços (alimentos, vestuário, residência, energia elétrica, água e gás, lazer e entretenimento e outros). Tais interações atuam na esfera da diferenciação do consumo, por exemplo, no consumo de bens e serviços de luxo pelas classes de mais alta renda. No meio urbano-metropolitano, o poder de compra dessas classes é importante para a análise dos mecanismos de apropriação da renda fundiária urbana e das decisões de investimento nas infraestruturas de consumo coletivo. Isso tem sido cada vez mais acentuado por meio dos processos de ampliação das desigualdades de renda em favor desses estratos. Por outro lado, também é preciso levar em consideração que os instrumentos de financiamento que antecipam o consumo não são mais exclusivos das famílias de classe média-alta, também foram repassados às classes de menor poder aquisitivo, com fortes impactos sobre seu estilo de vida urbano[6].

Assim, apesar dessa aproximação pelo consumo, a estrutura de consumo associada a um estilo de vida tipicamente urbano não pode ser diretamente derivada das relações no mercado de trabalho. Importantes mediações devem ser feitas no que diz respeito às questões da distribuição de renda e suas relações com as alternativas de sobrevivência fora das relações capitalistas de produção.

No caso brasileiro, as características de um mercado de trabalho de ampla base, elevada rotatividade, intensa concorrência e alta heterogeneidade nas situações de ocupação, em que predominam

6 Isso poderia ser atestado nas metrópoles brasileiras, em que "(...) os aparelhos eletrônicos chegam às favelas antes da unidade sanitária completa (e evidentemente da moradia digna)" (MARICATO: 2003, p. 78).

baixos salários, inclusive dos trabalhadores do mercado de trabalho formal nas áreas metropolitanas mais avançadas, certamente têm influência na reprodução da força de trabalho, com impactos negativos sobre as paisagens físicas urbanas. Isso foi ainda mais agravado no período pós-1980, com a interrupção do processo de estruturação do mercado de trabalho, que vinha sendo caracterizado, em termos gerais, pelo aumento da taxa de assalariamento, das ocupações urbanas de maior qualificação e de classe média, do emprego de maior qualificação na administração pública e serviços sociais e do emprego nas grandes empresas, privadas e estatais.

Diferentemente das metrópoles de países desenvolvidos, o conflito clássico entre trabalhadores do núcleo e da periferia do mercado de trabalho não é o principal determinante no que se refere às questões distributivas e à estrutura de consumo nas metrópoles brasileiras[7]. Nessas, há grande proximidade dos rendimentos auferidos pelos empregados assalariados com relações formais de trabalho e os empregados assalariados informais.

Segundo Tavares (1981), nos espaços metropolitanos brasileiros, as possibilidades de sobrevivência fora das relações formais de trabalho dependeriam menos da pequena produção e mais dos meios de se auferir rendimentos prestando serviços pessoais diversos às classes dos estratos médios-altos. De outro modo, "em torno de cada 'bom posto' de trabalho criado, desenvolve-se uma miríade de ocupações precárias" (MEDEIROS, 1992, p. 326). Tal como ressaltado anteriormente, as questões distributivas mais importantes são determinadas pelo anacronismo da concentração da propriedade da terra e da renda fundiária, tanto rural como urbana, pela interdição do direito à cidade e pelo arcaísmo do papel do capital mercantil nas lógicas de produção do espaço urbano-metropolitano.

Considerações finais

Este trabalho buscou examinar criticamente os desafios para a análise das relações entre a problemática metropolitana e as questões do mundo do trabalho no capitalismo contemporâneo. Alguns

7 Porém, do ponto de vista da proteção social, a inserção no núcleo do mercado de trabalho e a formalização do vínculo de emprego representam um diferencial importante.

processos foram aqui sistematizados, mas a complexidade da escala metropolitana de análise coloca uma série de questões em aberto, tanto para o processo de metropolização em geral quanto para os processos específicos de cada estilo de desenvolvimento constituído na periferia do capitalismo.

Entende-se que é possível e necessário avançar na análise das transformações na dinâmica do capitalismo contemporâneo, em seus variados contextos nacionais e regionais, e buscar realizar as imprescindíveis mediações teóricas e históricas, que melhor determinem, especifiquem e qualifiquem os seus impactos sobre os mercados metropolitanos de trabalho, tendo por base uma análise mais complexa do papel da dimensão urbano-metropolitana na organização e no funcionamento do mercado de trabalho assalariado.

Com relação à problemática do trabalho, foram discutidas as formas através das quais, em termos gerais, a urbanização no sistema capitalista cumpre papel fundamental na concentração de força de trabalho (em quantidade e qualidade) requerida pelo movimento e ritmo da acumulação de capital e pela sofisticação e aprofundamento da divisão social do trabalho. O processo de urbanização, sobretudo em suas áreas de maior concentração, permite contornar eventuais problemas e constrangimentos de rigidez e estabilidade da oferta de mão de obra, bem como sua (des)mobilização numa base diária/cotidiana. Nesses termos, o urbano mais avançado, ou seja, o espaço metropolitano, entendido como uma dimensão amplificada dos processos de diversificação produtiva e diferenciação social que estruturam o urbano em geral, contribui decisivamente para o estabelecimento das bases de organização dos mercados gerais de trabalho.

Entretanto, as relações entre espaço metropolitano e mercado laboral não são lineares e imediatas, posto que a organização dos mercados de trabalho no espaço urbano, em geral, e no metropolitano, em particular, resulta de distintos processos econômicos, sociais, espaciais, demográficos e culturais que atuam na criação de variados estilos de vida e estratégias de sobrevivência cotidianas. As mediações teóricas e históricas da problemática do trabalho em aglomerações urbanas de maior densidade e complexidade passam

pela compreensão dos processos atuantes na distribuição pessoal e funcional de renda e nas possibilidades de reprodução social dentro e fora do mercado de trabalho *stricto sensu*.

Nos países periféricos ocorreu o implante abrupto, truncado, assimétrico e bastante concentrado no tempo e no espaço de estruturas produtivas, ocupacionais, distributivas e de consumo, exigentes da mobilização de massas humanas em larga dimensão, sem os requisitos da disciplina do trabalho fabril. De maneira bastante peculiar e distinta dos países centrais, em que a preparação daquelas estruturas conduziu a processos de especialização, diferenciação e diversificação, nos países periféricos, mercados metropolitanos de trabalho de base ampla e com acirradas disputas, levaram à rotatividade e heterogeneidade nas condições ocupacionais.

As rápidas e profundas reestruturações produtivas, organizacionais, patrimoniais e institucionais e a dominância financeira na definição da gestão da riqueza determinaram transformações profundas nas relações de emprego no período contemporâneo. Porém, é preciso analisar as diferentes políticas de contratação e remuneração das grandes empresas num quadro mais geral de modo dinâmico e integrado às políticas macroeconômicas e de (des)regulamentação dos sistemas nacionais de emprego, de seguridade social e de legislação do trabalho que impactam a oferta de trabalho.

Em suma, torna-se imprescindível levar em consideração a não resolução dos impasses estruturais do desenvolvimento econômico nacional e dos problemas urbanos na periferia do capitalismo mundial. Nesses espaços, ainda predominam as lógicas de valorização do capital mercantil nas dinâmicas de expansão metropolitana e de reprodução da miséria e da pobreza, que, por sua vez, impõem fortes restrições ao desenvolvimento pleno de uma cidadania substantiva.

Isso se torna crucial quando se considera que, do ponto de vista teórico e em um contexto político conservador (de hegemonia e consenso em torno de certo pensamento único), têm predominado abordagens que estabelecem relações imediatas entre o urbano de maior densidade e complexidade e o mercado de trabalho, tendo por base um mero balanço entre efeitos centrífugos ou centrípetos, determinados pelas externalidades positivas e negativas presentes

nos espaços metropolitanos. Nessas concepções, os baixos salários e a elevada instabilidade dos trabalhadores no emprego são vistos como vantagens competitivas e não como indicadores das persistências da situação de subdesenvolvimento. Além disso, sob a influência dos novos modelos de cidade, o elevado nível de desemprego é utilizado como justificativa para implementar novas políticas urbanas e regionais que acionam frentes de valorização, de acordo com os interesses empresariais.

Os desafios analíticos para a compreensão dessas articulações tornaram-se ainda mais significativos com as transformações nas estruturas produtivas, salariais e de consumo no capitalismo contemporâneo. A grande complexidade que envolve as questões sistematizadas neste capítulo impõe importantes desafios teórico-metodológicos para distintas áreas temáticas para se compreender as articulações entre o espaço metropolitano e o mundo do trabalho, especialmente na periferia do capitalismo. Nesses espaços, as bases de acionamento e mobilização da mão de obra no mercado geral de trabalho ainda são fortemente caracterizadas pela precariedade dos vínculos de emprego, elevada rotatividade e baixos salários; e as carências de todos os tipos (materiais e imateriais) são extremas.

Referências

ATKINSON, J. Manpower strategies for flexible organizations. *Personnel Management*, 1984, vol.16, n. 8, p. 28-31.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. *Salários e preços*. Campinas: IE-Unicamp, Coleção Teses, 2003.

BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. Formação do mercado de trabalho no Brasil. *In*: BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso *et al*. (orgs.). *Economia & Trabalho:* textos básicos. Campinas: IE-Unicamp, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CARNEIRO, Ricardo. Globalização e integração periférica. Texto para discussão. Campinas: IE-Unicamp, 126, 2007.

CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CLARK, Gordon. The employment relation and spatial division of labor: a hypothesis. *Annals of the Association of American Geographers*, 1981, v. 71, n. 3.

DE MATTOS, Carlos A. Crescimento metropolitano na América Latina: Los Angeles como referência? *In*: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (orgs.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005

DEDECCA, Cláudio Salvadori. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: IE-Unicamp, 2005.

EDWARDS, R. C.; REICH, M.; GORDON, D. M. (eds.). *Labor market segmentation*. Lexington: Mass., D. C. Heath, 1975.

GRIMSHAW, Damian; WARD, Kevin G.; RUBERY, Jill; BEYNON, Huw. Organisations and the Transformation of the Internal Labour Market. *Work, Employment & Society*, 2001, vol.15, n. 1, p. 25-54.

GRIMSHAW, Damian; RUBERY, Jill. Integrating the internal and external labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, 1998, p. 199-220.

HAMNET, Chris. Social polarisation in global cities: theory and evidence. *Urban Studies*, 1994, vol. 31, n. 3, p. 401-424.

HARVEY, David. *The urbanization of capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1985.

KREIN, José Dari. *Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil*: 1990-2005. Tese (Doutorado em Economia) – IE-Unicamp. Campinas, 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MARTINELLI, Flavia; SCHOENBERGER, Erica. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! *In*: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (orgs.). *As regiões ganhadoras*. Oeiras: Celta Editora, 1994.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. *Padrões de industrialização e ajuste estrutural:* um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismos tardios. Tese (Doutorado em Economia) – IE-Unicamp. Campinas, 1992.

OFFE, Claus. *O capitalismo desorganizado*: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PECK, Jamie. *Workplace*: the social regulation of labor markets. New York: The Guilford Press, 1996.

PECK, Jamie. Reconceptualizing the local labour market: space, segmentation and the state. *Progress in Human Geography*, 1989, v. 13, p. 42-61.

PIQUET, Rosélia. Os marcos da intervenção do Estado no urbano. *In*: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. *O desenvolvimento urbano em questão*. Textos didáticos. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001.

PLIHON, Dominique. As grandes empresas fragilizadas pela finança. *In*: CHESNAIS, François (org.). *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

RUBERY, Jill. Structured labour markets, worker organization and low pay. *Cambridge Journal of Economics*, 1978, v. 2, n. 1, p. 17-37.

SANTOS, Milton. A metrópole: modernização, involução e segmentação. *In*: VALLADARES, Licia; PRETECEILLE, Edmond. *Reestruturação Urbana*: tendência e desafios. Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, 1990.

SASSEN, Saskia. Informalization in advanced market economies. *International Labour Organization*, 1997, Discussion paper, n. 20.

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

SAUVIAT, Catherine; CHESNAIS, François. As transformações das relações salariais no regime de acumulação financeira. *In*: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; ARROIO, Ana (orgs.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto, 2005.

STORPER, Michael; VENABLES, Anthony J. O burburinho: a força econômica da cidade. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (orgs.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

TAVARES, Maria da Conceição. Problemas de industrialización avanzada en capitalismos tardios y perifericos. *Economia da América Latina*, CIDE, México, 1981, p. 21-42.

TAVARES, Maria da Conceição; SOUZA, Paulo Renato Costa. Emprego e salários na indústria. *Revista de Economia Política*, 1981, v. 1, n. 1, p. 3-29.

WACQUANT, Loïc. *Parias urbains*: ghetto, banlieues, État. Paris: La Découverte, 2006.

VELTZ, Pierre. *Le nouveau monde industriel*. Paris: Gallimard, 2008.

VELTZ, Pierre. The rationale for a resurgence in the major cities of advanced economies. *Leverhulme International Symposium*. The Resurgent City. London School of Economics, p. 19-21 April, 2004.

Financeirização periférica, neoextrativismo e urbanização dependente na América Latina

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Nelson Diniz

Introdução: dependência e urbanização na América Latina

Nosso objetivo é contribuir com uma agenda de pesquisa que vincule as hipóteses contemporâneas da financeirização, do neoextrativismo e da predominância do rentismo ao conceito de urbanização dependente, advindo do debate clássico, dos anos 1960-1970, acerca das transformações urbanas na América Latina. Buscava-se, então, compreender as particularidades da relação entre a industrialização tardia, impulsionada no ciclo desenvolvimentista, e a urbanização na região, que não repetia a dinâmica de crescimento das cidades dos países centrais. Esse debate sobre os fenômenos urbanos latino-americanos se deu em uma conjuntura intelectual específica: a da emergência de abordagens e matrizes de pensamento instituídas a partir da adesão ou das críticas ao arcabouço teórico cepalino,

elaborado ao longo dos anos 1950. Acompanhando as reflexões que apontavam os limites desse arcabouço, surgiram, por exemplo, as diferentes teorias da dependência.

Há muita controvérsia ao redor das teorias da dependência. Mesmo assim, é possível discernir alguns consensos. Formuladas a partir dos anos 1960, elas ofereciam uma alternativa aos enfoques desenvolvimentistas, sobretudo diante do que Martins e Filgueiras (2018) denominam como a crise do desenvolvimento dependente e associado na América Latina. Para eles, essas teorias abriram espaço para uma reinterpretação das sociedades latino-americanas, enfatizando a economia mundial "como formadora das classes dominantes na região e articuladora de seus processos de desenvolvimento" (p. 445).

As teorias da dependência, em especial as de inspiração marxista, orientavam-se no sentido do questionamento das capacidades das classes dominantes latino-americanas, não só das oligarquias agrárias, mas do empresariado urbano-industrial, de superar a condição de subdesenvolvimento da região. Enquanto autores da tradição desenvolvimentista defendiam a hipótese da existência de burguesias nacionais aptas à condução, relativamente autônoma, do processo de industrialização, resultando no progresso técnico, econômico e social, as teorias da dependência assinalavam os limites dessa hipótese e sustentavam que o desenvolvimento latino-americano estava bloqueado pelo padrão de relações centro-periferia. Ainda que, em suas versões "associadas", como a de Cardoso e Falleto (1984), a tensão em torno da viabilidade do desenvolvimento tenha adquirido outros contornos, sugerindo certa margem em benefício da América Latina. Tratava-se, na verdade, de confrontar dois tipos de elaboração teórica. De um lado, as teorias da modernização, que, segundo Martins e Filgueiras (2018), "pretendiam replicar, nas periferias, os padrões de desenvolvimento dos países centrais" (p. 445). De outro, as "teorias de desenvolvimento sob a liderança de uma burguesia nacional industrial, formuladas pelos Partidos Comunistas, pela CEPAL, ou pelo ISEB" (p. 445). Mas, enfim, o que importa dizer, em consonância com Mancilla (2020), é que essa conjuntura intelectual também foi marcada pelo advento dos estudos urbanos latino-americanos.

No que concerne a esse primeiro momento de produção intelectual a respeito dos fenômenos urbanos, pode-se destacar as con-

tribuições de Gino Germani (1967; 1973). Apelando às teorias da modernização, o autor se preocupou com o papel das cidades no processo de transformação da América Latina, refletindo sobre seu funcionamento como mecanismo integrador no contexto da industrialização e do possível surgimento de sociedades desenvolvidas na região. Ademais, foi um dos pioneiros do debate sobre a marginalidade, definindo-a, conforme Mancilla (2020), "como a falta de participação de indivíduos e grupos nas esferas da sociedade" (p. 176, tradução nossa). Uma vez que a marginalidade era explicada nos termos da dualidade tradicional-moderno, à cidade, entendida como lócus da modernidade, caberia a função de integrar as massas marginalizadas na construção da sociedade moderna capitalista.

Quijano (1966), por sua vez, questionava essa concepção estrutural-funcionalista, propondo uma abordagem histórico-estrutural, que, na interpretação de Mancilla (2020), concentrava-se na "análise da estrutura social e do mercado de trabalho, dado que seria a capacidade ou incapacidade de responder à demanda de força de trabalho o que explicaria a marginalidade" (p. 181, tradução nossa). Abordagem remetida, ainda segundo Mancilla (2020), às relações de dependência, que estariam na base da marginalização, pois "os países dependentes não seriam capazes de gerar uma demanda real de força de trabalho devido ao padrão internacional de incorporação na economia mundial" (p. 181, tradução nossa).

Na sequência dessas primeiras elaborações, diversas iniciativas, como pesquisas, seminários, simpósios etc., transpuseram as reflexões sobre os limites do desenvolvimentismo e a dependência para o campo dos estudos urbanos. Transposição que teve como marco a publicação, em 1973, das coletâneas de Marta Schteingart e Manuel Castells: *Urbanización y dependencia en América Latina* e *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Tudo isso estimulando um fecundo debate acerca não apenas da cidade como objeto específico de investigação, mas sobre o próprio conceito de dependência.

Castells (1973), por exemplo, estabeleceu que a dependência, ainda que referida à questão do poder entre sociedades e/ou Estados, não corresponde à simples capacidade dos mais fortes de submeter, desde fora, os mais fracos, e sim à articulação das relações de classe, de poder e de dominação entre dois tipos de formações

sociais: as dependentes e as dominantes. Note-se, aqui, a necessidade de problematizar os argumentos de Castells (1973). Afirmar que a articulação da estrutura social e a organização das relações de classe, nas sociedades dependentes, encontram sua lógica fora delas não deve levar à negação da relevância explicativa do que ocorre em seu interior. E esse aspecto, a alegada negligência quanto à dinâmica interna das sociedades dependentes, constituiu um dos principais elementos da crítica às teorias da dependência. Então, cumpre reforçar que, mais do que instituída de "fora para dentro", a dependência resulta da dialética das relações de classe, de poder e de dominação "no interior" e "entre" sociedades dependentes e dominantes. Mas, do nosso ponto de vista, esse aspecto não foi desconsiderado pelos autores que contribuíram para delimitar o debate sobre as relações entre urbanização e dependência. Quijano (1978), por exemplo, sustentava que as especificidades das matrizes histórico-sociais das sociedades latino-americanas cumpriam um papel decisivo na mediação dessas relações. Além disso, observava que a dependência se estabelece "quando as sociedades implicadas formam parte de uma mesma unidade estrutural de interdependência, dentro da qual um setor é dominante" (p. 78, tradução nossa). Ou seja, apesar de expressar a hegemonia das classes sociais das sociedades dominantes, as relações de poder nas sociedades dependentes também operam segundo uma lógica própria, ainda que tenham que se acomodar aos imperativos da totalidade de relações de interdependência que vinculam esses dois tipos de sociedades.

Argumentos como os de Castells (1973) e de Quijano (1978) foram objeto de outros questionamentos, sobretudo por generalizar características que seriam próprias apenas de alguns países e por não escapar do dualismo tradicional-moderno. Entretanto, isso não compromete o que há de mais promissor, em termos teórico-metodológicos, nesses argumentos. Em primeiro lugar, a importância atribuída, nas reflexões sobre a urbanização, às relações de poder entre formações sociais no âmbito do sistema mundial. Ou seja, o esforço de abordar a urbanização em termos relacionais e totalizantes. Em segundo lugar, a ideia conforme a qual, para cada período de desenvolvimento, há um padrão de urbanização dependente, descrito em termos de formas e processos típicos, abrindo caminho, em nossa perspectiva,

para a delimitação de ciclos de produção social do espaço urbano. Esses são os parâmetros de análise que se quer resgatar dessa discussão. Resgate que deve considerar críticas como a de Singer (1973), para quem a dependência é apenas "um entre os vários fatores que influenciam o desenvolvimento, a urbanização e a marginalização em sociedades como as da América Latina" (p. 312, tradução nossa). Em suma, estamos retornando a uma discussão clássica, cujo âmago foi descrito da seguinte maneira: "O processo de urbanização [...] não pode ser explicado, validamente, senão como parte da problemática mais ampla da sociologia da dependência (QUIJANO, 1978, p. 76-77, tradução nossa).

O retorno a essa discussão se justifica na medida em que, à semelhança do que caracterizou o debate anterior, a investigação dos nexos entre a atual fase de desenvolvimento do capitalismo e a urbanização latino-americana encontra um fecundo horizonte de reflexão nas relações de subordinação da periferia. Se países como o Brasil têm sido convertidos, como adverte Paulani (2013), não só em plataformas de exportação, mas em plataformas de valorização financeira, essa conversão resulta de mecanismos de subordinação que não são mais os associados à industrialização. Hoje, essas relações de dependência dizem respeito, principalmente, ao modo como os países periféricos são submetidos a tendências da fase de predominância do rentismo, como a financeirização e a reprimarização, que evidenciam novas e velhas formas de extrativismo e repercutem na produção do espaço. Assim, segue pertinente a afirmação de Castells e Vélez (1973), exposta na apresentação de *Imperialismo y urbanización en América Latina*: é necessário delimitar os diferentes processos sociais que constituem os países da América Latina em sua variedade e complexidade, mas, do mesmo modo, é indispensável ressaltar o que os "une em termos de processo econômico-político: certa similitude no lugar que ocupam no sistema de relações do imperialismo" (p. 1, tradução nossa). Mas as determinações fundamentais desse lugar mudaram ao longo do tempo, exigindo um esforço de atualização, tanto factual quanto teórico.

Portanto, buscando fortalecer o pensamento teórico-crítico sobre a urbanização, pretendemos problematizar as transformações contemporâneas do capitalismo na América Latina, destacando

aspectos relacionados ao poder e ao dinheiro em nível sistêmico. Consideraremos, primeiramente, a natureza dessas transformações nos marcos da globalização neoliberal, que deixou para trás o projeto de industrialização. Em seguida, demonstraremos a necessidade de enquadrar essas transformações numa compreensão da crise do capitalismo, que remonta aos anos 1970. Esse enquadramento se desdobrará na exploração de duas hipóteses recentes: a da dominância financeira e a da emergência do que tem sido denominado como neoextrativismo. Por fim, retomando o debate da urbanização dependente e recorrendo ao caso brasileiro, delinearemos tópicos que nos parecem centrais para o estabelecimento de uma agenda de pesquisa acerca da urbanização latino-americana.

Da industrialização tardia à globalização neoliberal

Uma vez situado o debate clássico a respeito da urbanização dependente na América Latina, cabe estabelecer, mais uma vez, que a manutenção da validade teórico-analítica dos principais termos desse debate exige sua atualização à luz das transformações contemporâneas do capitalismo. Transformações que remontam ao esgotamento dos padrões de expansão material preponderantes, em nível sistêmico, do pós-Segunda Guerra Mundial ao início dos anos 1970. Transformações, enfim, que, dentre outras consequências, contribuíram para encerrar o ciclo desenvolvimentista latino-americano. Tudo isso, recorrendo às palavras de Arrighi ([1994] 2003), indicando que algo "de fundamental parece haver-se modificado [...] no modo como funciona o capitalismo" (p. 1). E não há dúvidas de que, ainda hoje, o funcionamento dos mecanismos de acumulação de poder e de capital está determinado pelos eventos e conjunturas que se sucederam desde então.

Existem muitas maneiras de identificar e problematizar essas transformações, e isso é verdadeiro tanto no que concerne ao capitalismo central quanto ao periférico. Por exemplo, no decorrer da década de 1990, e durante os primeiros anos do século XXI, predominaram as perspectivas que mobilizavam os conceitos de globalização e neoliberalismo.

No Brasil, a obra *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, de 1997, ilustra a centralidade desse tipo de abordagem.

Como observam seus organizadores, a intenção foi a de reunir "um conjunto de ensaios que tem em comum sua mesma preocupação com os fenômenos a que se refere, genericamente, a palavra globalização" (TAVARES; FIORI, 1997, p. 8). Resultado de um seminário cujo ponto de partida foi a releitura de um texto escrito, em 1985, por Maria da Conceição Tavares, intitulado *A retomada da hegemonia norte-americana*, a obra oferece, ainda conforme seus organizadores, "uma crítica comum não apenas à visão ingênua, apologética ou ignorante do processo de globalização, mas também uma militância crítica contra as políticas neoliberais" (p. 12). Seus capítulos analisam, primeiramente, as relações entre poder e dinheiro no sistema internacional, sublinhando o papel da diplomacia do dólar forte na retomada da hegemonia norte-americana a partir dos anos 1980. É o caso das contribuições de Tavares e Melin (1997). Na sequência, há uma ênfase na dominância financeira contemporânea, presente nos argumentos de Braga (1997). Por fim, cabe destacar como Medeiros (1997) busca compreender a inserção diferenciada de regiões como a Ásia e a América Latina nos circuitos de valorização da globalização. Ou seja, trata-se de um esforço coletivo que se ocupa das tendências de transformação do capitalismo, de sua dimensão geopolítica e de sua expressão tanto em espaços econômicos ascendentes, como a Ásia oriental, quanto em espaços cuja condição periférica foi inequivocamente reafirmada, como a América Latina. No que tange a essa espécie de bifurcação nos destinos da Ásia e da América Latina, é interessante considerar uma interpretação semelhante, a de Arrighi (2008), que também parte dos primeiros movimentos dos Estados Unidos para retomar sua hegemonia, na forma principal da denominada contrarrevolução monetarista.

O que Arrighi (2008) chama de contrarrevolução monetarista remete à ruptura com a política de déficits federais, flexibilidade monetária e negligência com o câmbio que constituíram o padrão de resposta dos Estados Unidos à recessão mundial pós-crise do petróleo de 1973. Na perspectiva do autor, embora tenha sustentado o crescimento da demanda nacional e internacional, esse padrão resultou na escalada da pressão inflacionária, em déficits nunca vistos no balanço de pagamentos norte-americano e no ataque especulativo ao dólar no final da década. E foi justamente como resposta a essas

circunstâncias que ocorreu a virada para a contrarrevolução monetarista. Geralmente associada aos governos de Reagan e Thatcher, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, essa virada teve início no governo de Jimmy Carter que, em 1979, promoveu a elevação sem precedentes da taxa de juros norte-americana ("choque Volcker"), reduzindo drasticamente o crédito e a liquidez internacionais. Isso redundou em nova recessão mundial, forçou a reestruturação produtiva dos principais setores industriais das economias centrais, estimulou o deslocamento sistêmico de capitais da esfera da valorização produtiva para a esfera da valorização financeira e, por fim, abriu caminho para o ajuste estrutural das economias centrais e periféricas, com destaque para o caso dos países latino-americanos, que se viram incapazes de lidar com o problema do endividamento externo e forçados a aderir ao Consenso de Washington.

Foi a partir da crise da dívida externa, nos anos 1980, que teve início, na América Latina, a substituição do projeto desenvolvimentista pelo projeto de inserção competitiva nos circuitos da globalização neoliberal, que tendeu a reafirmar a dependência e a condição periférica da região. Por reafirmação da condição periférica, nas circunstâncias históricas acima resumidas, entenda-se o seguinte: mesmo a suposta margem de decisão e autonomia nacional, ou de dinamismo econômico parcial, na forma de um desenvolvimento capitalista dependente e associado, que teria existido no período desenvolvimentista, foi totalmente revertida com a globalização. Para Martins (2011), isso ajudaria a explicar a própria aproximação de Fernando Henrique Cardoso, tanto como intelectual quanto como político e presidente do Brasil, ao neoliberalismo nos anos 1990. Isto é, se no passado perspectivas como as de Cardoso e Falleto (1984) já assinalavam o dilema da margem reduzida de autonomia para o desenvolvimento no capitalismo periférico, o que implicaria, necessariamente, em um projeto de associação ao capitalismo central, no contexto da globalização, haveria ainda menos espaço para cogitar rupturas e projetos alternativos. A única saída, então, seria a adesão ao neoliberalismo. No entanto, essa não foi a única leitura corrente na passagem do século XX ao XXI. Autores como Martins (2011), tributários da tradição da teoria marxista da dependência, formularam esse dilema de outra maneira.

Segundo Martins (2011), a globalização atualizou e/ou inaugurou uma série de limites ao desenvolvimento latino-americano, os quais, se não fossem superados, constituir-se-iam em significativos obstáculos à soberania da região. Em sua opinião, isso é verdadeiro não só para os anos 1990, de estagnação econômica, mas também para a fase de crescimento aberta na primeira década do século XXI. No que tange a essa fase, o autor se refere, por exemplo, à continuidade da diminuição da participação da indústria no PIB da América Latina. Trata-se, de fato, de uma fase de expressivo crescimento, coincidente com a ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda na região e com uma conjuntura internacional excepcionalmente favorável, que converteu a China em importante parceiro comercial. Mas, como dito, ela também esteve marcada por tendências que reforçaram a dependência latino-americana. Dentre elas, destaca-se a reprimarização, que acompanhou a mencionada redução da participação da indústria no PIB. Nas palavras do autor:

> A expansão econômica da América Latina a partir de 2003 apresentou pela primeira vez desde 1980 crescimento econômico *per capita* equivalente à economia mundial. Redirecionou-se o eixo geopolítico de crescimento para o Pacífico e a China, tornando-se menos dinâmico o vinculado aos Estados Unidos. O eixo de expansão para a China gera, entretanto, muitas incertezas quanto à sustentabilidade de seus resultados. Esse processo tem sido acompanhado de forte reprimarização da pauta exportadora (p. 322).

Ao lado da desindustrialização e da reprimarização, Martins (2011) sublinha outras tendências, como a desnacionalização e a financeirização, que, reunidas, aprofundariam a superexploração do trabalho, proporcionariam baixo crescimento econômico, resultariam em vulnerabilidades políticas e sociais, além de afetar o equilíbrio ecológico na América Latina. Tudo isso articulado "a uma diretriz de expansão do sistema mundial que é decadente e está em crise civilizatória" (p. 341), demandando, assim, a construção de um novo padrão de desenvolvimento, orientado pela ruptura com essas tendências.

Mas o que se quer destacar é que o debate sobre as mudanças do capitalismo na América Latina tem levado, mais recentemente, à ênfase em torno de temas como a dominância financeira e a reprimarização. Isso explica a difusão de interpretações e hipóteses que, sem ignorar o acúmulo dos debates anteriores, recorrem sobretudo aos conceitos de financeirização e de neoextrativismo. Neste artigo, é a partir delas que se vislumbra a possibilidade de atualizar os termos da urbanização dependente, propondo novos horizontes de pesquisa para o campo dos estudos urbanos e, ao mesmo tempo, valorizando a tradição do pensamento crítico latino-americano. No entanto, antes de considerá-las, defende-se que as mudanças em curso devem ser abordadas à luz da crise sistêmica do capitalismo.

A América Latina no contexto da crise sistêmica do capitalismo

Como já sugerido, um conjunto de transformações, iniciadas nos anos 1970, indicam que algo de fundamental modificou-se no funcionamento do capitalismo, ao menos quando se compara esse novo período com o do pós-Segunda Guerra. Desde então, o debate a respeito delas abriu caminho para variadas interpretações. Considere-se, por exemplo, a perspectiva de David Harvey, amplamente difundida no campo dos estudos urbanos.

A crise contemporânea do capitalismo à luz da teoria dos ajustes espaço-temporais

Harvey (2011) afirma que a crise contemporânea resulta das respostas encontradas para uma crise anterior, justamente a dos anos 1970. Seu argumento ressalta a pressão menos constante da "superacumulação" e a necessidade de absorção dos excedentes de capital, que contribui para estabilizar as contradições da acumulação capitalista. Trata-se de um argumento que remonta a obras anteriores, sobretudo *Os limites do capital*, em que Harvey ([1982] 2013) afirma que a busca "pela mudança tecnológica produtora de mais-valor, quando associada ao imperativo social da 'acumulação pela acumulação',

produz um excedente de capital com relação às oportunidades de empregá-los" (p. 268). Nessas circunstâncias, há um "estado de superprodução do capital", que "é chamado de 'superacumulação de capital'" (p. 268). Acompanhando Marx, o autor sustenta que, caso não existam alternativas lucrativas de investimento, "a tendência à superacumulação deve ser contrabalançada pelos processos que eliminam da circulação o capital excedente" (p. 268). E diz que esses "processos podem ser examinados sob o título de 'a desvalorização do capital'" (p. 268). Em suma, quando o capital excedente não é absorvido em novas frentes de investimento, a desvalorização – no limite, a destruição – do capital e as crises se tornam mecanismos fundamentais de racionalização das contradições da acumulação capitalista.

Além disso, a perspectiva de Harvey (2011) é influenciada por outra proposição de Marx: as contradições do capitalismo, os obstáculos e barreiras a sua expansão, uma vez superados, são recolocados sob novas formas e de modo tão ou mais crítico. Essa proposição contribui, por sua vez, para o entendimento do cerne da teoria dos ajustes espaço-temporais:

> A sobreacumulação [...] representa uma condição de excedentes de trabalho [...] e excedentes de capital. [...] Esses excedentes podem ser potencialmente absorvidos pelos seguintes fatores: (a) o deslocamento temporal mediante investimentos em projetos de capital de longo prazo ou gastos sociais (como a educação e a pesquisa) que adiam a futura reentrada em circulação de valores de capital; (b) deslocamentos espaciais por meio da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos, sociais e de trabalho, em outros lugares; ou (c) alguma combinação de (a) e (b) (HARVEY, 2005, p. 93-94).

Isso não pode ser feito sem que o sistema de crédito assuma centralidade e complexidade cada vez maiores. No entanto, ao ser mobilizado, esse sistema amplia e agrava as contradições anteriores, que foram deslocadas temporal e/ou espacialmente. Por exemplo, investimentos em capital fixo de larga escala e grande durabilidade, via sistema de crédito, imobilizam capitais, tornando-os suscetíveis a crises de desvalorização. As expectativas de retorno desses investimentos podem ser convertidas em capitais fictícios, na forma de títulos

que circulam de modo autônomo frente aos investimentos iniciais, ou seja, frente aos capitais adiantados e mesmo aos capitais já em processo de valorização. Todavia, a maior liquidez desses títulos não elimina o fato de que os investimentos precisam ser bem-sucedidos, em outros termos, de que os capitais adiantados necessitam ser efetivamente realizados para que esses mesmos títulos tenham alguma correspondência com o mundo do valor e do mais-valor. Se isso não ocorre, eles se convertem em pura ficção, em papéis que não representam riqueza real. De onde pode nascer todo tipo de descompassos entre o que acontece, de um lado, na esfera da valorização produtiva e o que é próprio, de outro lado, da esfera da valorização financeira, cuja autonomização, antes de resolver, acentua as tendências de crise.

Em suma, pode-se dizer que o ajuste das crises e contradições do capitalismo é viável, mas limitado no tempo e no espaço. E é desse modo, tomando o caso dos Estados Unidos como referência, que Harvey (2011) sustenta que a hipertrofia financeira e o incremento das dívidas públicas e privadas, descritos, cada vez mais, em termos de financeirização, funcionaram como soluções para a crise dos anos 1970, com repercussões na geografia histórica do capitalismo, mas estiveram na origem da crise de 2007-2009. Ou seja, as contradições foram postas, parcialmente superadas, mas, por fim, foram repostas.

Também é possível recorrer à teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação (ARRIGHI, [1994] 2003) para vincular o funcionamento e a crise do capitalismo contemporâneo à crise e à corrente de acontecimentos e conjunturas que caracterizaram o capitalismo pós-1970. Essa teoria é particularmente importante, para os nossos objetivos, porque situa as relações de poder no centro da interpretação do capitalismo, o que nos parece totalmente compatível com o esforço de atualização do debate sobre urbanização e dependência, no âmbito do qual tanto o nível sistêmico quanto as relações de poder são igualmente importantes.

A crise do capitalismo à luz da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação

Para Arrighi ([1994] 2003), a atual fase de expansão financeira, iniciada nos anos 1970, possui precedentes que remontam ao final do século XIV, quando “foram delineados os aspectos fundamentais de

todas as expansões financeiras posteriores" (p. 90). Ao analisar essas expansões, ampliando a fórmula geral do capital de Marx, Arrighi ([1994] 2003) define do seguinte modo o padrão dos chamados ciclos sistêmicos de acumulação:

> O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário 'coloca em movimento' uma massa crescente de produtos [...] nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário 'liberta-se' de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD'). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo *ciclo sistêmico de acumulação* (DMD') (p. 6).

O autor identifica quatro ciclos sistêmicos de acumulação: i) o ciclo genovês, do século XV ao início do XVII; ii) o holandês, do fim do século XVI até a maior parte do XVIII; iii) o britânico, da segunda metade do século XVIII até o princípio do XX; e iv) o norte-americano, iniciado no fim do século XIX e que prossegue na atual fase de expansão financeira. A partir do ciclo holandês, começa a correspondência entre os ciclos sistêmicos de acumulação e a ascensão, plena expansão e queda das hegemonias no sistema mundial; ascensão e queda que indicam momentos de reestruturação sistêmica. E é importante destacar, ainda, que as reestruturações sistêmicas atribuem sentido à concepção do "capitalismo histórico como sistema mundial", utilizada por Arrighi ([1994] 2003), pois sugerem exatamente isso: um sistema submetido a ritmos cíclicos, mas, ao mesmo tempo, a contingências históricas capazes de transformar sua natureza, influenciando, no extremo, a própria maneira como se manifestam esses ritmos cíclicos. Nesses termos, apesar do caráter sistêmico-estrutural dessa concepção, as determinações de última instância são histórico-contingenciais.

Mas o que importa é como a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação vincula a crise dos anos 1970 à atual crise do capitalismo. Conforme essa teoria, a passagem das fases de expansão material para as fases de expansão financeira é marcada por uma "crise

sinalizadora", na qual "o agente principal dos processos sistêmicos de acumulação começa a deslocar seu capital do comércio e da produção, em quantidades crescentes, para a intermediação e a especulação financeira" (p. 220). De acordo com Arrighi ([1994] 2003):

> Essa passagem é a expressão de uma 'crise', no sentido de que marca um 'ponto decisivo', um 'momento crucial de decisão'. Através dessa mudança, o principal agente dos processos sistêmicos de acumulação de capital revela uma avaliação negativa da possibilidade de continuar a lucrar com o reinvestimento do capital excedente na expansão material da economia mundial, bem como uma avaliação positiva da possibilidade de prolongar sua liderança/dominação, no tempo e no espaço, através de uma especialização maior nas altas finanças. Essa crise é o 'sinal' de uma crise sistêmica subjacente mais profunda, que, no entanto, a passagem para as altas finanças previne temporariamente. Na verdade, a passagem pode fazer mais que isso: pode transformar o fim da expansão material num 'momento maravilhoso' de renovação da riqueza e do poder (p. 220).

No entanto, como no argumento de Harvey (2011; [1982] 2013), essa crise pode ser resolvida apenas temporariamente. Nos termos de Arrighi ([1994] 2003), isso foi feito, ao longo do tempo, justamente na forma da financeirização, da especialização na esfera da valorização financeira, que, inclusive, prolonga e aumenta os poderes dos agentes governamentais e empresariais promotores da expansão material precedente. Considere-se, para contextualizar essa perspectiva, o caso do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano.

A contrarrevolução monetarista e a diplomacia do dólar forte cumpriram esse papel. No campo econômico, permitiram a recentralização da liquidez mundial pelos Estados Unidos, que mantiveram suas prerrogativas de regulação do dinheiro mundial, a despeito do colapso dos mecanismos de Bretton Woods. Assim, após o choque Volcker, os principais agentes governamentais e empresariais norte-americanos reposicionaram-se no topo da hierarquia do sistema financeiro internacional. E, ao fazê-lo, beneficiaram-se dessa posição, que parecia ter sido perdida com o incremento do mercado de eurodólares no final dos anos 1960.

No campo militar, a financeirização permitiu que os Estados Unidos tivessem acesso, nos anos 1980, aos recursos que viabilizaram uma escalada da corrida armamentista típica da Guerra Fria. Incapaz de mobilizar recursos semelhantes, a União Soviética foi derrotada. O colapso do bloco soviético e a demonstração de força na Guerra do Golfo (1990-1991) contribuíram para reverter a "síndrome do Vietnã", que havia posto em questão o poder do aparato bélico estadunidense. Reversão que se estendeu ao menos até a invasão do Afeganistão, em 2001, e os primeiros momentos da segunda Guerra do Golfo (2003-2011). A vitória no campo militar, por seu turno, não só fez parecer que os Estados Unidos não tinham inimigos à altura, como fortaleceu a sustentação de sua via de desenvolvimento e crescimento econômico global, atualizada e sintetizada na forma do Consenso de Washington, como a única via possível e desejável. E isso, por fim, fez parecer que a hegemonia estadunidense, isto é, sua liderança moral e intelectual sobre o sistema mundial estava definitivamente restabelecida. Entretanto, como já sugerido e, mais uma vez, à semelhança do argumento de Harvey (2011), as contradições próprias da crise sinalizadora norte-americana não foram definitivamente eliminadas, pois os ajustes possíveis são sempre limitados no tempo e no espaço. Essas contradições não desaparecem no que Arrighi ([1994] 2003; 2008) chama de *belle époque* das hegemonias, momentos de "colheita dos frutos" da expansão material, que coincidem com o início das fases de expansão financeira. Em resumo: a superação da crise sinalizadora não estabelece solução permanente para a crise sistêmica subjacente.

Em *O longo século XX*, o autor afirma que ainda não havia ocorrido a crise terminal da via de desenvolvimento norte-americana. No entanto, em *Adam Smith em Pequim*, obra posterior, Arrighi (2008) assinala a "crise terminal da hegemonia" dos Estados Unidos, cujo poder passaria a ser exercido na forma da dominação pura: uma "dominação sem hegemonia", resultante do fracasso do Projeto para o Novo Século Norte-Americano, do esvaziamento da política de "guerra ao terror" e das dificuldades na segunda Guerra do Golfo, responsáveis por reavivar a síndrome do Vietnã. Tudo isso não apenas minando a hegemonia dos Estados Unidos, mas facilitando a ascensão econômica da Ásia oriental, da China em particular. Ascensão

que poderia converter esse país no centro dinâmico de uma nova sociedade mundial de mercado, cujos valores seriam distintos dos que caracterizaram o caminho ocidental de desenvolvimento. Em síntese, o retorno da síndrome do Vietnã, após o fracasso militar no Iraque, tornou ainda mais evidente outra síndrome, que já era objeto de atenção nos meios políticos, acadêmicos e militares norte-americanos: a "síndrome da China".

Adam Smith em Pequim foi publicado antes da crise financeira global de 2007-2009. No entanto, não há dúvidas de que seus argumentos principais são decisivos para compreender os ritmos e as dinâmicas da acumulação capitalista e da geopolítica mundial que emergiram desde então. Argumentos tanto mais importantes porque foi justamente a partir dessa crise que a China reforçou a projeção internacional dos seus poderes e renovou-se o debate sobre a crise da hegemonia norte-americana. Trata-se do advento de circunstâncias que nos levam a defender a centralidade de dois processos aparentemente contraditórios que incidem sobre os destinos e os caminhos do desenvolvimento dos Estados do Sul global, em particular da América Latina. Referimo-nos à aparente contradição entre, de um lado, a via da financeirização das economias latino-americanas, cujas origens remontam ao Consenso de Washington, e, de outro lado, a via do neoextrativismo que, segundo Svampa (2015), sugere a emergência de um novo consenso, o "das Commodities":

> O consenso das commodities é um processo complexo, rápido e recursivo e deve ser lido de várias perspectivas. Do ponto de vista econômico, envolveu um processo de 'reprimarização' das economias latino-americanas, enfatizando sua reorientação para atividades principalmente extrativistas ou baseadas em rendas [...] Na visão dos governos progressistas que o apoiam, o consenso das commodities está associado à ação do Estado como produtor e regulador, bem como ao financiamento de programas sociais para os mais vulneráveis a partir da renda extrativista (p. 65-67, tradução nossa).

Note-se que a literatura a respeito do neoextrativismo surgiu num momento de predominância de governos progressistas na América Latina. De todo modo, ela capta tendências das transformações

das economias latino-americanas, como a reprimarização, que seguem em vigor, a despeito da mudança de caráter dos governos em grande parte da região. Mais importante ainda é considerar que essas tendências se manifestam em uma fase de reestruturação sistêmica, em que a velha ordem mundial, a do imediato pós-Guerra Fria, não foi totalmente destruída e a nova, a do pós-11 de setembro e, acima de tudo, do pós-crise de 2007-2009, ainda não se estabeleceu plenamente. E, além do mais, num período em que não é evidente se e/ou quando essa nova ordem pode ser instaurada, ou se o sistema mundial ingressou numa etapa de prolongado caos sistêmico (ARRIGHI, [1994] 2003), quer dizer, uma situação de demanda de ordem não atendida ou difícil de ser atendida no curto prazo.

Em nossa opinião, não há, hoje, um Estado ou grupo de Estados capaz de atender a essa demanda de ordem, apto a alegar que suas ações são realizadas não em nome dos seus interesses, mas dos interesses "universais". Mesmo porque isso exige credibilidade e capacidade de mobilizar consenso em torno dessa alegação, além do consentimento para agir na real ou suposta intenção de defender esses interesses ditos universais. E esse não parece ser o caso na atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Portanto, parece mais plausível a hipótese do caos sistêmico prolongado, o que dá ensejo à seguinte questão: qual é o lugar da América Latina nesse caos sistêmico?

A predominância do rentismo e o lugar da América Latina no caos sistêmico

As mudanças em curso no capitalismo latino-americano estão determinadas, em nossa perspectiva, por dois processos fundamentais, que assumem relevância cada vez maior e que podem levar à suposição da existência de duas vias distintas, e mesmo contraditórias, de expansão da acumulação capitalista. Há, em primeiro lugar, a via da financeirização, típica da fase financeira do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, e que deve ser contextualizada para ressaltar as características que esse processo manifesta na América Latina. Para tanto, adota-se aqui a abordagem de Kaltenbrunner e Painceira (2021). De acordo com ela, ainda que revelem tendências análogas à financeirização das economias centrais, as recentes transformações

financeiras das economias latino-americanas possuem especificidades e se originam, principalmente, de sua integração subordinada ao sistema monetário e financeiro global. Como observam os autores, a inserção internacional da América Latina foi tradicionalmente analisada, por vertentes como o estruturalismo cepalino e as teorias da dependência, recorrendo às relações comerciais e aos investimentos estrangeiros diretos. A partir desse recurso, formulavam-se questões sobre as capacidades de autonomia e de desenvolvimento da região. Mas, atualmente, as relações comerciais e os investimentos estrangeiros diretos foram complementados pelo crescimento dos mercados financeiros globais e pela integração dos países emergentes nesses mercados. Além disso, Kaltenbrunner e Painceira (2021) afirmam que, "à semelhança de sua integração nos mercados de produtos, essas relações financeiras se caracterizaram pela dependência, a subordinação e as hierarquias" (p. 158, tradução nossa). Isso posto, interpretam a subordinação financeira à luz da literatura sobre a estrutura hierárquica do sistema monetário internacional, mobilizando, ainda, o conceito marxista de dinheiro mundial e contribuições tanto da economia política internacional quanto do enfoque pós-keynesiano.

Articulando esses diferentes referenciais, os autores demonstram como, entre 2000 e 2013, cresceram os fluxos de capitais em direção às economias emergentes, o que resultou, por sua vez, no acentuado incremento das reservas internacionais, especialmente em dólares, acumuladas nessas economias. No que concerne à América Latina, sobressai o exemplo do Brasil, cujas reservas aumentaram de 50 bilhões de dólares, em 2004, para 364 bilhões, em 2014. Mas, ao contrário do que se pode imaginar, uma vez que o incremento de reservas permite que os países da periferia façam frente a súbitas fugas de capital, os argumentos de Kaltenbrunner e Painceira (2021) sugerem que esse padrão de acumulação de divisas reforçou o caráter hierárquico do sistema monetário e financeiro global. Isso porque, nesse movimento, os países centrais encontraram oportunidades para impor a canalização de sua excessiva liquidez, bem além das reais necessidades dos países emergentes, cujas economias foram submetidas, cada vez mais, a uma lógica de curto prazo.

Trata-se, nos termos deste artigo, de um ajuste espaço-temporal das contradições da acumulação capitalista, cada vez mais financeiri-

zada nos países centrais, que, no período mencionado, deslocaram para a periferia parte de sua liquidez excessiva. Algo tanto mais decisivo quando se considera que, na ausência dessa alternativa, a absorção da referida liquidez teria sido muito mais difícil. De todo modo, o importante é ressaltar como, do ponto de vista de Kaltenbrunner e Painceira (2021), o movimento de capitais internacionais que levou a esse padrão de acumulação de reservas nos países emergentes teve repercussões internas, principalmente na estrutura e no comportamento dos bancos. Para eles, o movimento geral de capitais em direção ao Brasil (caso de que se ocupam, mas que encontra semelhanças em outros países latino-americanos) contribuiu para modificar o perfil dos empréstimos bancários no país, à medida que os "empréstimos de longo prazo (arriscados) para o setor produtivo foram substituídos por empréstimos para famílias (menos arriscados) de curto prazo" (p. 175, tradução nossa). Com isso, o "crédito à indústria" ou, de modo mais abrangente, o financiamento geral das empresas não financeiras assumiu, cada vez mais, os contornos da desintermediação bancária, tornando essas empresas "muito ativas nos mercados financeiros" (p. 183, tradução nossa). Kaltenbrunner e Painceira (2021) exploram, em especial, a participação das empresas não financeiras no mercado de derivativos.

Mas também é importante considerar, em segundo lugar, a via do neoextrativismo. Ou seja, a via que se manifesta, à primeira vista, na forma da demanda crescente por *commodities* e outros bens primários produzidos na América Latina. Demanda fundada, na passagem do século XX ao XXI, na expansão material da economia global, impulsionada especialmente pelo crescimento chinês. No entanto, o que poderia parecer uma contradição entre essa via e a anterior, e mesmo entre o extrativismo clássico e o neoextrativismo, só existe, em nossa opinião, na superfície. A passagem abaixo, que se refere à distinção mais comum entre esses dois tipos de extrativismo, ajuda a compreender o que está em questão:

> Os termos extrativismo e neoextrativismo estão intimamente ligados à crítica do ressurgimento de um modelo econômico e de crescimento capitalista voltado para a extração e exportação de matérias-primas, que tem sido perseguido em muitos países

> latino-americanos desde a virada do milênio. Autores como Eduardo Gudynas, Alberto Acosta e Maristella Svampa usam o conceito de extrativismo para se referir à predominância de atividades econômicas que se baseiam principalmente na extração de recursos e na valorização da natureza sem políticas distributivas, enquanto o termo neoextrativismo está vinculado aos governos nacionais que usam a receita excedente das atividades extrativas para combater a pobreza (BRAND; DIETZ; LANG, p. 129-130, tradução nossa).

Nos termos deste artigo, se há, de fato, diferenças entre o extrativismo clássico e o neoextrativismo, elas não deveriam ser buscadas numa ruptura com o histórico de subordinação da América Latina, pois, apesar do debate que se pode estabelecer a respeito de seus maiores ou menores efeitos redistributivos, a dinâmica do neoextrativismo antes reforça do que diminui as condições de dependência. Assim, adotamos as abordagens de Gago e Mezzadra (2017), Mezzadra e Neilson (2015; 2019) e Arboleda (2021), cujo sentido geral não é o de demonstrar a oposição entre o velho e o novo extrativismo, mas investigar como as finanças, o extrativismo e, além do mais, a logística estão fortemente articulados. Essas abordagens propõem que as reflexões sobre o conceito de extrativismo devem ir além da centralidade dos mercados de *commodities*, além do sítio propriamente dito de extração e dos circuitos ligados às atividades primário-exportadoras, buscando os vínculos dessas atividades com os circuitos da logística e das finanças. E é nesse sentido que se sugere outro conceito de neoextrativismo, assinalando que as conexões entre extração, logística e finanças abrem espaço para que um conjunto de operações do capital sejam identificadas como operações de extração. Gago e Mezzadra (2017), por exemplo, mencionam casos que variam dos rendimentos extraídos de complexas cadeias de produção do agronegócio, da mineração de dados ("*data mining*") à extração de rendas de classes populares, por intermédio do endividamento, destacando, ainda, a captura de rendas urbanas, no contexto de processos de gentrificação. Tudo isso, enfim, correspondendo à generalização, ao transbordamento, da lógica extrativista, que passaria a se manifestar nos mais diversos âmbitos da vida econômica e social. Para nós, quando se apela a esse tipo de abordagem, o que se evidencia é um complexo

jogo que vincula a criação de valor à extração de valor, este último processo assumindo a forma de múltiplas modalidades de captura de rendas.

Em síntese, o debate em torno do neoextrativismo ou do conceito ampliado de extrativismo mobiliza o que Mezzadra e Neilson (2015; 2019) definem como "operações de extração do capital", que envolvem a captura de recursos, de rendas, de excedentes etc. Operações cujos atributos indicam, segundo Gago e Mezzadra (2017), os seguintes aspectos: i) a extração não pode ser reduzida às operações ligadas à produção de matérias-primas; ii) o conceito de extração supõe a exterioridade do capital frente ao trabalho vivo e à cooperação; e iii) a extração não pode ser associada, exclusivamente, aos espaços rurais ou não urbanos.

Trata-se, em nossa perspectiva, de um debate que reúne questões e argumentos semelhantes aos de Paulani (2016), para quem a atual fase de desenvolvimento do capitalismo é caracterizada, principalmente, pela exterioridade do capital e pela predominância do rentismo, ou seja, dos rendimentos derivados da propriedade frente aos rendimentos oriundos da produção. A autora defende que, atualmente, o poder dos capitalistas está cada vez mais fundado no "pagamento de rendas, sejam elas provenientes da exploração de recursos naturais, da criação de monopólios, da existência de diferenciais de produtividade, ou das mais diferentes formas de *rent seeking*" (p. 526). Assim, sua abordagem evidencia como o rentismo se tornou "constitutivo do processo de acumulação, e não um 'pecado contra a acumulação'" (p. 526).

Do nosso ponto de vista, esse é o caminho para resolver a aparente contradição entre as duas vias mencionadas: a da financeirização e a do neoextrativismo. Contradição que conduz à proposição da existência de dois consensos distintos, que moldariam de maneira diversa as possíveis trajetórias do desenvolvimento latino-americano: o Consenso de Washington e o Consenso das Commodities. Ao recorrer à interpretação de Paulani (2016), defendemos que é possível aproximar esses dois processos em função do que eles têm em comum: ambos se vinculam à predominância do rentismo, típica do capitalismo contemporâneo e que se impõe, crescentemente, sobre a América Latina. Algo tanto mais verdadeiro à medida que

a globalização redunda em caos sistêmico, aumentando as pressões competitivas e os conflitos no sistema mundial. Quer dizer, segundo nossa hipótese, na ausência de alternativas, o rentismo seguirá sendo a força principal que determina o lugar subordinado da América Latina nessa fase de caos sistêmico. É o que se observa, por exemplo, no caso brasileiro, cujas modalidades prioritárias de inserção nos circuitos globais de acumulação, ainda conforme Paulani (2013), estão condicionadas, por um lado, pela conversão do país em plataforma internacional de valorização financeira e, por outro, pela reprimarização de sua pauta de exportações. Mas o que, afinal de contas, a predominância do rentismo sugere em termos de agenda de pesquisa sobre a urbanização latino-americana?

A urbanização latino-americana no contexto da predominância do rentismo: tópicos para uma agenda de pesquisa

Até aqui, oferecemos um conjunto de reflexões acerca das atuais mudanças no funcionamento do capitalismo, enfatizando suas repercussões e manifestações na América Latina. Longe de esgotar o debate, buscamos destacar temas, conceitos e abordagens cuja circulação é ainda relativamente restrita no campo dos estudos urbanos. Se é verdade, por exemplo, que a financeirização – do território, das cidades etc. – tornou-se um dos objetos mais difundidos nas pesquisas urbanas, perspectivas seminais desse processo continuam pouco exploradas. É o caso das contribuições de Giovanni Arrighi, que, como visto, operam na longa duração e em nível sistêmico, assinalam a recorrência da dominância financeira e ressaltam as relações de poder constitutivas da acumulação de capital. Quando não se recorre a contribuições como essas, fica comprometida, por exemplo, a capacidade de superar o presenteísmo e o nacionalismo metodológico que predominam nos estudos urbanos contemporâneos.

Além de fazer circular essas ideias, de enquadrar as transformações latino-americanas na crise sistêmica do capitalismo e de sugerir o desdobramento da globalização neoliberal em um caos sistêmico mais ou menos prolongado, nosso esforço mobiliza, ainda, outros

temas, conceitos e perspectivas igualmente promissores. É o caso da atenção voltada para o debate em torno do neoextrativismo e de nossa síntese, que propõe que tanto esse processo quanto o anterior, a financeirização, devem ser vinculados ao rentismo, traço marcante da atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Assim, retomando o conceito de urbanização dependente e os temas que giram ao seu redor, defendemos que as pesquisas urbanas e metropolitanas se orientem pelo acúmulo da tradição crítica latino-americana, atualizando a ideia segundo a qual os processos de produção social do espaço estão vinculados, na América Latina, tanto às peculiaridades de suas formações sociais quanto à integração subordinada dos países da região no sistema mundial. Pretendemos, portanto, resgatar os termos desse debate clássico, cuja hipótese diretriz, na perspectiva de Castells (1973), enfatizava a "articulação de formas espaciais derivadas dos diferentes tipos de dominação que marcaram a história do continente" (p. 7-8, tradução nossa). Naquele momento, o autor propunha a existência de três tipos de dominação: a colonial, a capitalista-comercial e a imperialista (industrial e financeira). Não poderíamos, por extensão, sugerir, mesmo que provisoriamente, a ideia de uma dominação rentista? Ou melhor, não poderíamos falar de dominação rentista-extrativista, uma vez que o que define esse tipo de dominação é, acima de tudo, a extração de valor e a captura de rendas nos mais diversos circuitos de acumulação? Enfim, é com base em termos e questões como essas e considerando o caso brasileiro que sustentamos a necessidade de uma agenda de investigação que se ocupe, principalmente, dos seguintes tópicos.

Questão regional e fragmentação do território

A questão regional brasileira foi tradicionalmente formulada em torno da temática dos desequilíbrios entre as partes do território nacional, resultantes do desenvolvimento social e espacialmente desigual da industrialização. Esse padrão de desenvolvimento desigual foi objeto de políticas de planejamento e de iniciativas de integração, na forma principal do estabelecimento de superintendências de desenvolvimento regional, como foi o caso da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959. No

entanto, a partir do experimento neoliberal dos anos 1990, a abertura da economia brasileira ao mercado externo, as privatizações e o abandono das políticas de desenvolvimento regional, dentre outros fatores, explicam por que autores como Pacheco (1998) identificaram tendências à fragmentação do território nacional, oriundas da inserção ativa do país na globalização e da reestruturação produtiva que lhe acompanhou. Mais adiante, a retomada das políticas regionais e a consequente tentativa de redistribuição espacial dos recursos nacionais, em razão do experimento neodesenvolvimentista, teriam contrabalançado as tendências à fragmentação.

Seja como for, a natureza preponderantemente rentista e extrativista da atual fase de dependência econômica do país, que se aprofunda à medida que a globalização se converte em caos sistêmico, parece autorizar o resgate da hipótese da fragmentação do território. Em nossa opinião, isso se justifica em virtude do impulso renovado à inserção diferenciada de suas regiões nos distintos circuitos de extração que operam contemporaneamente, o que permitiria retornar, inclusive, ao debate clássico sobre as economias de enclave. Há que considerar, igualmente, as formas como a logística e as distintas mediações escalares vinculam, sem necessariamente integrar, esses fragmentos do território, tanto nacionalmente quanto no âmbito das cadeias globais de valor.

Rede urbana e novos padrões de urbanização

Ao menos desde os anos 1980, vários estudos vêm apontando tendências de transformação e complexificação da rede urbana brasileira, em relação ao padrão conformado no auge do projeto de industrialização por substituição de importações. Padrão descrito em termos de macrocefalia. Em geral, essas tendências urbanas são consideradas a partir do processo de desconcentração industrial, que teria, no mínimo, relativizado a situação anterior de predominância de metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo.

Para Diniz (2002), por exemplo, a reversão da polarização industrial, sobretudo da área metropolitana de São Paulo, iniciada na segunda metade dos anos 1960, mas acelerada na década de 1990, pode ser explicada levando-se em conta as seguintes razões:

i) deseconomias na área metropolitana de São Paulo e criação de economias de aglomeração em vários outros centros urbanos e regiões; ii) ações do Estado em termos de investimento direto, incentivos fiscais e construção de infraestrutura; iii) busca de recursos naturais, traduzida pelo movimento das fronteiras agrícola e mineral, com reflexos na localização industrial e dos serviços; iv) unificação do mercado, potencializada pelo desenvolvimento da infraestrutura de transportes e comunicações; e v) efeitos locacionais da competição interempresarial. Tudo isso resultando na emergência de uma nova configuração urbana, marcada justamente pela perda de influência das regiões metropolitanas primazes, a expansão das metrópoles de segundo nível e o crescimento das cidades de porte médio.

Para nós, é bastante provável que as atuais relações de dependência no Brasil e na América Latina reforcem essas tendências de modificação e complexificação da rede urbana, à medida, por exemplo, que se exacerba o processo de desindustrialização e aumentam as pressões sobre as fronteiras agrícolas e minerais. Sendo assim, como ficam as principais aglomerações urbanas diante não só da desconcentração, mas do declínio da participação da indústria no PIB do país? Além disso, que tipo de rede urbana tende a se impor no contexto do advento de padrões de produção social do espaço identificados com expressões tais como cidades do agronegócio, cidades mineradoras e urbanização logística, dentre outras?

Reconfiguração da economia urbana

A desindustrialização brasileira, associada à reprimarização e ao aprofundamento da dominância financeira, impõe a necessidade de reconstrução do quadro teórico e das hipóteses com as quais nos interrogamos sobre os nexos entre o processo de metropolização e a constituição dos distintos circuitos da economia urbana. No início desse processo, em meados dos anos 1950, o Brasil ocupava uma posição periférica no sistema-mundo capitalista, produzindo bens primários para exportação e importando produtos industrializados dos países centrais. Essa posição teria sido progressivamente superada em virtude da industrialização,

iniciada na Era Vargas (1930-1945), acelerada no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e, em seguida, nos períodos correspondentes ao Milagre Econômico (1968-1973) e ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Ao longo desses anos, o Brasil passou à condição de semiperiferia, ao internalizar parte da dinâmica produtiva do sistema mundial.

Entretanto, a partir dos anos 1980, há uma inflexão nessa trajetória, que desloca a centralidade da expansão industrial, exigindo novas formas de compreensão não só da macroeconomia, mas também da economia urbana. Se, até essa inflexão, a heterogeneidade estrutural da base produtiva e do mercado de trabalho, característica da industrialização tardia, periférica e incompleta, serviu como chave analítica das investigações sobre o processo de metropolização, agora trata-se de capturar, especialmente, as relações entre o complexo/heterônomo setor terciário e as atuais tendências de transformação dos espaços metropolitanos e da rede urbana. Emerge, então, o desafio de requalificação teórica e conceitual das atividades identificadas, em termos estatísticos, como terciárias, o que dificulta seu enquadramento nas novas modalidades de acumulação do capital, com seus respectivos padrões territoriais. Referimo-nos, principalmente, às formas de organização das empresas e de exploração do trabalho que tendem a substituir o padrão fordista, como desdobramento avançado dos fenômenos de reestruturação produtiva e globalização.

Por exemplo, o conceito de acumulação flexível, proposto por Harvey ([1989] 2008) para interpretar a crise do fordismo, é cada vez mais útil para problematizar a existência de um novo regime de acumulação, mas também de extração de valor, cuja marca fundamental, além da flexibilidade, é o aumento do poder dos agentes capitalistas de capturar excedentes sem necessitar controlar, diretamente, a esfera da produção. Ou seja, leituras como a de Harvey ([1989] 2008) precisam ser atualizadas para abranger novas situações, em que o poder dos agentes capitalistas passa a ser exercido, nomeadamente, na esfera da circulação do valor, comandando a distância e de modo automatizado os novos espaços produtivos. É nesses termos que se pode dizer que a economia urbana vem sendo incorporada numa nova forma de organização econômica,

expressa no conceito mais recente de capitalismo de plataforma, desenvolvido por Srnicek (2016). Hoje, após o longo processo de inovação e reestruturação produtiva, iniciado nos anos 1970, não se trata somente da mobilidade e flexibilidade do capital, resultante da combinação entre dominância financeira e dominância informacional. O salto de qualidade está, sem dúvida, na constituição das plataformas digitais, que operam via aplicativos ("*Apps*"). É através delas que a propriedade do dinheiro (fundos financeiros) e a propriedade das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) permitem exercer o controle unificado sobre a produção, a circulação e o consumo, mobilizando multidões de fornecedores e consumidores, conectados por todo tipo de redes técnicas e logísticas. Como observa Pessanha (2020a), essa forma organizacional está presente em vários setores econômicos, transformando não só a lógica de atuação das grandes empresas, mas também o comércio varejista e os pequenos negócios de serviços, atividades essencialmente integrantes da economia urbana.

A questão, enfim, é compreender como essa nova modalidade de organização capitalista, na forma das empresas-aplicativo, impacta os diferentes circuitos da economia urbana. Para nós, há, por exemplo, um caminho de reflexão que pode recorrer à atualização do que Santos ([1979] 2004) denominou como os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Quer dizer, como ficam os vínculos entre os circuitos superior e inferior da economia urbana diante das transformações mais recentes do capitalismo? Quem são os agentes que atuam em cada um deles? Como se articulam? No argumento original do autor, o circuito superior era constituído pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores. O circuito inferior correspondia às modalidades de fabricação não capital intensivas, aos serviços não modernos e ao comércio não moderno e de pequenas dimensões. Como ficam, no contexto da generalização das empresas-aplicativo e das plataformas digitais, as relações entre esses dois circuitos? Hoje, empresas de *delivery*, por exemplo, vinculam pequenos negócios, como depósitos de bebida, ao funcionamento de grandes corporações. É o caso, no Brasil, do aplicativo Zé Delivery, que viabiliza

os nexos entre essa atividade urbana, em geral de base pobre, e a Ambev, a maior cervejaria do mundo. Nexos que dependem da mobilização de uma multidão de trabalhadores precários. É esse tipo de fenômeno, multiescalar e próprio da dinâmica de extração de valor, que temos em mente quando falamos da reorganização da economia urbana nos marcos do capitalismo financeirizado e plataformizado.

Reconfiguração da estrutura social

Um dos mais candentes temas da agenda sobre a urbanização dependente latino-americana se referia, na origem, à estrutura social e ao lugar ocupado, nessa estrutura, pelos migrantes empobrecidos, retirados do campo e concentrados nas metrópoles. Pode-se dizer que o debate se estabeleceu, das formulações clássicas ao final do século XX, em torno de duas interrogações principais: i) se a industrialização ocorria com a constituição de setores marginais urbanos ou de um exército industrial de reserva, ou melhor, se havia, na América Latina, um exército industrial de reserva funcional ou excessivo em relação às necessidades da acumulação capitalista, formando uma massa marginal nas cidades; e ii) mais recentemente, na conjuntura do experimento neoliberal, buscava-se considerar se a globalização e a reestruturação produtiva estavam dualizando/polarizando a estrutura social, sobretudo pelo encurtamento das camadas médias constituídas no auge do projeto de industrialização por substituição de importações.

Em nossa perspectiva, as novas formas de pobreza e de exploração, que emergem no contexto do capitalismo organizado pela lógica rentista-extrativista, sugerem a necessidade de atualizar esse debate. Nesse sentido, deve-se considerar, principalmente, a intensificação contemporânea do desassalariamento e da precarização do trabalho, que, muitas vezes, envolve contingentes com maior escolaridade quando comparados aos "marginais urbanos" do período anterior. Referimo-nos à formação do precariado (STANDING, 2013; BRAGA, 2017) de serviços que acompanha, dentre outras tendências, o advento e a expansão do processo de uberização (ABÍLIO, 2016). Trata-se de um processo em franca expansão, acelerado após

a pandemia de coronavírus. Conforme Pessanha (2021), já existem, no Brasil, 32 milhões de trabalhadores engajados em plataformas e empresas-aplicativo, correspondendo a 20% da força total de trabalho, o que corrobora a caracterização de Abílio (2016), para quem a uberização tende a se generalizar, repercutindo em todo o mundo do trabalho. De acordo com essa tendência, tal como a UBER, um número cada vez maior de empresas passaria a controlar ou operar plataformas digitais, permitindo que uma multidão de "parceiros" execute seu trabalho.

Para nós, essa reconfiguração das formas de exploração encontra nas cidades do Brasil (e da América Latina) um substrato ideal para sua legitimação, na medida em que a cultura da "viração", resultante das modalidades de sobrevivência construídas pelos trabalhadores uberizados, e o crescimento da "economia de bicos" têm evidentes afinidades eletivas com o mundo do trabalho que caracteriza as metrópoles brasileiras e latino-americanas desde sua formação. Daí as afinidades eletivas com o debate clássico acerca da marginalidade.

Interessa, ainda, mencionar as interrogações sobre até que ponto o precariado é capaz de constituir-se como classe, reverberando questões anteriores acerca da ação e da identificação das massas marginais urbanas. Nesse aspecto em particular, ressaltamos a abordagem de Braga (2017), para quem, apesar das forças políticas e econômicas que atuam para manter o precariado fora dessa condição, há práticas de organização e sinais de rebeldia que apontam para a constituição de identidades coletivas fundadas no trabalho. Essa abordagem nos parece bastante promissora, podendo ser articulada e/ou contraposta à hipótese defendida por Standing (2013), que interpreta o advento do precariado como a ascensão de uma nova classe social, de uma nova classe perigosa. De um modo ou de outro, isto é, estejamos diante de um proletariado precarizado ou de uma nova classe social – o precariado, reunido nas grandes cidades –, o desafio é compreender em que medida ele estaria apto a confrontar os interesses rentistas-extrativistas, o que, por fim, retoma e atualiza a longa tradição de análise dos movimentos sociais urbanos em situações de dependência.

Conclusão

Ao sublinhar os tópicos acima, não estamos, evidentemente, desconsiderando outras propostas, baseadas em referenciais distintos. Como dito e desenvolvido ao longo do artigo, trata-se, somente, de contribuir com o delineamento de uma agenda de pesquisa que esteja afinada com o acúmulo do pensamento urbano latino-americano e com novas possibilidades de investigação. No que se refere às transformações do capitalismo, nossa ênfase girou em torno da financeirização e do neoextrativismo, assinalando o que há de comum entre eles: a predominância do rentismo. Em nossa opinião, é a partir dela e da crise sistêmica do capitalismo, aqui abordada nos termos da teoria dos ajustes espaço-temporais e da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, que se deve refletir sobre as novas modalidades de dependência manifestadas na América Latina, com especial interesse em sua dimensão urbano-metropolitana.

Com certeza, existem outras dinâmicas em curso que precisam ser abrangidas por um esforço dessa natureza. A tendência à plataformização, por exemplo, isto é, à organização das principais empresas e setores econômicos em plataformas digitais, tendência incontornável no mundo pós-pandemia de coronavírus, é um aspecto que, apenas tangenciado neste artigo, assumirá importância cada vez maior no funcionamento do capitalismo, o que exige muito mais atenção quanto a esse processo. Trata-se de uma tendência que, além do mais, articula-se com outra, a da uberização, igualmente tangenciada, e que, no fundo, pode ser entendida como um desdobramento do impulso de precarização do trabalho iniciado após a crise dos anos 1970. Em consonância com Pessanha (2020b), pode-se defender que, se naquele momento falava-se da passagem do fordismo ao toyotismo, hoje, transita-se para algo como o "plataformismo". Com essa expressão, elaborada em termos heurísticos, o autor designa o possível advento de um regime de acumulação caracterizado, fundamentalmente, pela hiperconcentração do poder econômico nos fundos financeiros e nas chamadas Big Techs (como o Google) e pela centralidade das novas formas de exploração.

Mas, enfim, em nossa perspectiva, tendências e processos como esses exigem, sem dúvida, novas ferramentas analíticas, ao mesmo tempo em que podem ser observadas à luz do resgate de conceitos, temas e abordagens clássicas, como é o caso do nosso empenho em retomar a ideia da urbanização dependente. Ou seja, trata-se de olhar para o presente (e o futuro) sem perder de vista o passado (e a tradição crítica). Poder-se-ia pensar em outros tópicos de investigação, cabendo concluir que este artigo representa apenas um esforço inicial. Seja como for, a despeito de suas limitações, espera-se que ele possa contribuir para delinear, de fato, novos horizontes de reflexão. Sem ignorar, diga-se novamente, a riqueza dos debates clássicos aqui mencionados, que correspondem a um dos momentos de maior criatividade e produção autônoma de conhecimento na América Latina, tanto dentro quanto fora do campo dos estudos urbanos.

Referências

ABÍLIO, Ludmila Costhek. *Uberização do trabalho*: subsunção real da viração, 2016. Disponível em: https://blogdaboitempo.com.br/2017/02/22/uberizacao-do-trabalho-subsuncao-real-da-viracao/. Acesso em: 19/04/2021.

ARBOLEDA, Martín. Circuitos de extração: valor em processo e o nexo mineração/cidade. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 2. edição – Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX:* dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.

ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim:* origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

BRAGA, Ruy. *A rebeldia do precariado:* trabalho e neoliberalismo no Sul global. São Paulo: Boitempo, 2017.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* a economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRAND, Ulrich; DIETZ, Kristina; LANG, Miriam. Neo-extractivism in Latin America. One side of a new phase of global capitalist dynamics. *Ciência Política*, v. 11, n. 21, p. 125-159, 2016.

BRENNER, Neil. *New urban spaces:* urban theory and the scale question. New York: Oxford University Press, 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina:* ensaio de interpretação sociológica. Petrópolis: Vozes, 1984.

CASTELLS, Manuel. La urbanización dependiente en América Latina. *In*: CASTELLS, Manuel (org.). *Imperialismo y urbanización en América Latina.* Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

CASTELLS; Manuel; VÉLEZ, Patricio. Presentación. *In*: CASTELLS, Manuel (org.). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

DINIZ, Clélio Campolina. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. *In*: KON, Anita (org.). *Unidade e fragmentação:* a questão regional no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2002.

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism*: a Journal of Economics, Culture & Society, v. 29, n. 4, p. 574-591, 2017.

GERMANI, Gino. La ciudad como mecanismo integrador. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 29, n. 3, p. 387-406, 1967.

GERMANI, Gino. *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna:* uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. *O enigma do capital:* e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

KALTENBRUNNER, Annina; PAINCEIRA, Juan Pablo. Financierización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 2. Ed. – Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

MANCILLA, Héctor Marcelo Rodríguez. *La cuestión urbana em la geocultura:* ciclos de importación, exportación y traducción del conocimento sobre ciudades en América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina.* São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, Carlos Eduardo; FILGUEIRAS, Luiz. A teoria marxista da dependência e os desafios do século XXI. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 31, n. 84, p. 445-449, set./dez., 2018

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* a economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. Operations of capital. *The South Atlantic Quarterly,* v. 114, n. 1, p. 1-9, 2015.

MEZZADRA, Sandro. *The politics of operations:* excavating contemporary capitalism. Durham e Londres: Duke University Press, 2019.

PACHECO, Carlos Américo. *A fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp, 1998.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

PAULANI, Leda. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 514-535, 2016.

PESSANHA, Roberto Moraes. Inovação, financeirização e *startups* como instrumentos e etapas do capitalismo de plataformas. *In*: GOMES, Maria Terezinha Serafim; TUNES, Regina Helena; OLIVEIRA, Floriano Godinho de (org.). *Geografia da inovação:* território, redes e finanças. Rio de Janeiro: Consequência, 2020a.

PESSANHA, Roberto Moraes. Commoditificação de dados, concentração econômica e controle político como elementos da autofagia do capitalismo de plataforma, 2020b. Disponível em: https://www.comciencia.br/commoditificacao-de-dados-concentracao-economica-e-controle-politico-como-elementos-da-autofagia-do-capitalismo-de-plataforma/.

PESSANHA, Roberto Moraes. Brasil chegou a 32 milhões de trabalhadores em plataformas digitais e aplicativos, 2021. Disponível em: https://www.robertomoraes.com.br/2021/04/brasil-chegou-32-milhoes-de.html. Acesso em: 19/04/2021.

QUIJANO, Aníbal. Notas sobre el concepto de marginalidade. Cepal, 1966. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33553.

QUIJANO, Aníbal. Dependência, mudança social e urbanização na América Latina. In: ALMEIDA, Fernando (org.). *A questão urbana na América Latina:* textos. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido:* os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2004.

SCHTEINGART, Martha (Org.). *Urbanización y dependencia en América Latina*. Buenos Aires: SIAP, 1973.

SCHTEINGART, Martha. Presentación. *In*: SCHTEINGART, Martha (org.). *Urbanización y dependencia en América Latina.* Buenos Aires: SIAP, 1973.

SINGER, Paul. Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina. *In*: CASTELLS, Manuel (org.). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.

SRNICEK, Nick. *Platform capitalism***.** Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2016**.**

STANDING, Guy. *O precariado:* a nova classe perigosa. São Paulo: Autêntica, 2013.

SVAMPA, Maristella. Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly*, v. 114, n. 1, p. 66-82, 2015.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* a economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. Apresentação. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* a economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. *In:* TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* a economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras[1]

Marcelo Gomes Ribeiro

Introdução

Aflorou de maneira vertiginosa no debate público nacional dos anos 1960/1970 o que se convencionou chamar de *questão urbana*. O debate girando em torno dessa problemática, que envolveu diversos setores e segmentos da sociedade, com alcance mais ou menos limitado no estado, revelava de modo surpreendente as consequências das opções de desenvolvimento econômico adotadas no país, principalmente a partir dos anos de 1950, no que ficou configurado como *desenvolvimentismo associado*[2] (IANNI, 2009). Por

1 Este trabalho foi publicado pela Revista *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, n. 42, maio/ago. 2016, p. 198-230. Agradeço aos editores da revista pela autorização para republicação deste artigo na coletânea comemorativa dos 50 anos do IPPUR/UFRJ.

2 Octavio Ianni (2009), ao discutir as opções de políticas econômicas governamentais por meio da relação entre Estado e economia, afirma que "a história da política econômica governamental brasileira, desde 1930, indica que esta oscilou entre duas tendências principais. Uma dessas tendências, que pode ser denominada e*stratégia de desenvolvimento nacionalista*, predominou nos anos 1930-1945, 1951-1954 e 1961-1964. (...) A outra, que pode ser chamada de *estratégia de desenvolvimento associado*, predominou nos anos 1946-1950, 1955-1960 e desde 1964 em diante. Ela continha, como pressuposto implícito e explícito, o projeto de um capitalismo associado como única alternativa para o progresso econômico e social". (grifo conforme original)

um lado, por meio da questão urbana se procurava compreender a especificidade da urbanização brasileira – ou dos países da América Latina –, por ter apresentado descompasso em relação ao crescimento econômico quando este passou a ser impulsionado pelo processo de industrialização, diferente das experiências dos países de industrialização originária, onde houve maior correspondência (CASTELLS, 1973; QUIJANO, 1973; SINGER, 2012). Por outro lado, por meio dessa problemática se procurava também compreender o modo como os principais aglomerados urbanos do país se conformavam, ao incorporar em sua morfologia social a própria questão social brasileira. Havia, nessa perspectiva analítica, uma nítida conexão entre a frágil inserção (quando não a sua ausência) no mercado de trabalho de parcela significativa das pessoas que passavam a morar nos centros urbanos e as condições precárias de moradia, manifestadas pelos aluguéis de cômodos, cortiços, favelas ou mesmo pela autoconstrução nas áreas periféricas das grandes cidades ou em torno delas (KOWARICK, 1993; MARICATO, 1979). Associado à precariedade da moradia estavam a ausência de infraestrutura e serviços coletivos adequados, como pavimentação, saneamento básico, atendimento de água e energia elétrica, além do problema do transporte público devido às grandes distâncias que separavam o lugar da reprodução social e o lugar de concentração dos postos de trabalho.

Muitas foram as interpretações da questão urbana brasileira que procuravam lançar luz sobre os fenômenos sociais, econômicos ou políticos que efetivavam a construção de cidades com configuração socioespacial mencionada, traduzida principalmente pelo modelo de organização territorial que se convencionou chamar de centro-periferia, que para além da expressão geográfica dos grupos sociais residentes da cidade eram também expressão das desigualdades sociais e das desigualdades urbanas (KOWARICK, 1993; VETTER *et al.*, 1981; OLIVEIRA, 1982). As interpretações de modo geral procuraram revelar que era por meio do relacionamento entre a classe (ou frações da classe) dominante e o Estado que as desigualdades urbanas e, portanto, a questão urbana se manifestava nas grandes cidades do país.

Lúcio Kowarick (1993), por meio do conceito de espoliação urbana, denunciava o modo como o Estado contribuía para o que

chamou de movimento contraditório da acumulação do capital, tanto como suporte de infraestrutura para expansão industrial como por meio da manutenção da ordem social. Segundo esse autor, a espoliação urbana é designada como "o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho" (p. 62).

Vetter *et al.* (1981), a partir do conceito de Renda Real[3] de David Harvey (1973), procuraram compreender os mecanismos que fazem com que o Estado favoreça os grupos sociais de mais alto rendimento com os recursos coletivos urbanos em detrimento dos grupos sociais de menor rendimento por meio do conceito de causação circular, em que podemos resumir como "as ações do Estado em um dado período acabam tendo impactos sobre a segregação residencial que, por sua vez, tem implicações importantes na futura distribuição dos benefícios líquidos das ações do Estado". Isso ocorre porque os grupos beneficiados pela ação do Estado aumentam sua renda real, pela valorização que ocorre dado o mecanismo do sistema de preço do solo, o que impede a entrada de grupos sociais de menor rendimento nos espaços onde esses recursos foram direcionados, tornando os grupos que aí residem segregados em relação aos demais, o que aumenta ainda mais o seu poder de reivindicação frente ao Estado.

Também é digno de nota, a interpretação realizada por Francisco de Oliveira, no seu famoso texto intitulado "O Estado e o urbano no Brasil" (1982). Nesse trabalho, Oliveira procura demonstrar a centralidade que o urbano sempre apresentou no processo de acumulação do capital desde o momento em que o Brasil ainda era colônia portuguesa. Procura demonstrar as mudanças que o papel do urbano sofre dado o início do processo de industrialização e, principalmente, decorrente do momento em que a industrialização se torna intensiva com maior entrada de capital estrangeiro, mas

3 A Renda Real de formulação de David Harvey (1973) é designada por Vetter *et al*. (1981) como sendo o controle sobre os recursos escassos da sociedade dos diferentes grupos socioeconômicos. Ela pode também ser compreendida pela renda monetária somada à renda não monetária, advinda dos recursos coletivos urbanos.

também com a incorporação de novas formas de organização das empresas, o que faz surgir a denominada classe média ou alta classe média: grupos sociais constituídos por altos executivos das empresas multinacionais, diretores, gerentes, variados tipos de profissionais, que também se configuram no aparelho do Estado, dotados de poder econômico e político. A partir desse momento, que se manifesta exatamente quando emerge a questão urbana no país, o urbano passa a ser compreendido a partir do atendimento do Estado aos interesses da classe média, em detrimento das classes populares desprovidas do poder de reivindicação.

Decorrente do processo histórico apresentado, a questão que se coloca é a de saber como na atualidade se manifestam as desigualdades urbanas nas principais metrópoles do país. No intuito de buscar resposta a essa questão, o Observatório das Metrópoles elaborou um Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) para a principais metrópoles brasileiras, a partir dos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, pois esse levantamento possibilita a análise intraurbana do conjunto de municípios do país (RIBEIRO, RIBEIRO, 2013a).

A concepção de bem-estar urbano que fundamenta o referido índice decorre da compreensão daquilo que a cidade deve propiciar às pessoas em termos de condições materiais de vida, a serem providas e utilizadas de forma coletiva. Tal dimensão está relacionada com as condições coletivas de vida promovidas pelo ambiente construído da cidade, nas escalas da habitação e da sua vizinhança próxima, e pelos equipamentos e serviços urbanos. Nessa concepção de bem-estar urbano, o que importa são as condições de reprodução social que se constituem e se realizam coletivamente, mesmo que em práticas ou experiências individuais.

O IBEU foi calculado para os 15 maiores aglomerados urbanos do país, sendo considerados como as principais metrópoles brasileiras, identificadas em estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles (OBSERVATÓRIO, 2005), por exercerem funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos, compreendidas por São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Manaus, Belém, Goiânia, Campinas, Florianópolis e Grande Vitória.

Esse índice contém cinco dimensões: mobilidade urbana; condições ambientais urbanas; condições habitacionais urbanas; atendimento de serviços coletivos urbanos; infraestrutura urbana. E cada uma dessas dimensões é constituída por um conjunto de indicadores, construídos a partir de dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010[4].

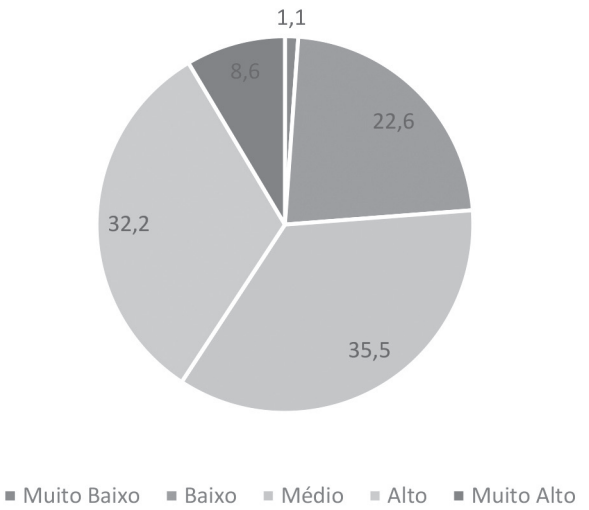
Este trabalho está organizado em mais quatro seções, além desta Introdução. Na segunda seção, serão analisadas as desigualdades de bem-estar urbano das principais metrópoles do país em conjunto e comparativamente. Na terceira seção, serão relacionadas as desigualdades urbanas, por meio do IBEU, com o perfil socioeconômico dos grupos sociais das metrópoles. Na quarta seção, procuramos buscar explicação para os relacionamentos observados entre o IBEU e o perfil socioeconômico. E nas considerações finais, procuramos sumarizar os resultados encontrados e apresentar desdobramentos possíveis da análise realizada.

IBEU das principais metrópoles brasileiras

Passados mais de três décadas do debate acerca da questão urbana brasileira, que tiveram como máxima expressão as desigualdades urbanas das principais metrópoles do país, especialmente pela ausência de serviços e infraestrutura em suas periferias, podemos observar ainda hoje a existência de contrastes urbanos quando as analisamos no espaço intrametropolitano, configurando situações muito díspares dentro de uma mesma metrópole referente ao acesso aos recursos coletivos necessários à reprodução social nas grandes cidades, o que caracteriza as diferentes condições de bem-estar urbano. Apesar de não apresentar a mesma situação observada nas décadas de 1960 e 1970, pois houve mudanças econômicas, sociais e políticas significativas no país ao longo das últimas décadas, as desigualdades urbanas ainda são uma marca presente das principais metrópoles brasileiras.

4 Para ver o detalhamento das variáveis existentes em cada uma das dimensões do IBEU, bem como todo o procedimento metodológico da construção do índice, consultar RIBEIRO; RIBEIRO, 2013a.

Gráfico 1 – Nível do IBEU das 15 principais regiões metropolitas do Brasil – 2010



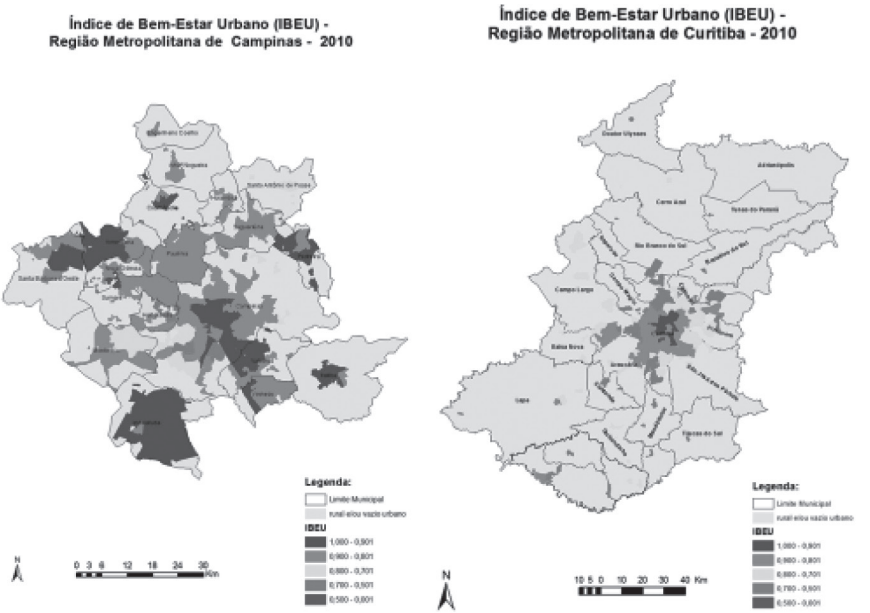
Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles. Elaboração própria.

É ilustrativo no Gráfico 1 que 40,8% das pessoas residentes das principais metrópoles do país moram em espaços cujas condições urbanas são consideradas adequadas[5], ao considerar a soma das pessoas que estão em espaços de alto (32,2%) e muito alto (8,6%) bem-estar urbano. Há também 35,5% de pessoas que estão em condições médias e 23,7% de pessoas que estão em condições inadequadas de bem-estar urbano, ao considerar aquelas que estão em espaços de baixo (22,6%) e muito baixo (1,1%) bem-estar urbano. Isto é, há mais pessoas em condições adequadas de bem-estar urbano que pessoas em condições inadequadas, ao contrário do que se verificava em décadas anteriores quando o contingente de pessoas em condições inadequadas era mais expressivo.

5 A designação de condições adequadas, médias ou inadequadas de bem-estar urbano é definida, neste trabalho, de modo arbitrário pelo autor, tendo como parâmetro exclusivamente a indicação do índice, que varia numa escala de zero a um. Essa é uma opção para apresentação dos resultados observados, tendo em vista o objetivo de demonstrar as desigualdades existentes nas metrópoles, na medida em que não encontramos suporte teórico para avaliar o grau em que as condições urbanas se apresentam como adequadas ou inadequadas. Do mesmo modo, a classificação de muito alta, alta, média, baixa e muito baixa condições de bem-estar urbano.

Todavia, mesmo considerando a melhoria dessas condições ao longo das últimas décadas, praticamente um quarto das pessoas ainda sofre com a precariedade das condições urbanas nas principais metrópoles do país. Algo nada desprezível quando se considera em termos absolutos, pois corresponde a um contingente de 16.643.181 de pessoas. Se se considerar que o Estado do Rio de Janeiro possuía, em 2010, em torno de 16 milhões de pessoas – terceiro estado mais populoso do país –, podemos considerar que há um contingente maior que a população desse estado em condições precárias de bem-estar urbano, porém espalhadas pelo conjunto das 15 principais metrópoles do país.

Figura 1 – Ilustração de metrópoles com melhores condições de bem-estar urbano

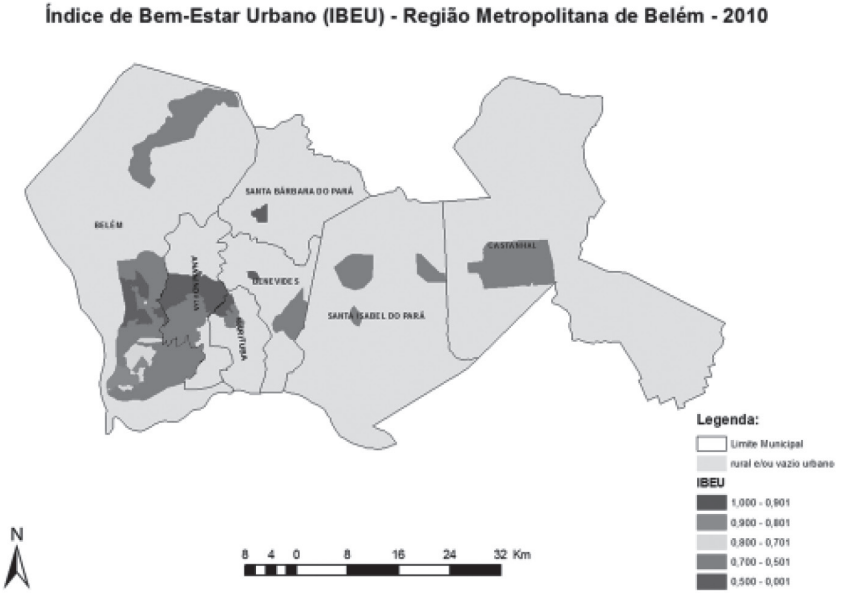


Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles.

Apesar de as desigualdades urbanas se apresentarem como uma marca para o conjunto das 15 principais metrópoles do país, há diferenças expressivas entre essas metrópoles (Tabela 1). As metrópoles com as melhores condições de bem-estar urbano, ao considerar aquelas nas quais mais de 50% de sua população encontram-se em condições adequadas de bem-estar urbano (alto

e muito alto), são Campinas (85,9%), Porto Alegre (57,3%), Belo Horizonte (56,4%), Curitiba (55,5%), Grande Vitória (51,4%) e Goiânia (50,9%), ilustradas na Figura 1[6]. Nota-se, ainda, que dessas metrópoles, somente Curitiba apresenta participação de pessoas que moram em nível muito baixo de bem-estar urbano (0,5%); todas as outras não apresentam participação nesse nível inferior de bem-estar urbano. Poderíamos, portanto, dizer que são as metrópoles que apresentam as melhores condições urbanas do país, tendo em vista que a maior parte de sua população usufrui de condições adequadas de bem-estar urbano. Ainda que parcela da população não obtenha as condições adequadas, é expressivo também em todas elas o contingente de pessoas que moram em áreas de bem-estar urbano de nível médio.

Figura 2 – Ilustração de metrópoles com piores condições de bem-estar urbano



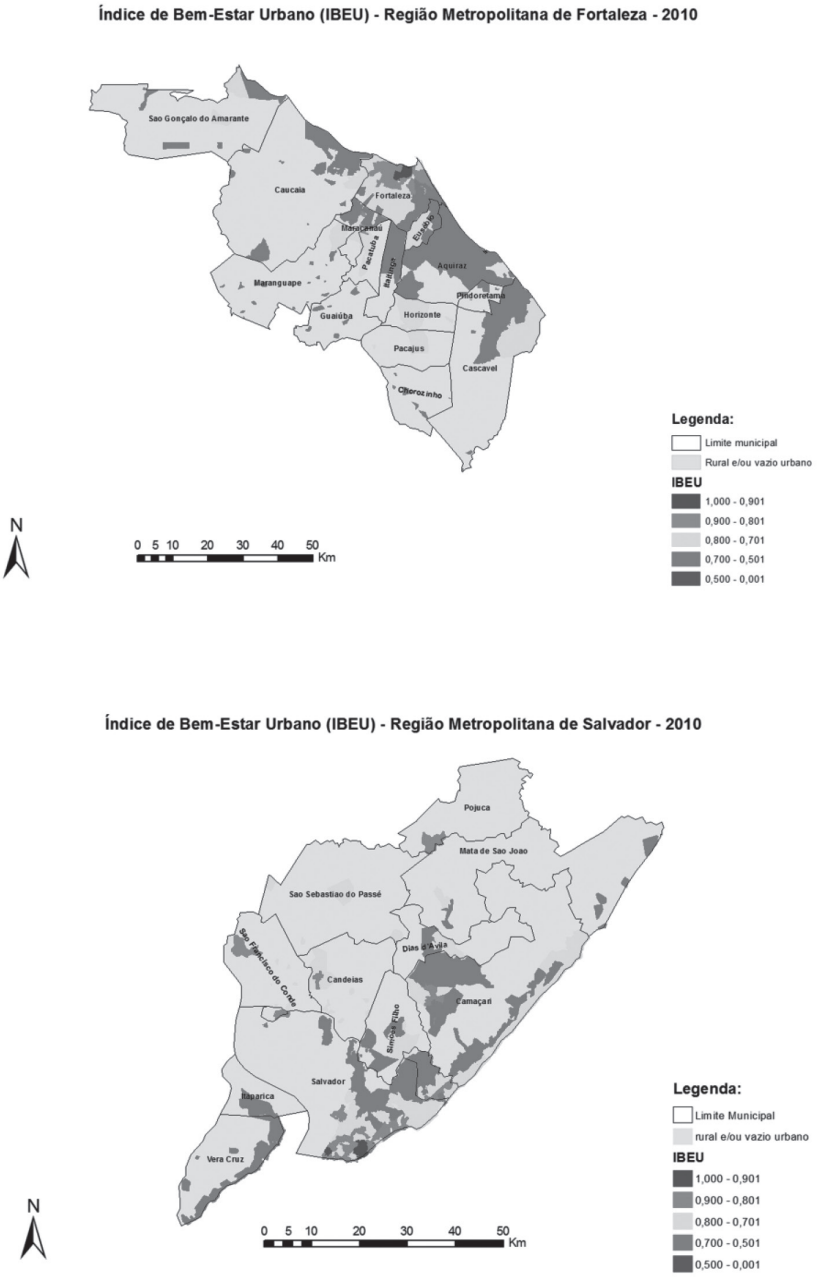
Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles.

6 Como são 15 metrópoles brasileiras, consideradas neste trabalho, não será possível demonstrar as condições de bem-estar urbano de todas elas, por isso a opção para ilustração de algumas delas entre cada uma das situações analisadas.

Em condições opostas, ao considerar as metrópoles cuja maior parcela da população encontra-se em condições inadequadas de bem-estar urbano (baixo e muito baixo), estão Belém (80,5%), Manaus (56,8%) e Recife (55,7%), ilustrada na Figura 2. Dessas metrópoles, somente Recife apresenta participação de pessoas em nível muito alto de bem-estar urbano (2,1%). Com exceção de Belém, que concentra um contingente expressivo de pessoas em condições inadequadas, as demais metrópoles – Manaus e Recife – apresentam também contingente elevado de pessoas que moram em áreas de nível médio de bem-estar urbano. Essas são, portanto, as metrópoles que apresentam as piores condições de bem-estar urbano do país. Ainda assim, é significativa a diferença entre elas, pois entre as piores metrópoles em termos de bem-estar urbano, Belém apresenta situação muito mais dramática que as outras duas metrópoles, sendo, portanto, a metrópole com a condição mais grave em termos de bem-estar urbano do Brasil.

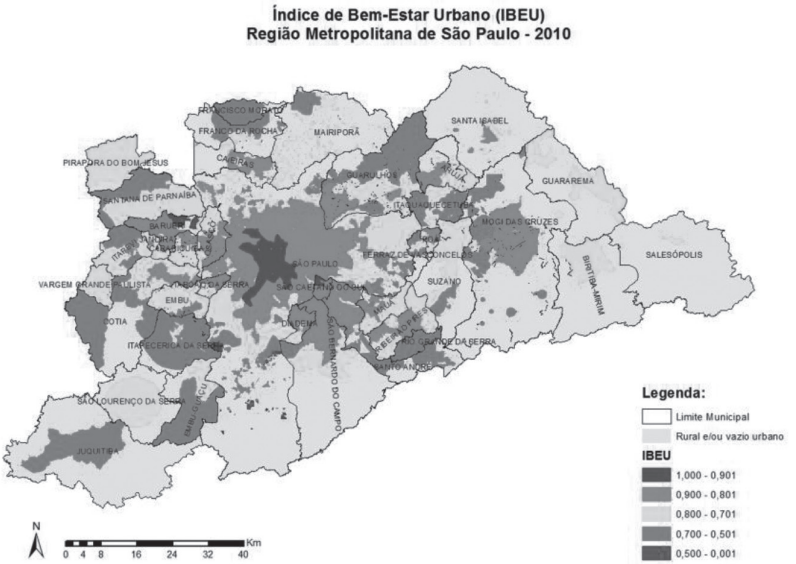
Em condições intermediárias estão metrópoles cuja maior parcela da população encontra-se em áreas cujo nível de bem-estar urbano é considerado médio, como Florianópolis (52,5%), Salvador (50,4%) e Fortaleza (50,2%), ilustradas na Figura 3, e metrópoles onde há maior distribuição de pessoas entre os variados níveis de bem-estar urbano, sem que haja concentração em qualquer um deles, como são as metrópoles de São Paulo, RIDE-DF e Rio de Janeiro. Em relação às três metrópoles do primeiro grupo intermediário, podemos observar que Salvador (25,7%) e Fortaleza (25,4%) também apresentam contingente expressivo nos níveis inadequados de bem-estar urbano. Ao contrário, Florianópolis apresenta contingente expressivo em nível adequado (36,3%).

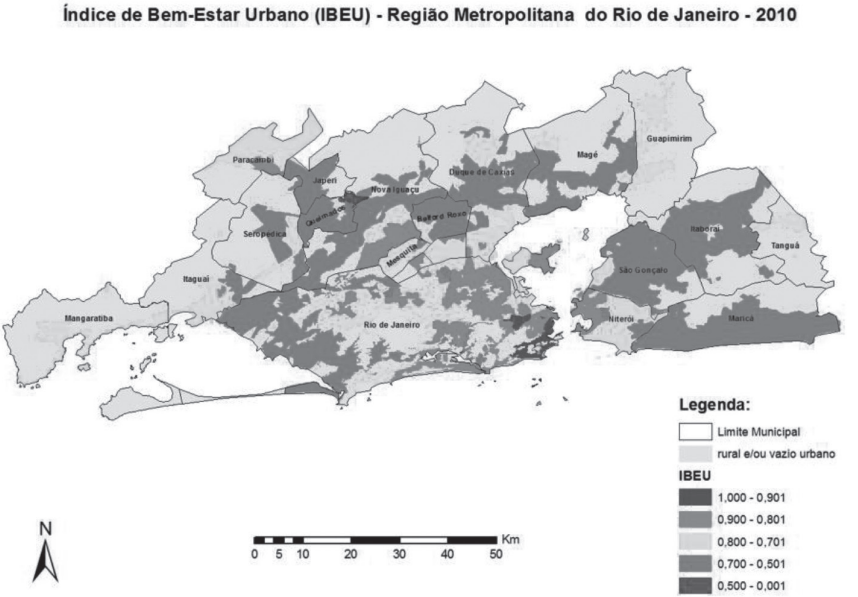
Figura 3 – Ilustração de metrópoles com condições médias de bem-estar urbano



Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles.

Figura 4 – Ilustração de metrópoles com condições diversificadas de bem-estar urbano





Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles.

Quando se consideram as outras metrópoles onde há maior distribuição entre os níveis de bem-estar urbano, podemos observar que São Paulo, além de apresentar 41,1% de pessoas em condições médias, apresenta 45,8% de pessoas em condições adequadas de bem-estar urbano. Somente 13,1% das pessoas na metrópole paulista estão em condições inadequadas, apesar de em termos absolutos (2.582.552) corresponder a uma metrópole quase do tamanho de Campinas ou maior que as metrópoles de Belém, Manaus ou Goiânia. O mesmo não se verifica na RIDE-DF, pois 35,5% estão em condições médias, 38,3% em condições adequadas e 26,1% em condições inadequadas. O Rio de Janeiro apresenta situação que mais se aproxima do perfil das condições urbanas do conjunto das 15 metrópoles brasileiras, tendo em vista que 33,7% das pessoas estão em condições médias, 34,4% em condições adequadas e 31,9% em condições inadequadas. O contingente em condições inadequadas da metrópole do Rio de Janeiro (3.790.541) é maior que a metrópole de Curitiba, de Fortaleza, de Recife ou de Salvador.

Por meio da análise de conjunto das 15 principais metrópoles brasileiras, podemos considerar que as desigualdades urbanas observadas nos espaços intrametropolitanos é uma realidade nacional, tendo em vista que quase um quarto das pessoas moram em áreas que apresentam condições inadequadas de bem-estar urbano. Por outro lado, pudemos observar também que apesar de ser uma realidade nacional, essas desigualdades se configuram de modo distinto entre as 15 metrópoles, pois há metrópoles com situações mais satisfatórias nas suas condições de bem-estar urbano, tendo em vista a maior parcela da população encontrar-se em áreas de condições adequadas ou médias de bem-estar urbano; há metrópoles com situações precárias nas suas condições urbanas, pois a maior parcela da população encontra-se em condições inadequadas de bem-estar urbano; há metrópoles em situações intermediárias, ou por concentrar a maior parcela da população em nível médio de bem-estar urbano ou por haver maior distribuição populacional entre os diferentes níveis de bem-estar urbano.

Tabela 1 – Comparativo do nível do IBEU entre as metrópoles brasileiras – 2010

Nível do IBEU	Manaus	Belém	Fortaleza	Recife
Muito Baixo	2,5	22,9	-	0,4
Baixo	54,3	57,7	25,4	55,3
Médio	37,5	12,4	50,2	31,0
Alto	5,8	7,1	20,3	11,1
Muito Alto	-	-	4,2	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nível do IBEU	**Salvador**	**Belo Horizonte**	**Grande Vitória**	**Rio de Janeiro**
Muito Baixo	-	-	-	0,5
Baixo	25,7	14,1	20,7	31,4
Médio	50,4	29,5	27,9	33,7
Alto	20,6	44,6	41,5	28,5
Muito Alto	3,3	11,8	10,0	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nível do IBEU	**Campinas**	**São Paulo**	**Curitiba**	**Florianópolis**
Muito Baixo	-	0,5	0,5	-
Baixo	5,5	12,6	14,4	11,3
Médio	8,5	41,1	29,6	52,5
Alto	46,8	40,0	38,8	32,3
Muito Alto	39,1	5,8	16,7	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Nível do IBEU	**Porto Alegre**	**Goiânia**	**RIDE-DF**	**Total**
Muito Baixo	-	-	1,7	1,1
Baixo	9,7	16,6	24,4	22,6
Médio	33,0	32,6	35,5	35,5
Alto	44,7	26,2	28,5	32,2
Muito Alto	12,6	24,6	9,9	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles. Elaboração própria.

As desigualdades urbanas se manifestam quando apenas uma parcela da população é capaz de usufruir das condições urbanas necessárias para assegurar o bem-estar urbano e, por meio disso, assegurar a sua reprodução social, enquanto outras pessoas não

conseguem acessar a totalidade das condições urbanas necessárias para garantir o bem-estar urbano condizente com as necessidades para assegurar a reprodução social. Apesar das diferenças que vimos entre as metrópoles, em todas elas há pessoas ou grupo de pessoas que conseguem obter os benefícios urbanos que asseguram bem-estar, enquanto outros grupos são incapazes de acessá-los em sua plenitude. O perfil socioeconômico desses grupos é o que será detalhado para o conjunto das metrópoles na próxima seção.

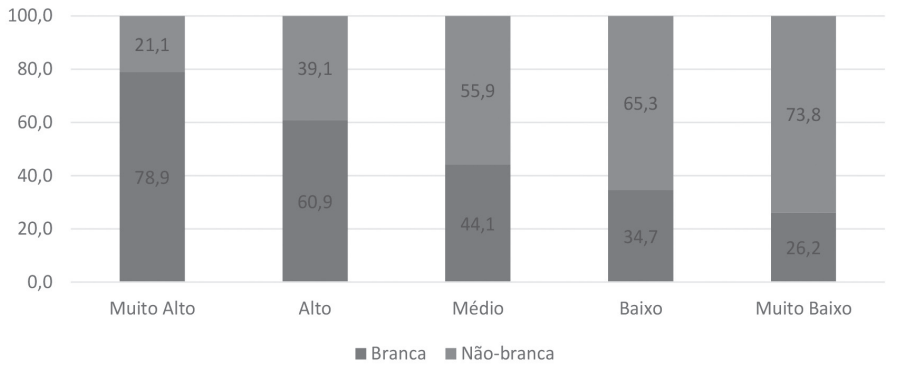
Desigualdades urbanas e desigualdades sociais

A análise do perfil socioeconômico segundo os níveis de bem-estar urbano permite revelar quais são os grupos sociais que se apropriam dos recursos coletivos urbanos. Na medida em que há desigualdades urbanas dentro das principais metrópoles brasileiras, o que se coloca como questão fundamental é saber quem são os grupos sociais que se beneficiam da distribuição desigual desses recursos. Isso porque, a depender do tipo de correspondência existente entre os grupos sociais que se beneficiam dos recursos coletivos urbanos, poderemos analisar a existência de distribuição mais ou menos igualitária desses recursos. A distribuição mais igualitária significa que os recursos coletivos não estariam relacionados ao perfil socioeconômico da população, sendo distribuídos de maneira mais ou menos homogênea entre os diferentes grupos sociais. O contrário ocorreria em distribuição desigual, pois determinados grupos sociais teriam mais acesso aos recursos coletivos em detrimento de outros. Para avaliar o perfil socioeconômico da população do conjunto das 15 principais metrópoles, vamos analisar os dados segundo a característica de cor ou raça, escolaridade, rendimento e posição social segundo algumas categorias sócio-ocupacionais selecionadas.

Como tradicionalmente é observado no Brasil, há diferenças no acesso aos recursos societários de acordo com a cor ou raça da população em favor das pessoas de cor branca, o que pode decorrer dos mecanismos de discriminação racial existente na sociedade. Para realizar essa verificação, vamos avaliar o relacionamento entre a variável cor (pessoas brancas e pessoas não brancas) e o nível de bem-

estar urbano, conforme o Gráfico 2. Nesse gráfico, constatamos que nas áreas das metrópoles que se caracterizam como sendo espaços de bem-estar urbano muito alto 78,9% da população são de cor branca, somente 21,1% são de cor não brancas (pretas e pardas). Nas áreas consideradas de bem-estar urbano alto, 60,9% das pessoas são de cor branca e 39,1% de cor não branca. Nas áreas em condições médias de bem-estar urbano, há predomínio de pessoas de cor não branca, com 55,9%, ao passo que 44,1% são pessoas de cor branca. Nas áreas consideradas baixo e muito baixo em termos de bem-estar urbano prevalecem pessoas de cor não branca: nas primeiras há 65,3% e nas segundas 73,8%. O tipo de relacionamento observado, portanto, entre a variável cor e o nível do bem-estar urbano é que há uma nítida correspondência dessas variáveis no sentido de que os espaços melhores providos das condições urbanas de bem-estar são aqueles apropriados em sua maioria pelos grupos de pessoas de cor branca. Na medida em que os espaços passam a se caracterizar pela ausência de recursos coletivos urbanos, aumenta a proporção de pessoas de cor não branca e, por conseguinte, se reduz a de pessoas de cor branca. A partir dessa constatação podemos inferir que a cor da pele das pessoas pode ser utilizada como mecanismo de acesso aos recursos coletivos urbanos, o que demonstra que as desigualdades urbanas refletem também as desigualdades raciais ou, dito de outra forma, as desigualdades raciais são reproduzidas no acesso desigual aos recursos coletivos urbanos.

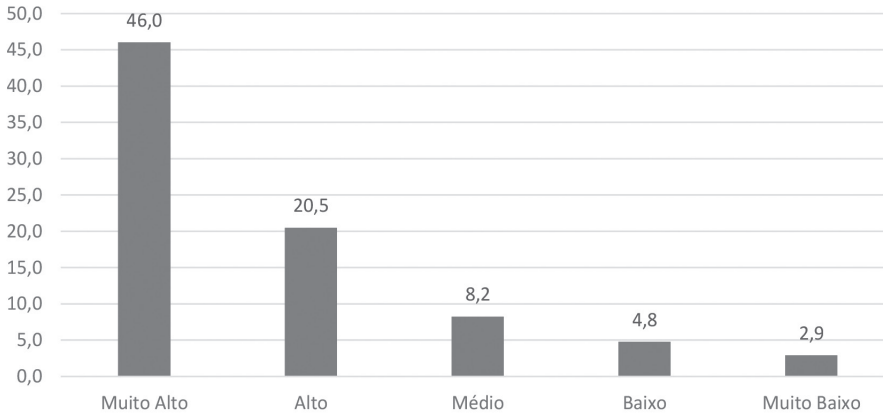
Gráfico 2 – Nível do IBEU das 15 principais regiões metropolitanas do Brasil segundo o grupo de cor das pessoas – 2010



Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles. Elaboração própria.

A análise do IBEU por meio da variável escolaridade possibilita a avaliação das desigualdades urbanas segundo um atributo adquirido e, portanto, uma variável que também se caracteriza como um recurso socialmente distribuído em uma determinada coletividade. Porém, um recurso que *a rigor* todos teriam condições de acessá-lo. Tendo em vista essas considerações, relacionamos o IBEU segundo a proporção de pessoas de 25 anos e mais de idade com nível superior, pois essa seria uma idade em que as pessoas já poderiam ter obtido esse nível de instrução. Como podemos observar no Gráfico 3, quase a metade da população acima de 25 anos de idade possui nível superior nas áreas onde o IBEU apresenta as melhores condições (nível muito alto), na medida em que reduz o nível das condições urbanas, se reduz também a proporção de pessoas com nível superior, sendo que no pior nível do IBEU há apenas 2,9% com nível superior de escolaridade. Essas constatações sugerem que há certo relacionamento entre as desigualdades urbanas e as desigualdades educacionais. E isso nos leva a considerar que os grupos sociais que conseguem se apropriar dos recursos escolares também são aqueles que se apropriam dos recursos coletivos urbanos.

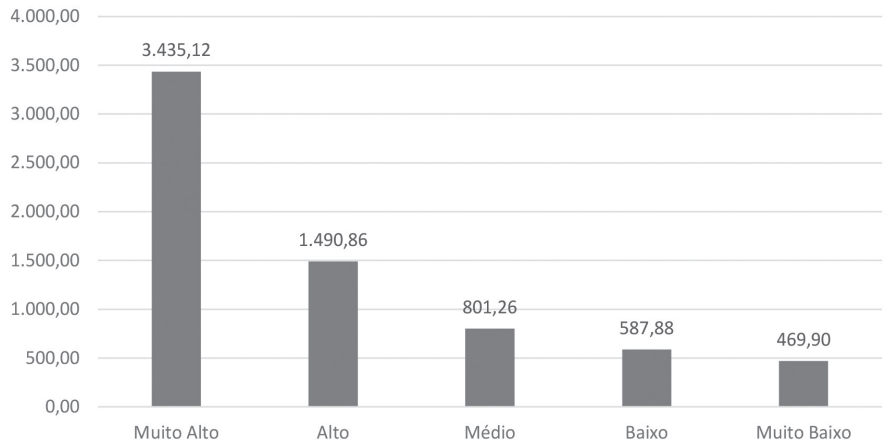
Gráfico 3 – Nível do IBEU das 15 principais regiões metropolitanas do Brasil segundo proporção de pessoas de 25 anos ou mais de idade com nível superior de escolaridade – 2010 (em %)



Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles. Elaboração própria.

O mesmo tipo de avaliação pode ser feita em relação ao nível de rendimento das pessoas. Observamos que há uma nítida correspondência também entre o nível de bem-estar urbano e o rendimento médio da população, na medida em que as áreas que apresentam os níveis mais elevados de bem-estar urbano são aquelas onde moram também as pessoas que apresentam – em média – maiores rendimentos, como pode ser visto no Gráfico 4. Por outro lado, as áreas onde as condições urbanas são piores se caracterizam por apresentar população com média de rendimento menor. Para se ter uma ideia das desigualdades de renda segundo os níveis de bem-estar urbano, podemos observar que as pessoas que moram nas áreas de melhores condições urbanas ganham, em média, 7,3 vezes mais que a média do rendimento das pessoas que moram nas áreas onde se apresentam as piores condições urbanas.

Gráfico 4 – Nível do IBEU das 15 principais regiões metropolitanas do Brasil segundo rendimento médio mensal – 2010

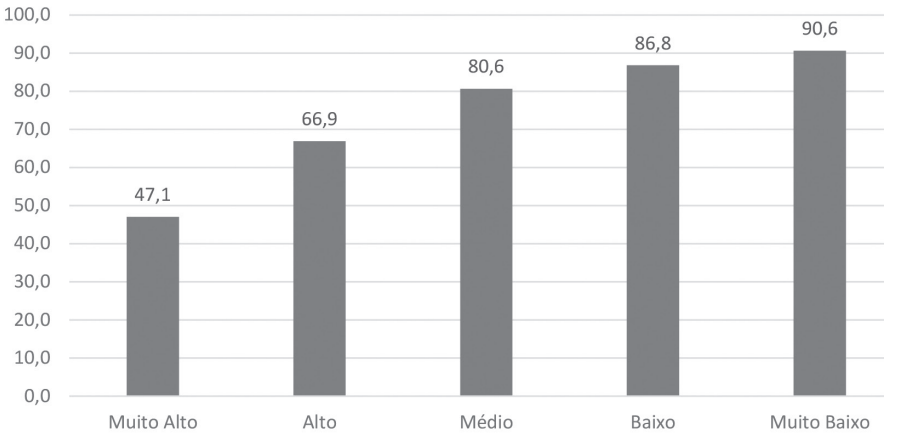


Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles. Elaboração própria.

Outra forma de perceber as diferenças de rendimento entre as áreas intrametropolitanas segundo o nível de bem-estar urbano é analisar a proporção de pessoas que ganham até dois salários mínimos em cada um dos contextos urbanos. Como podemos observar no Gráfico 5, quanto melhor o nível de bem-estar urbano menor é a proporção de pessoas que ganham até dois salários mínimos. Nas

áreas das metrópoles classificadas como de nível muito alto de bem-estar urbano, há 47,1% de pessoas que auferem aquele patamar de rendimento mensal; por outro lado, nas áreas que apresentam o pior nível de bem-estar urbano, 90,6% das pessoas ganham até dois salários mínimos; quase a totalidade das pessoas nesses contextos ganham até dois salários mínimos. Ou seja, as desigualdades urbanas refletem, por sua vez, as desigualdades de renda.

Gráfico 5 – Nível do IBEU das 15 principais regiões metropolitanas do Brasil segundo proporção de pessoas que recebem até dois salários mínimos – 2010 (em %)



Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles. Elaboração própria.

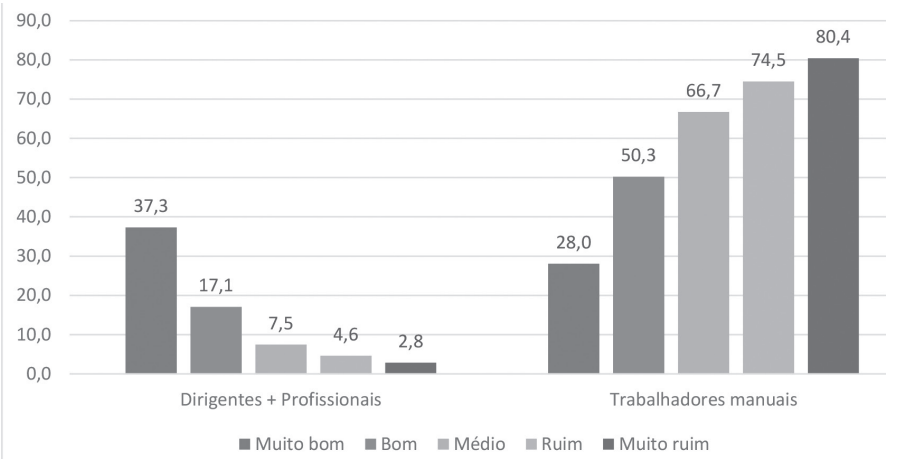
Outra forma de avaliação das condições sociais da população e das condições urbanas é por meio do relacionamento do IBEU com a posição social dos indivíduos, observada através de um esquema de estratificação social construído a partir da variável ocupação[7]. A utilização da posição social construida dessa maneira tem inspiração em diversas correntes de pensamento sociológico quando procuram compreender o modo de organização social, considerado como divisão social do trabalho (DAVIS; MOORE, 1977) ou estrutura social (WEBER, 1977; STAVANHAGEN, 1977) ou ainda como espaço social

7 Neste trabalho, vamos utilizar a posição social construída pelo Observatório das Metrópoles, a partir de um esquema de estratificação social hierárquico considerado *proxy* da estrutura social, por meio da teoria de espaço social de Pierre Bourdieu (Ribeiro; Ribeiro, 2013b).

(BOURDIEU, 2008), a depender da perspectiva teórica utilizada em sua operacionalização empírica (CROMPTON, 1993).

Para melhor ilustração das diferenças entre as condições urbanas segundo a posição social dos indivíduos, apresentamos no Gráfico 6 o nível de bem-estar urbano para as categorias Dirigentes e Profissionais de Nível Superior, que correspondem às posições mais elevadas da hierarquia social, e para os Trabalhadores Manuais, que correspondem à junção dos trabalhadores do terciário especializado e não especializado, trabalhadores do secundário e trabalhadores agrícolas. Podemos observar que nos níveis de bem-estar urbano mais elevado há maior proporção de pessoas que ocupam as posições mais elevadas da estrutura social (dirigentes + profissionais); essa proporção se reduz para os níveis de bem-estar urbano mais baixos. O contrário é observado quando se consideram os trabalhadores manuais, pois sua proporção é maior nos piores níveis de bem-estar urbano; reduz essa proporação à medida que se eleva o nível de bem-estar urbano. Ao considerar que as posições sociais são construídas hierarquicamente, podemos perceber que são os grupos sociais que ocupam as posições mais elevadas que se apropriam das melhores condições urbanas de vida, o que nos leva a constatação que as desigualdades de posição social também se expressam territorialmente.

Gráfico 6 – Nível do IBEU das 15 principais regiões metropolitanas do Brasil segundo posições sociais selecionadas – 2010 (em %)



Fonte: Censo demográfico IBGE–2010. Observatório das Metrópoles. Elaboração própria.

Em busca de explicação

As desigualdades urbanas, como pudemos observar na seção anterior, apresentam relacionamento com todas as dimensões das desigualdades sociais analisadas, como as desigualdades raciais, as desigualdades educacionais, as desigualdades de renda e também com as desigualdades de posição social. Ao realizar tais constatações, a questão que se coloca é: como podemos explicar os mecanismos que permitem a existência desses relacionamentos? Essa é uma questão que apresenta elevado nível de dificuldade, por demonstrar desafios metodológicos que sejam suficientemente operacionalizados de modo a encontrar respaldo nas abordagens teóricas. Apesar de não sermos capazes de responder de modo satisfatório à questão apresentada, vamos procurar, pelo menos, apresentar algumas especulações acerca das dificuldades que se colocam como *uma pedra no meio do caminho*.

Há que se considerar que todas as dimensões das desigualdades que foram relacionadas com as condições de bem-estar urbano também apresentam relacionamento entre si. As desigualdades raciais também se manifestam em relação à escolaridade, à renda e à posição social. As desigualdades educacionais também apresentam relação com as desigualdades de renda. Assim como as desigualdades de renda também se relacionam com as desigualdades de posição social. Isto é, se todas essas dimensões estão relacionadas, uma primeira questão a ser enfrentada é a de saber qual o sentindo da causalidade existente entre essas variáveis. E, por meio disso, saber qual o sentido da causalidade quando se consideram também as desigualdades de bem-estar urbano.

Poderíamos considerar, porém, que há múltiplas determinações das desigualdades urbanas, quando se considera o perfil socioeconômico dos grupos sociais. Apesar disso, há evidências suficientemente observadas que nos permitem considerar que essas múltiplas determinações não, necessariamente, realizam diretamente seu efeito sobre as desigualdades urbanas. Algumas delas podem impactar indiretamente por meio de mediações exercidas por outras variáveis. Ao considerar as variáveis que estamos observando, podemos supor que o nível de escolaridade dos indivíduos seja

importante para o alcance de sua posição social, tendo em vista que estamos considerando a posição social decorrente de uma agregação de ocupações. O que quer dizer que para acessar determinadas posições sociais torna-se necessário o alcance de níveis de escolaridade requeridos pela ocupação, o que nos faz crer que haja causalidade entre essas duas variáveis no sentido de a escolaridade ser explicativa da posição social. Do mesmo modo, podemos supor que há diferenças de obtenção de rendimento a depender da posição social que os indivíduos alcançam. Nesse sentido, o nível de rendimento é determinado pela posição social e, indiretamente, pela escolaridade dos indivíduos (RIBEIRO, 2012). Se o rendimento é importante para acessar áreas da cidade melhor providas dos bens coletivos urbanos, então poderíamos supor que as desigualdades urbanas decorrem diretamente do nível de rendimento dos indivíduos e indiretamente da posição social e, por sua vez, da escolaridade. Nesse modelo teórico, as desigualdades raciais podem se manifestar tanto em relação à escolaridade, à posição social, às diferenças de renda dos indivíduos e às desigualdades urbanas, propriamente ditas. Mas podem também se manifestar em todas essas dimensões.

Mas poderíamos considerar, também, que quando os indivíduos conseguem acessar áreas da cidade melhor providas dos recursos coletivos urbanos, eles terão também condições de ter melhor acesso à escolaridade, às ocupações que correspondam posições sociais mais elevadas da estrutura social e mesmo a melhor nível de renda. O contrário ocorreria quando os indivíduos acessam as áreas com as piores condições urbanas. Também, nesses casos, o modo como se realizam essas determinações podem ser diretas ou indiretamente. Seja no sentido de o bem-estar urbano exercer efeito direto tanto sobre a escolaridade quanto sobre a posição social e também sobre o nível de renda; seja no sentido desse efeito ser exercido indiretamente, o que poderia ser compreendido apenas ao longo da trajetória dos indivíduos, o que exigiria, portanto, análise longitudinal para apreensão desses relacionamentos. De qualquer modo, independentemente de as determinações serem diretas ou indiretas, um tipo de análise como essa requer que sejam elucidados quais são os mecanismos que tornam as desigualdades urbanas importantes na explicação de outras modalidades de desigualdade social.

Independentemente do sentido da causalidade existente entre as desigualdades urbanas e as diversas dimensões das desigualdades sociais e dos mecanismos explicativos do modo como o relacionamento entre essas dimensões se realizam, é importante considerar que os dados apresentados na seção anterior demonstram a existência dos fenômenos de diferenciação e segmentação socioespaciais nas principais metrópoles brasileiras, capazes de gerar segregação socioespacial (KAZTMAN, 2012). O fenômeno da *diferenciação socioespacial* se manifesta por haver no interior das metrópoles áreas que concentram, ao mesmo tempo, os recursos coletivos urbanos, as pessoas com mais elevado nível de escolaridade, com maior nível de renda, que ocupam as posições mais elevadas da estrutura social e predominantemente de cor branca. Ao passo que as áreas mais desprovidas dos recursos coletivos urbanos são também aquelas que concentram as pessoas com menor nível de escolaridade, com menor nível de renda, que ocupam posições mais inferiores da estrutura social e são em sua maioria de cor não branca. Entre um polo e outro das áreas da metrópole, há um contínuo, onde se mesclam essas condições urbanas e sociais. Como essas áreas se diferenciam pelos recursos existentes e pelo perfil socioeconômico dos seus moradores, há maior dificuldade em haver interação entre os diferentes grupos sociais por se localizarem em contextos espaciais distintos, denotando o fenômeno da *segmentação socioespacial*. Na medida em que esses fenômenos se manifestam, há grande probabilidade da existência da segregação socioespacial, pois os grupos sociais ao se diferenciarem nas diferentes áreas do espaço urbano e, por este motivo, por haver baixa ou ausência de interação, tendem a criar barreiras que os separam uns dos outros, tendo como resultado a fratura do tecido social da cidade. A consequência é a perda de disposição de seus habitantes para a cooperação, a resolução pacífica de conflitos e a reivindicação de direitos para toda a coletividade (KAZTMAN, 2012). Ao mesmo tempo, tendem a realizar reivindicação ou exercer pressão sobre o poder público para o grupo social no qual se reconhece e do qual é integrante, e não para outros grupos sociais com os quais não possuem interação. A experiência mostra que aqueles grupos sociais que apresentam melhores condições urbanas e sociais são também os que têm maior poder de reivindicação ao poder público. Num

contexto como esse, os fenômenos da diferenciação, segmentação e segregação socioespaciais reproduzem as desigualdades urbanas e, por conseguinte, as condições desiguais de reprodução social.

Na medida em que esses fenômenos operam, a distribuição da Renda Real, na perspectiva de David Harvey (1973), torna-se ainda mais desigual para os grupos sociais que se localizam em diferentes contextos territoriais. Isso ocorre porque a distribuição dos recursos coletivos urbanos, importantes para a reprodução social, valoriza as áreas no interior da metrópole onde eles são realizados, aumentando assim o nível de *renda real* dos grupos sociais que se beneficiam desses recursos, por meio de mudanças que ocorrem no sistema de preço do solo urbano. Por decorrência disso, fica certamente mais difícil para outros grupos sociais poderem se localizar nos espaços providos das melhores condições urbanas, demonstrando barreiras à entrada de grupos sociais distintos. A medida que isso acontece as áreas ocupadas pelos grupos sociais de alto rendimento fazem elevar o seu *status* social, o que colabora para que tais grupos tenham também maior poder político para realizar reivindicações ao Estado, contribuindo para um processo de causação circular sempre em benefícios dos grupos sociais providos das melhores condições de bem-estar urbano (VETTER *et al.*, 1981).

Considerações finais

Mesmo tendo passado mais de três décadas da emergência da questão urbana no Brasil, vimos, ao longo deste trabalho, que as desigualdades urbanas continuam sendo uma realidade nacional das metrópoles do país, tendo em vista as diferenças intraurbanas referente ao bem-estar urbano. Porém, a manifestação das desigualdades urbanas se apresenta de modo diferente entre elas. Há metrópoles em que a maior parcela da população usufrui de condições urbanas adequadas (Campinas, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Grande Vitória e Goiânia); há metrópoles em que, ao contrário, maior parcela da população vive em condições inadequadas de bem-estar urbano (Belém, Manaus e Recife); há também outras metrópoles em que a maior parcela da população vive em condições médias de bem-

estar urbano (Florianópolis, Salvador e Fortaleza); e ainda metrópoles em que não prevalece nenhum nível de bem-estar urbano (São Paulo, RIDE-DF e Rio de Janeiro).

Foi observado também que as áreas do interior das metrópoles que apresentam as melhores condições de bem-estar urbano são também aquelas cuja composição social predomina pessoas de maior nível de rendimento, nível de escolaridade mais elevado, são de cor branca e ocupam posições sociais mais elevadas da estrutura social. O contrário ocorre nas áreas das metrópoles onde prevalecem as piores condições de bem-estar urbano, tendo em vista que a composição social se configura por apresentar, proporcionalmente, pessoas com menor nível de rendimento, com menor escolaridade, de cor não branca e que ocupam posições sociais mais inferiores da estrutura social. Na verdade, há um contínuo em termos de composição social entre as áreas que apresentam as melhores condições de bem-estar urbano e as áreas que apresentam as piores condições.

Apesar de haver relacionamento entre essas variáveis, coloca-se como importante desafio a compreensão dos mecanismos que operam no sentido de fazer com que os espaços que apresentam as melhores condições de bem-estar urbano sejam aqueles ocupados por grupos sociais que também apresentam as melhores condições sociais e vice-versa. Vimos, porém, que a existência de segregação socioespacial contribui para que essa situação seja reproduzida, tendo em vista que as diferenças territoriais, ao contribuírem para ausências de interação entre grupos sociais distintos, levam a incapacidade da construção de identidades coletivas e reivindicação de direitos para o conjunto da coletividade. E quando isso acontece, a ação coletiva ocorre somente no sentido da reivindicação de recursos coletivos para o grupo de pertencimento, o que implica em disputas ou conflitos sociais em busca dos recursos coletivos urbanos. Como normalmente essas reivindicações são feitas ao poder público, este tende a beneficiar aqueles grupos sociais já providos das melhores condições urbanas, porque são também os que possuem maior poder de pressão frente ao aparelho do Estado e também porque a burocracia do aparelho de Estado é constituída pelos grupos sociais de posições sociais mais elevadas, o que contribui para um processo de causação circular da distribuição dos recursos públicos e, por conseguinte, para

reprodução das desigualdades urbanas e desigualdades sociais.

A compreensão dessa dinâmica é fundamental para entender as desigualdades urbanas, quando esta é analisada por meio de um índice, como foi o caso do IBEU. No entanto, para avançar nesse entendimento, por um lado, torna-se importante relacionar os resultados aqui encontrados com o aprofundamento do comportamento das variáveis componentes desse índice, para observar inclusive como cada uma delas se comportam no interior das metrópoles, como elas estão relacionadas e quais dessas variáveis são mais explicativa das desigualdades urbanas existentes; por outro lado, torna-se relevante também aprofundar as políticas públicas nas esferas de governo responsáveis pela distribuição dos recursos coletivos urbanos, pois com isso será possível compreender como as desigualdades urbanas, mesmo sendo uma realidade nacional, apresentam diferenças importantes entre as metrópoles do país.

Referências

BOURDIEU, Pierre**.** *A distinção*: crítica social do julgamento. São Paulo: Edusp; Porto Alegre (RS): Zouk, 2008, 560 p.

CROMPTON, Rosemary. *Class and stratification*. Cambridge (UK): Polity Press, 1993, 231p.

CASTELLS, Manuel. La urbanización dependiente em América Latina. *In*: CASTELLS, Manuel. *Imperialismo y urbanizacion em America Latina.* Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973, p. 7-26.

DAVIS, Kingsley; MOORE, Wilbert E. Alguns princípios de estratificação. *In*: VELHO, O. G.; PALMEIRA, M. G. S.; BERTELLI, A. R. (org.). *Estrutura de Classe e Estratificação Social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977, p. 101-116.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento no* Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

HARVEY, David. *Social Justice and the City*. Baltimore (EUA): John Hopkins, 1973.

KAZTMAN, R. Territorio y cohesión social en las grandes ciudades de América Latina. *In*: *Anais* do 36º Encontro da Anpocs, 36. Águas de Lindóia, MG, 2012.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

MARICATO, Ermínia (org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* Petrópolis: Vozes, 1979.

OBSERVATÓRIO das Metrópoles. *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil*.

Relatório da Atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano no Brasil. *In*: *Espaço e Debates*, São Paulo: NERU/Cortez, n. 6, p. 36-54, 1982.

QUIJANO, Aníbal. La formación de um universo marginal en las ciudades de América Latina. *In*: CASTELLS, Manuel. *Imperialismo y urbanizacion em America Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973, p. 141-166.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (orgs.). *Ibeu: índice de bem-estar urbano.* 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. *Análise social do território*: fundamentos teóricos e metodológicos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013b.

RIBEIRO, Marcelo Gomes. Educação, estrutura social e segmentação residencial do território metropolitano: análise das desigualdades de renda do trabalho em Regiões Metropolitanas do Brasil. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: UFRJ, 2012. 321p.

SINGER, Paul. Urbanização, dependência e marginalidade na América Latina. *In*: SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Estratificação social e estrutura de classe. *In*: VELHO, O. G.; PALMEIRA, M. G. S.; BERTELLI, A. R. (org.). *Estrutura de classe e estratificação social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977, p. 117-148.

VETTER, David *et al*. A proposição dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, ano 43, n. 4, p. 455-476, out./dez., 1981.

WEBER, Max. Classe, Status, Partido. *In*: VELHO, O. G.; PALMEIRA, M. G. S.; BERTELLI, A. R. (org.). *Estrutura de classe e estratificação social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977, p. 57-76.

Associativismo nas metrópoles brasileiras: uma proposta de tipologia dos municípios metropolitanos segundo os padrões de distribuição das organizações da sociedade civil[1]

Filipe Souza Corrêa
Humberto Mario Meza

Introdução

Este trabalho pretende identificar tipologias de municípios de acordo com as dinâmicas associativas experimentadas nas Regiões Metropolitanas (RM) brasileiras. Partimos do reconhecimento de que o Brasil registra uma intensa pluralidade de formas asso-

1 Os autores gostariam de agradecer a importante colaboração da pesquisadora Mariana Dias C. da Costa na elaboração cartográfica dessa tipologia, bem como aos pesquisadores do INCT Observatório das Metrópoles vinculados ao projeto de pesquisa sobre Regimes Urbanos e Governança Democrática pelas observações às versões preliminares deste trabalho. Expressamos também nossos agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio financeiro à realização desta pesquisa.

ciativas que, ao longo das décadas, têm demandado as mais variadas explicações teóricas. Assim, não se trata aqui de avançar no debate sobre os efeitos ou não democráticos e os impactos das associações no sistema político brasileiro, mas de propor uma caracterização do espaço metropolitano, de acordo com sua dinâmica associativa, comumente conhecida de "Terceiro Setor".

Orientados por tal objetivo, o texto está dividido em três seções. Na primeira, situaremos o lugar das associações no debate teórico sobre a governança urbana, em diálogo com parte da literatura mais recente que explica o fenômeno associativo no sistema político brasileiro. Seguidamente, explicaremos a metodologia adotada para a construção das tipologias das associações presentes nas RMs e os municípios selecionados. Nela explicaremos o método da Análise de Correspondência Binária (ACB) utilizado, e a partir do qual conseguimos reagrupar os dados das entidades em função dos fatores identificados na análise do tipo fatorial.

Na terceira seção, mostraremos os principais resultados da Classificação Hierárquica Ascendente (CHA) através da qual desenhamos um conjunto classificatório dos municípios segundo as tipologias das entidades associativas. Nela explicaremos os comportamentos e as diferenças entre RMs, segundo o tipo associativo extraído da nossa análise da escala local para, finalmente, extrair considerações sobre limites e potencialidades do método para explicar a dinâmica urbana a partir das organizações do terceiro setor.

Referencial teórico

Ocupando um papel central no debate sobre a consolidação democrática brasileira (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2006; LÜCHMANN, 2014), as *associações do Terceiro Setor* – assim como os arranjos associativos inerentes – alimentaram uma vasta produção analítica preocupada em explicar a configuração da sociedade civil no contexto pós-ditadura.

Estimulada por um campo dinâmico de formulações teóricas no lastro da construção democrática e tributárias do modelo de "nova sociedade civil" ancorado no estudo de Cohen e Arato (2001), a produção decorrente iluminou uma configuração de sociedade civil na

qual as associações desempenhariam um papel central para a consolidação de identidades coletivas pautadas pelos princípios democráticos e de solidariedade. Assim, as associações seriam diagnosticadas a partir da ênfase em sua função para o engajamento dos indivíduos em formar e participar de associações (LÜCHMANN, ALMEIDA, TABORDA, 2019) como pressuposto democrático do regime liberal.

Tal virtude democrática, a partir desse quadro, torna-se possível pela prerrogativa das associações em publicizarem direitos e mobilizarem conflitos pontuais com o Estado. Pautada por esse entendimento de inspiração habermasiana, a literatura brasileira aprofundou dessa forma o entendimento do universo associativo altamente heterogêneo e contencioso em si mesmo, mas em conflito – e, portanto, de separação – com o Estado (GURZA LAVALLE, 1999).

Em paralelo a essa produção teórica, a reforma gerencial do Estado situada entre finais da década de 1990 e começo dos anos 2000 confluiu com a consolidação de uma prática societal que veio a reboque das experiências de luta movimentalista pela redemocratização surgidas desde finais dos anos 1960. Assim, o Brasil começara a experimentar a existência – e disputa – de dois elementos constitutivos da *esfera pública não estatal*. Por um lado, a reforma gerencial do Estado (como consequência das reformas promovidas por Bresser Pereira) que permitiu a transferência de políticas de bem-estar (saúde, educação e assistência social etc.) à iniciativa privada e Organizações Sociais (com respectivas emendas no arcabouço jurídico), e, por outro, a ampliação de arranjos institucionais na Sociedade Civil capazes de canalizar as demandas de cidadania (PAES DE PAULA, 2005).

Essa "confluência perversa" (DAGNINO, 2006) firmou, sob tensão, as bases para a consolidação de um padrão organizativo, já no começo dos anos 2000 no chamado "Terceiro Setor" – terceiro porque separado do Estado e do Mercado – como campo privilegiado da absorção social do Estado (através da gestão do interesse público e da representação política) e do mercado (através de práticas de economia solidária e similares).

No marco dos estudos da cidade, o debate associativo encontra lugar na insuficiência analítica da interação Estado-Mercado como detentora única da explicação sobre as políticas urbanas. Tomando emprestada a lente analítica sobre os Regimes Urbanos, surgida no

final dos anos 1990 pelo estudo de Savitch e Kantor (1997), a dimensão do conflito em escala local (municipal) ganhou destaque como variável para compreender quem decide e de que forma são tomadas as decisões no espaço urbano. Olhando a distribuição do poder no município, a literatura passou a considerar que tal processo da tomada de decisão governamental na gestão das cidades não está "isolada", mas interage no meio de campos de luta de agendas e de práticas de regulações com diversos participantes, formas de pressão e de colaboração.

Por essa via, a compreensão da *governança urbana* toma como ponto de partida que a incapacidade do estado em produzir, sozinho, os recursos necessários para a gestão da cidade demanda, ao mesmo tempo, a interação de agentes do poder local, incluindo organizações da sociedade civil. Pressupondo dessa forma um padrão organizativo da sociedade civil, consolidado (mas não apenas) em associações, o debate sobre a governança urbana traz para o centro a interrogação sobre o impacto da participação cidadã na construção do espaço urbano (SILVA, CLEMENTINO, ALMEIDA, 2018).

Nessa escala, a dimensão da participação cidadã é assumida como uma das variáveis que explicaria o "poder de barganha" das cidades na busca pelo desenvolvimento urbano. Isto é, associada a outras dimensões da estrutura (como as condições de mercado ou o apoio intergovernamental), a variável da "agência" (no caso, controle social) pode aumentar as oportunidades do município em incrementar seu poder de barganha, configurando assim um tipo específico de regime urbano, comumente contrariando os interesses do mercado. No limite, essa operação trata de explicar que quanto mais intensa a participação social, mais alto o poder de barganha da cidade em alcançar desenvolvimento e políticas de bem-estar social (SAVITCH, KANTOR, 2002).

Embora a categoria de Regime Urbano tenha contribuído em adotar um modelo de análise baseado na interação entre Estrutura e Agência para explicar as dinâmicas que criam espaço urbano, torna-se problemático consideramos o universo associativo apenas a partir da perspectiva do *controle social,* pela qual também se orientou a perspectiva da "nova sociedade civil". Essa compreensão "virtuosa" do ponto de vista democrático (LÜCHMANN, 2014) não per-

mitiu iluminar a experiência de fenômenos associativos que têm efeitos "não democráticos" ou que, como mínimo, não se pautam em oposição ao Estado e em crítica à desigualdade produzida pelo mercado (GURZA LAVALLE, 1999).

De quebra, o reconhecimento de uma caracterização própria desse tecido associativo no campo do "terceiro setor" (definido por um composto organizativo privado, não governamental, sem fins lucrativos, autogovernado e de associação voluntária) a partir do IV Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor de 1998 (DE MORAIS *et al.*, 2018) aprofundou mais ainda a compreensão de sistemas políticos segmentados e claramente delimitados (Estado, Mercado e Sociedade), descartando quaisquer tipos de intermediações entre eles.

A transformação política da primeira década dos anos 2000, marcada pela chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal alterou, entre um conjunto de políticas sociais, a própria estrutura associativa. Se por um lado, e como mostrado por uma agenda de pesquisa relacionada (ABERS, VON BÜLOW, 2011), o Estado brasileiro se tornou poroso e permeável à esfera associativa (diversos ativistas entrando na burocracia pública), por outro lado, os próprios limites entre Estado, Mercado e Sociedade foram se diluindo ao ponto de se questionar a própria essência "não governamental, sem fim lucrativo, autogovernadas e de caráter voluntário" (VIOLIN, 2015) das associações.

A atribuição da categoria "não governamental e não lucrativa" das entidades obscurece a compreensão das práticas pelas quais o interesse público das associações está vinculado a projetos e políticas de Estado, convênios e padrões de financiamento estatal, sem considerar a esfera econômica presente em isenção de impostos e subsídios públicos (DE MORAIS *et al.*, 2018), exigindo assim da nossa parte uma compreensão das entidades associativas como sendo altamente plurais, diversas e com múltiplas finalidades claramente contraditórias para a prática democrática.

Metodologia

Nosso trabalho de criação de tipologias de associações nas RMs selecionadas teve como insumo a Base sobre as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Apesar de reconhecer a existência do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSC) elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) como outro recurso de pesquisa sobre as associações brasileiras, nossa opção pela FASFIL se justifica pelo detalhamento dos dados em escala local e a sua caracterização metodológica[2].

Assim como o Mapa das OSC do IPEA, a FASFIL toma como base as informações do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE, selecionando particularmente as Entidades Sem Fins Lucrativos. Essas informações são complementadas com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), levantamentos estatísticos realizados pelo antigo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Para a classificação da FASFIL, o IBGE baseia-se na Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI) da Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas (ONU), permitindo padrões de comparação internacional. Ao adotar a COPNI, a FASFIL, assim como o Mapa do IPEA, classifica as entidades segundo a área de atuação usando o código de atividade econômica na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Diferentemente ao Mapa do IPEA, a FASFIL apresenta uma classificação única para as entidades sem fins lucrativos, o que significa dizer que os dados não são diretamente comparáveis entre as duas bases.

2 Esse esforço de tipologias associativas nas metrópoles se enquadra numa pesquisa coletiva sobre a Governança Urbana nas Metrópoles Brasileiras realizada no âmbito do INCT Observatório das Metrópoles, IPPUR, UFRJ. No marco dessa pesquisa realizamos dois Relatórios Técnicos desagregando e analisando os dados de ambas as bases, sendo disponibilizadas aos Núcleos Metropolitanos do INCT. Para conhecer os dados disponíveis de ambas as bases, vide "A sociedade civil organizada nas metrópoles brasileiras: discussões metodológicas e explorações preliminares das bases de dados disponíveis", maio, 2019 e "A Sociedade Civil Organizada nas Metrópoles Brasileiras: uma análise das formas de associativismo a partir dos dados da pesquisa FASFIL 2010-2016", setembro, 2019.

Outra diferença entre ambas as bases está, no entanto, na escala dos dados. A FASFIL disponibilizou, a partir de 2019, os dados detalhados em escala municipal e em perspectiva comparada ao longo de três períodos: 2010, 2012 e 2016. Essa informação nos permite observar a presença de variações associativas entre os municípios ao longo do tempo, o que não é claramente possível no Mapa do IPEA. Vale destacar que para a nossa análise usamos os dados mais recentes disponíveis, correspondentes a 2016, descartando, assim, as possibilidades de comparação entre os períodos, pois foge do nosso escopo analítico.

Conhecendo a caracterização de ambas as bases, nosso primeiro trabalho foi revisar e melhorar a lista preliminar de tipos de associações[3]. Com isso, chegamos a uma classificação associativa que ficou definida pela existência de 14 tipos de associações agrupadas em sete grandes categorias[4], como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 1 – Classificação das Entidades Associativas

Cod.	Categoria e Subcategorias
1.	**Entidades Prestadoras de Serviços**
1.1	Habitação
1.2	Saúde
1.3	Educação
1.4	Assistência Social
2.	**Entidades de Interesses Corporativos**
2.1	Entidades Privadas Profissionais/Patronais
2.2	Sindicatos
3.	**Entidades de Interesses Populares**
3.1	Entidades Privadas de Defesa de Interesses Comunitários
3.2	Entidades Privadas de Defesa de Direitos Civis
3.3	Entidades Privadas de Defesa de Direitos Difusos
4.	**Partidos Políticos**
4.1	Entidades de Partidos Políticos

3 Essa lista passou por diversas discussões em reuniões de coordenação da pesquisa sobre Regimes Urbanos no núcleo Rio de Janeiro do INCT Observatório das Metrópoles.

4 Mesmo reconhecendo a heterogeneidade do universo associativo, mas tendo em vista os objetivos da pesquisa, não nos interessou incorporar dados relacionados a Condomínios, Sistema S ou Funerárias, pois estão fora do escopo analítico de Regimes Urbanos.

Cod	Categoria e Subcategorias
5.	**Religião**
5.1	Organizações Religiosas
6.	**Entidades de Difusão de Ideias, Cultural e Esportivas.**
6.1	Entidades de Difusão Cultural e Artística
6.2	Entidades Desportivas e de Recreação
7.	**Outras Entidades Associativas**

Pela análise da FASFIL detectamos que o Brasil possui (segundo dados de 2016) um total de 320.165 associações. O maior conjunto dessas entidades está na categoria *Entidades Prestadoras de Serviços*, com um total de 111.285 unidades (34,8% do total), seguida pela Categoria 5, *Religião,* que tão só com as Organizações Religiosas é responsável por 26% de todo o associativismo, com um total de 83.053 entidades. Dentro da categoria 1, *Entidades Prestadoras de Serviços,* o maior conjunto corresponde às associações prestadoras de serviços em Educação com 82.334 unidades, que respondem por 25,7% do total de entidades no nível nacional, seguidas das *Entidades Profissionais/Patronais*, responsáveis pelo total de 28.962 unidades, isto é, 9% do total nacional.

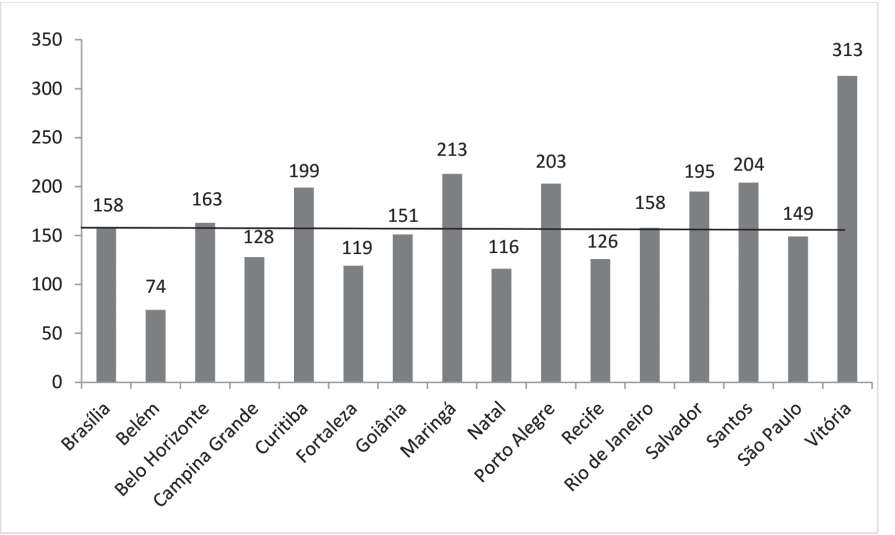
Pelo menos um terço de todo esse universo associativo teria surgido na esteira do processo de redemocratização, de acordo com os dados extraídos do Mapa das OSC do IPEA atualizado no primeiro trimestre de 2021. Até 35% de todas as organizações existidas hoje em dia no Brasil foram criadas entre 1980 e 2000, mas esse universo se consolidou na década seguinte, quando, entre 2000 e 2010, nasceram 34% de todas as entidades atualmente ativas.

Os anos posteriores, contudo, têm sido de redução. Segundo a FASFIL, entre 2010-2016 o Brasil perdeu em torno de 15% das associações, afetando principalmente as *Associações de Habitação* (conformadas por entidades de gestão de moradias e cooperativas habitacionais) em até 38%, seguidas das *Entidades Profissionais/Patronais* que diminuíram em 32%. A menor redução foi observada nas *Organizações Religiosas*, em apenas 1%, enquanto os *Partidos Políticos* são os únicos tipos de associação que cresceram no período em 2%.

Quando calculamos a taxa de associações, com base nos dados da FASFIL, observamos que a média nacional é de 157 associações

por 100 mil habitantes. Do conjunto dos polos metropolitanos analisados, nove cidades superam a média nacional (Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Maringá, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, Santos e Vitória), com principal destaque para Vitória, que praticamente dobra a média nacional (em 313 associações por 100 mil habitantes) e todas as cidades da Região Sul, como observamos no Gráfico 1, realizado a partir dos dados da FASFIL. Segundo o Mapa das OSC do IPEA, a Região Sul é a que, de fato, registra a maior relação de associações por habitantes no Brasil, em 5,4 associações para cada 1.000 habitantes, enquanto a média nacional é de 4 entidades para cada 1.000 brasileiros.

Gráfico 1 – Taxa de associações por 100 mil habitantes nos municípios-polo.



Média nacional: 157 associações x 100 mil habitantes.
Fonte: Base FASFIL, 2019.

Embora esses dados revelem algumas dinâmicas do comportamento associativo nas metrópoles, são insuficientes para identificar tipologias associativas dos municípios selecionados. Para isso, e posteriormente à reclassificação das categorias da FASFIL, nosso segundo passo metodológico foi o desenvolvimento da Análise de Correspondência Binária (ACB). Processando os dados no StatLab,

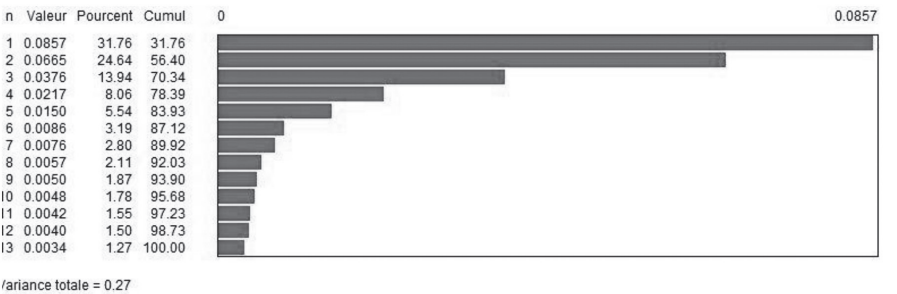
avançamos com o intuito de detectar as classificações dos municípios, segundo as entidades associativas presentes nos territórios. O processo metodológico para construir tais classificações, seus resultados e desafios são apresentados na seção a seguir.

Análise de Correspondência Binária (ACB) e Classificação Hierárquica Ascendente

A ACB foi aplicada sobre um universo de 409 municípios agrupados em 20 Regiões Metropolitanas (Brasília, Santos, Belém, Belo Horizonte, Campina Grande, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Vitória, João Pessoa, Manaus, Maringá, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo)[5].

O primeiro passo da ACB foi a extração dos autovalores e autovetores da matriz de correspondência, sendo que cada autovalor extraído possui um grau decrescente de explicação do total da variabilidade dos dados. Observamos o seguinte grau de variância explicada para cada um dos autovalores extraídos na análise de correspondência:

Gráfico 2 – Fatores por Unidades de organizações associadas nas RMs em 2016.



Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

A partir desse gráfico podemos inferir a importância de se considerar até quatro fatores para a análise, embora os primeiros dois

5 A variável analítica chave para a ACB foi o número de entidades, depois que descartamos os vínculos empregatícios devido a um conjunto de deficiências de informação (por exemplo, 64,5% de pequenas entidades não possuem emprego formalizado e a base não registra dados em mais de 300 casos).

fatores ofereçam explicações sobre mais da metade dos dados, isto é, uma variância total de 56,4%. Portanto, considerar a extração até o quarto fator nos ajudaria a cobrir uma variância total de quase 80% dos dados (78,3%).

Ao ampliar a análise para compreender as categorias associativas presentes em cada fator, e como elas contribuem nos eixos conformados a partir dos autovetores, obtemos a seguinte correlação:

Tabela 2 – Tipos de associações-chave para cada eixo de análise.

Eixo	Tipo de Associação	Coord.	Correl.	Contrib.	Posição no eixo
1	V5.1- Organização Religiosa	0.307	0.728	0.391	Positiva
	V4.1- Partidos Políticos	-1.382	0.447	0.369	Negativa
2	V2.1- Profissionais/Patronais	0.321	0.395	0.116	Positiva
	V2.2- Sindicatos	0.364	0.326	0.117	Positiva
	V4.1- Partidos Políticos	-1.512	0.536	0.570	Negativa
	V5.1- Organização Religiosa	- 0.145	0.163	0.113	Negativa
3	V5.1- Organização Religiosa	0.117	0.106	0.130	Positiva
	V1.3- Educação	-0.327	0.982	0.720	Negativa
4	V3.1- Interesses Comunitários	0.601	0.646	0.618	Positiva
	V6.2- Esportivas e Recreativas	0.180	0.121	0.072	Positiva
	V2.2- Sindicatos	-0.277	0.189	0.207	Negativa

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

No *primeiro eixo*, responsável por uma variância explicada de 31,8%, observamos a forte correlação positiva das *Organizações Religiosas***,** assim como de uma correlação negativa com os *Partidos Políticos*. Ambos os tipos de associações apresentam uma força significativa suficiente para explicar o comportamento do maior eixo no conjunto de fatores. Já no *segundo eixo,* com uma variância de 24,7%, os *Partidos Políticos* e as *Organizações Religiosas* ocupam a mesma posição negativa. Em oposição, e com uma contribuição positiva, observamos as *Entidades Profissionais/Patronais* e os *Sindicatos*. Dessa forma, vemos a contribuição de associações de representação relacionadas com o mundo do trabalho em oposição às duas principais categorias correlacionadas (Partidos e Organizações Religiosas).

No *terceiro eixo,* que contribui com 14% das explicações do conjunto dos fatores, as *Organizações Religiosas* aparecem em oposição às entidades de *Prestação de Serviços de Educação*. Já no *quarto eixo*, res-

ponsável por apenas 8% da variância, passamos a ter a oposição entre as *Entidades de Interesses Comunitários* mais as *Entidades Esportivas e Recreativas*, em contraposição aos *Sindicatos*.

Uma vez identificadas as contribuições para a conformação das dimensões, e selecionados os fatores suficientes para se analisar o comportamento das categorias associativas, o passo seguinte foi realizar uma Classificação Hierárquica Ascendente (CHA) com o objetivo de identificar tipologias de municípios de acordo com o seu perfil associativo. Nesse investimento elaboramos diversas possibilidades de CHA com o objetivo de detectar uma classificação que expressasse um claro perfil de cada classe de municípios e uma diferença de perfis entre classes.

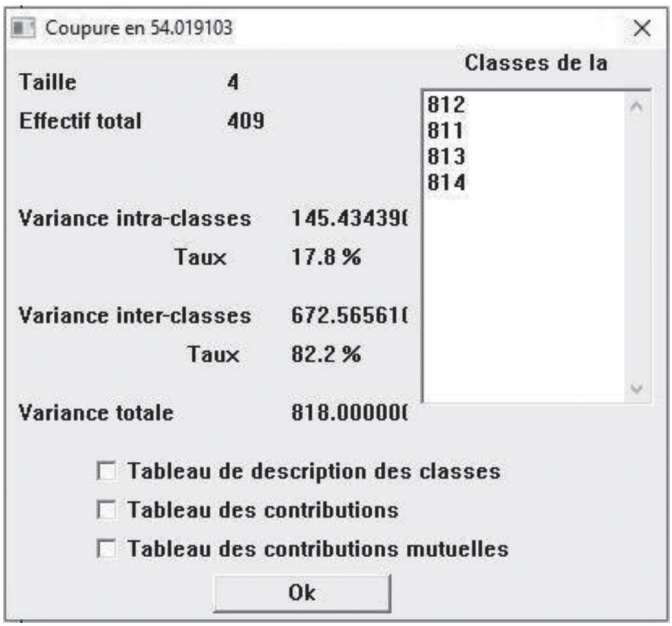
Assim, geramos uma primeira classificação sobre a base de três fatores, resultando um conjunto de seis classes de municípios. Nessa classificação observamos duas classes com perfis bastante similares, de forma que decidimos incrementar mais um fator de explicação, resultando uma CHA de nove classes, sem alterar significativamente a relação intra e interclasses.

Como continuamos sem detectar diferenças de perfis entre as classes, realizamos um terceiro recorte de classificação no dendograma baseado em quatro fatores – evitando alterar significativamente a variância intra e interclasses – do qual obtivemos uma CHA de sete classes. Já aqui começamos a observar um padrão classificatório, de forma que reduzimos a base em até dois fatores, do qual obtivemos um conjunto de quatro classes de municípios de acordo com o perfil associativo. Como veremos mais adiante neste texto, a configuração dessa última CHA de quatro classes na base de dois fatores nos outorga pistas para detectar mais claramente os perfis das 20 RMs que compõem nosso escopo analítico.

Ao extrair as frequências de todas as classificações realizadas ao longo da nossa análise, optamos por analisar a tipologia espacial dos municípios, segundo as associações, focando na CHA de quatro classes. A nossa escolha obedece ao fato de que da perspectiva descritiva observamos claras distinções entre as classes facilitando assim as possibilidades de agrupamento dos municípios sem alterar significativamente a correlação das variâncias intra e interclasses

nos diversos dendogramas extraídos da nossa análise fatorial[6]. O recorte classificatório obtido na nossa escolha final se detalha no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Recorte classificatório tomando como base dois fatores.



Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

As quatro classes geradas a partir desse novo corte mostram uma concentração maior de municípios entre as classes, permitindo extrair maiores explicações por cada agrupamento, como podemos observar na tabela de frequência resultante da análise descritiva correspondente à CHA na Tabela 3.

6 Os três recortes aplicados aos dendogramas extraídos não alteraram as variâncias intra e interclasses de acordo com a correlação esperada de 25% e 75% respectivamente. Contudo, o terceiro e último recorte sobre o qual decidimos nossa classificação se aproximou mais da variância com 25% da intraclasse e 72% de interclasses, dando como resultado cinco classes. Contudo, a análise descritiva da média e densidade das associações na classificação dos municípios repetiu a mesma configuração das classificações anteriores, razão pela qual optamos por reduzir em mais uma classe para obter, no final, uma classificação que mostre variações entre as classes, sem alterar radicalmente a correlação das variâncias intra e interclasses. Isso explica a nossa CHA de quatro classes de municípios.

Tabela 3 – Frequência de classes segundo Unidades Associativas em 4 classes.

	Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem acumulada
Classe 1	222	54,3	54,3	54,3
Classe 2	103	25,2	25,2	79,5
Classe 3	62	15,2	15,2	94,6
Classe 4	22	5,4	5,4	100,0
Total	**409**	**100,0**	**100,0**	

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

Como podemos observar nessa tabela, as duas primeiras classes são responsáveis por explicar aproximadamente 80% dos municípios selecionados, deixando uma baixa frequência para as duas classes restantes, que apenas respondem por 84 dos 409 municípios que integram a nossa análise.

Para avançar na análise descritiva, cruzamos os dados das entidades agrupados nessa nova classificação, para observar o comportamento das classes segundo o tipo de associações (Tabela 1), aplicando aqui o mesmo processo de análise descritiva que desenvolvemos nas CHAs anteriores. Como resultado, obtemos uma tabela de total de unidades de associações por cada classe, sobre o qual calculamos a média de participação. Aqui reorganizamos as categorias associativas de acordo com os três grandes conjuntos de tipos de entidades, fazendo uma leitura cruzada para identificar melhor a caracterização de cada classe, resultando a seguinte tabela.

Tabela 4 – Percentual Médio de unidades associativas por cada classe de municípios.

	Habitação	Saúde	Educação	Assistência Social	Profiss.Patr	Sindicatos	Partidos	Org_Relig	Int_Com	Dir_Civis	Dir_Difusos	Cult_Arte	Esp_Recr	Outr
CL 1	.02	.76	22.54	5.69	6.15	4.78	1.41	17.28	5.29	.62	.87	3.30	4.06	.19
CL 2	.02	.72	20.94	4.39	2.40	2.27	1.21	41.86	2.14	.22	.47	1.57	2.26	.05
CL 3	0.00	.76	21.28	7.29	5.19	5.78	12.75	18.34	5.96	.90	.44	3.54	4.81	.19
CL 4	0.00	0.00	12.66	4.38	3.88	3.59	39.28	15.93	4.35	.45	.76	3.01	3.43	.20
Total	**.02**	**.71**	**21.42**	**5.53**	**4.94**	**4.24**	**5.12**	**23.56**	**4.55**	**.55**	**.70**	**2.89**	**3.69**	**.15**

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

Essa tabela parece mostrar com maior clareza o padrão que fomos observando ao longo das CHAs, representado uma centralidade da relação entre *Organizações Religiosas* e *Partidos Políticos* como as únicas duas categorias preponderantes e em oposição. Assim, nos conjuntos de municípios onde os *Partidos* são preponderantes, as *Organizações Religiosas* diminuem, e vice-versa.

A maior classe desse agrupamento (Classe 1) que integra mais de 50% dos municípios revela um perfil bastante diverso de associações, com predominância das entidades *Prestadoras de Serviços de Educação* combinando com uma boa participação das entidades "do mundo do trabalho" (*Profissionais/Patronais* e *Sindicatos*) e as organizações de *Interesses Comunitários.*

A Classe 2, que é a segunda maior classe de toda a CHA, expressa uma centralidade das *Organizações Religiosas*, que são as únicas categorias preponderantes por fila e coluna, sugerindo um perfil claro desse conglomerado de municípios.

Já a Classe 3 apresenta uma centralidade dos *Partidos Políticos*, mas registra também uma boa média (se comparada com a média total) das entidades de *Assistência Social*, *Profissionais/Patronais*, *Sindicatos* e *Interesses Comunitários*, sugerindo um perfil diverso. Por fim, e diferente da anterior, a Classe 4 se caracteriza por uma – exclusiva – alta e significativa média dos *Partidos Políticos*, embora registre uma participação moderada das entidades *Culturais/Artísticas*. Resta ver se esse perfil parcialmente combinado se confirma na análise da densidade das categorias que veremos na tabela seguinte.

Será com a leitura da densidade, tendo em consideração a tabela da média de participação das associações por classes, que iremos elaborar nossa definição das tipologias associativas dos municípios selecionados.

Tabela 5 – Densidade das categorias organizativas e caracterização das 4 classes.

	Habitação	Saúde	Educação	Assistência Social	Profiss. Patr.	Sindicatos	Partidos	Org. Relig	Int. Com	Dir. Civis	Dir. Difusos	Cult. Arte	Esp. Recr.	Outr.
CL 1	1.07	1.09	1.01	1.08	1.19	1.20	0.73	0.87	1.06	1.18	1.15	1.14	1.10	1.12
CL 2	0.89	0.77	0.96	0.73	0.40	0.39	0.77	1.50	0.72	0.40	0.51	0.53	0.66	0.53
CL 3	0.00	0.69	1.17	1.01	0.74	0.71	7.51	0.56	1.70	1.03	0.90	1.17	1.25	1.66
CL 4	0.00	0.00	0.53	0.67	0.60	0.52	25.61	0.43	1.46	0.76	1.07	1.09	0.92	1.46
Total	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**	**1.00**

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

Os dados apresentados confirmam a centralidade da polarização entre *Organizações Religiosas* por um lado, e *Partidos Políticos* e *Interesses Comunitários*, por outro. A essa polarização, que domina o maior número de classes, se complementa uma classe caracterizada por um perfil claramente composto de entidades *Prestadoras de Serviços*, *Profissionais/Patronais*, *Sindicatos* e o conjunto de entidades de *Defesa de Direitos* e *Difusão de Ideias*.

Partindo dessa compreensão geral sobre a tipologia gerada, podemos dizer que a Classe 1 expressa uma configuração combinada que retrata claramente a pluralidade associativa de mais de 50% dos municípios. Essa pluralidade está composta por entidades *Prestadoras de Serviços* (com ênfase em *Habitação* e *Saúde*), *Profissionais/Patronais*, *Sindicatos* e *Organizações de Defesa de Direitos* e *Difusão de Ideias*.

A Classe 2, que reúne 25% dos municípios, é claramente de perfil de *Organizações Religiosas* sem nenhuma mistura com o resto das categorias. No entanto, a configuração de tipologia combinada de associações volta a surgir na Classe 3, com uma alta densidade dos *Partidos Políticos*, combinada com uma boa densidade de outras categorias (*Interesses Comunitários*, *Prestadoras de Serviços de Educação* e o conjunto das associações de *Difusão de Ideias*).

Por fim, a Classe 4 registra uma alta e significativa densidade de *Partidos Políticos*, apesar da boa participação das entidades de *Interesses Comunitários*. Apesar de esse perfil combinado, podemos inferir que alta densidade dos partidos sugere aqui um perfil

especificamente partidário, distinto da configuração combinada da Classe 3.

Considerando essas interpretações sobre os perfis mostrados em ambas as tabelas, e particularmente que parte dessas configurações parecem se repetir em todas as possibilidades de classificação, sugerimos aqui uma definição das tipologias dos municípios integrados na nossa classificação. Essa tipologia se explica no Quadro 1.

Quadro 1 – Caracterização das tipologias associativas por cada classe.

Classe	Tipologia	Característica
1	Associativismo Pluralista	Classe caracterizada por uma combinação de associações que integram as *Prestadoras de Serviços* (Habitação e Saúde), *Profissionais/Patronais*, *Sindicatos* e o conjunto das entidades de *Defesa de Direitos* (Civis e Difuso).
2	Associativismo Religioso	Classe caracterizada por uma preponderância das *Organizações Religiosas.*
3	Associativismo Partidário Composto	Classe caracterizada por uma centralidade partidária, mas com boa participação das entidades de *Educação*, *Interesses Comunitários* e *Difusão de Ideias.*
4	Associativismo Partidário	Classe caracterizada por uma significativa e relevante centralidade dos partidos, apesar da boa participação das entidades de *Interesses Comunitários.*

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

Como resultado dessa identificação de tipologias, observaremos as diversas dinâmicas de interação dessa tipologia nos 409 municípios que compõem nosso universo de análise. Nossa exploração não apenas tentará ver o comportamento da tipologia no conjunto das RMs e municípios, mas buscaremos explorar as particularidades e diferenças entre as RMs.

Análise dos resultados

Uma vez definidas as tipologias associativas e categorizados os *clusters* de municípios na fase descritiva, nossa operação seguinte consistiu em avançar em explicações do comportamento associativo,

testando outras variáveis-chave do espaço urbano dos quatro agrupamentos de municípios, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), tamanho populacional e o tipo associativo de cada município no interior de cada RM.

Esse processo conduziu até a definição de uma cartografia dos municípios, apresentada em mapas das 20 RMs, incluídos na seção de Anexos. Observando os comportamentos das diversas variáveis por cada classe de municípios, reforçados com os mapas, podemos deduzir que existe uma clara diferença ao interno de cada RM no que tange à polarização de associativismo religioso x partidos políticos e o que caracteriza os polos metropolitanos. Na maioria das RMs, os polos metropolitanos se distinguem por um ativismo pluralista (quase todos agrupados na Classe 1), enquanto o centralismo religioso ou partidário é mais visível no interior das RMs.

Isso parece se confirmar ao fazer os cruzamentos com o IDHM dos municípios selecionados. Segundo observamos nos dados da Tabela 6, os grupos de municípios com menor IDHM (média de 0,670) estão dentro da classificação de associativismo partidário composto, isto é, classe caracterizada por uma centralidade de partidos políticos, mas com boa participação das entidades de Educação, Interesses Comunitários e Difusão de Ideias. Em contraposição, a média do IDHM mais alto de toda a classificação (0.720) é exclusivamente de associativismo religioso (Classe 2), agrupando 25% de todas as cidades analisadas, particularmente situadas nas regiões Sul e Sudeste.

Tabela 6 – Média de IDHM em cada classe de municípios x associações.

***Clusters* de Municípios**	**IDHM Média**
CLS_1	0,706
CLS_2	0,720
CLS_3	0,670
CLS_4	0,683
Média Geral	**0,656**

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019 e *Atlas do Desenvolvimento Humano*.

Essa correlação parece se repetir ao incluir a variável do contingente populacional presentes nesses *clusters* de municípios. Por essa operação observamos que os municípios com menos população (de 5.000-20.000 habitantes) registram a maior frequência do associativismo partidário, enquanto praticamente 50% das cidades com 100 mil-500 mil habitantes registram uma centralidade de associativismo religioso (Classe 2). Tão só 15 municípios com mais de 500 mil habitantes registram um associativismo pluralista, particularmente situados na Região Sudeste.

Tabela 7 – Frequência dos *clusters* de municípios segundo tamanho populacional.

	CLS_1	CLS_2	CLS_3	CLS_4
Até 5.000	10	2	2	10
5.001 até 10.000	23	5	15	7
10.001 até 20.000	26	5	17	5
20.001 até 50.000	64	11	19	0
50.001 até 100.000	42	19	6	0
100.001 até 500.000	42	50	3	0
Maior que 500.000	15	11	0	0

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

A distinção entre os municípios dentro de uma própria RM (e entre regiões) fica mais evidente ao incorporarmos a dimensão espacial. No avanço da análise, realizaremos um terceiro cruzamento das variáveis com os *clusters* de municípios; pretendemos conhecer esses *clusters* que se localizam dentro de cada RM. Procuramos especialmente detectar como se caracteriza cada RM e se existe diferença entre elas, de acordo com sua localização regional.

Em parte, isso nos ajuda a compreender se podemos, de fato, fazer inferências sobre os polos metropolitanos e sua distinção com os municípios menores como os dados parecem mostrar até aqui. Produto do cruzamento das classes de associações com os municípios de cada RM, em vias de encontrar tipologias de municípios segundo seu tecido associativo, obtivemos a seguinte tabela de caracterizações das RMs e as contribuições dos municípios para cada classe.

Tabela 8 – Frequência de tipologia de associações segundo as RMs selecionadas[7].

Região Metropolitana	Tipologia da classe	Número de Municípios	Porcentagem
Brasília	CLS 1 Associativismo Pluralista	13	59.1
	CLS 2 Associativismo Religioso	8	36.4
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	1	4.5
	Total	*22*	*100*
Santos	CLS 1 Associativismo Pluralista	8	88.9
	CLS 2 Associativismo Religioso	1	11.1
	Total	*9*	*100*
Belém	CLS 1 Associativismo Pluralista	3	42.9
	CLS 2 Associativismo Religioso	3	42.9
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	1	14.3
	Total	*7*	*100*
Belo Horizonte	CLS 1 Associativismo Pluralista	22	44.9
	CLS 2 Associativismo Religioso	7	14.3
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	11	22.4
	CLS 4 Associativismo Partidário	9	18.4
	Total	*49*	*100*
Campina Grande	CLS 1 Associativismo Pluralista	8	42.1
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	9	47.4
	CLS 4 Associativismo Partidário	2	10.5
	Total	*19*	*100*
Campinas	CLS 1 Associativismo Pluralista	12	60.0
	CLS 2 Associativismo Religioso	5	25.0
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	3	15.0
	Total	*20*	*100*
Curitiba	CLS 1 Associativismo Pluralista	19	65.5
	CLS 2 Associativismo Religioso	2	6.9
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	6	20.7
	CLS 4 Associativismo Partidário	2	6.9
	Total	*29*	*100.0*
Florianópolis	CLS 1 Associativismo Médio Pluralista	19	86.4
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	2	9.1
	CLS 4 Associativismo Partidário	1	4.5
	Total	*22*	*100*
Fortaleza	CLS 1 Associativismo Pluralista	15	78.9
	CLS 2 Associativismo Religioso	1	5.3
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	3	15.8
	Total	*19*	*100*
Goiânia	CLS 1 Associativismo Pluralista	10	50.0
	CLS 2 Associativismo Religioso	9	45.0
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	1	5.0
	Total	*20*	*100*

7 Os mapas que mostram a caracterização das classes nos municípios para cada RM fazem parte do conjunto de anexos deste artigo.

Região Metropolitana	Tipologia da classe	Número de Municípios	Porcentagem
Vitória	CLS 1 Associativismo Pluralista	3	42.9
	CLS 2 Associativismo Religioso	3	42.9
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	1	14.3
	Total	*7*	*100*
João Pessoa	CLS 1 Associativismo Pluralista	9	75.0
	CLS 2 Associativismo Religioso	1	8.3
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	1	8.3
	CLS 4 Associativismo Partidário	1	8.3
	Total	*12*	*100.0*
Manaus	CLS 1 Associativismo Pluralista	10	76.9
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	3	23.1
	Total	*13*	*100.0*
Maringá	CLS 1 Associativismo Pluralista	14	53.8
	CLS 2 Associativismo Religioso	1	3.8
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	6	23.1
	CLS 4 Associativismo Partidário	5	19.2
	Total	*26*	*100*
Natal	CLS 1 Associativismo Pluralista	7	50.0
	CLS 2 Associativismo Religioso	1	7.1
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	6	42.9
	Total	*14*	*100.0*
Porto Alegre	CLS 1 Associativismo Pluralista	28	82.4
	CLS 2 Associativismo Religioso	1	2.9
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	4	11.8
	CLS 4 Associativismo Partidário	1	2.9
	Total	*34*	*100*
Recife	CLS 1 Associativismo Pluralista	6	42.9
	CLS 2 Associativismo Religioso	7	50.0
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	1	7.1
	Total	*14*	*100*
Rio de Janeiro	CLS 1 Associativismo Pluralista	2	9.5
	CLS 2 Associativismo Religioso	19	90.5
	Total	*21*	*100*
Salvador	CLS 1 Associativismo Pluralista	9	69.2
	CLS 2 Associativismo Religioso	4	30.8
	Total	*13*	*100*
São Paulo	CLS 1 Associativismo Pluralista	5	12.8
	CLS 2 Associativismo Religioso	30	76.9
	CLS 3 Associativismo Partidário Composto	4	10.3
	Total	*39*	*100*

Fonte: elaboração própria a partir da Base FASFIL, 2019.

Das 20 Regiões Metropolitanas, apenas cinco (Belo Horizonte, Curitiba, João Pessoa, Maringá e Porto Alegre) registram uma alta diversidade associativa nos seus municípios, apresentando casos em todas as quatro classes. Já em contraposição, três RMs (Manaus, Rio de

Janeiro e Salvador) registram uma forte concentração das associações com o maior número de municípios em duas classes, isto é, em apenas dois tipos de associações, com destaque para o "Associativismo Pluralista". De fato, essa é a única classe que registra casos em todas as 20 RMs, o que não surpreende se considerarmos sua relevância na frequência geral dos dados mostrados na Tabela 2.

Tal dado pode ser no mínimo interessante se observarmos o comportamento da Classe 2, de "Associativismo Religioso" no interior de algumas Regiões Metropolitanas. Presente em 17 RMs, o associativismo religioso registra frequências significativas em seis RMs por cima dos 60% dos municípios. Em certas RMs essa classe apresenta casos em mais de 80% dos municípios, como acontece na Região Metropolitana do Rio de Janeiro onde 90% das cidades mostram uma alta preponderância do associativismo religioso, seguida da RM de São Paulo, com 77% dos municípios. Apenas as RMs de Campina Grande, Florianópolis e Manaus não registram nenhum município com preponderância religiosa.

Essa diferença espacial é mais notória ao observar os mapas. Enquanto as RMs da região Sudeste mostram maior prevalência das entidades religiosas nos municípios do interior, nas RMs do Nordeste observamos uma tipologia marcada por um associativismo pluralista (de Serviços e Defesa de Direitos) nos polos metropolitanos, tendo os municípios do seu entorno um mapa associativo mais diverso do que no Sudeste, entre organizações partidárias e associativismo partidário composto.

O conjunto de municípios agrupados na Classe 3, de "Associativismo partidário composto" mostra comportamento similar ao da Classe 2, com casos também em 17 das 20 RMs, mas ela só é preponderante em apenas três Regiões Metropolitanas, com destaque para Campina Grande (47,4% dos seus municípios têm a tipologia de "Associativismo partidário composto").

O associativismo puramente partidário, isto é, Classe 4, mostra sua baixa dimensão quando associado ao conjunto das RMs. Essa classe registra presença em apenas sete Regiões Metropolitanas, mas não é preponderante em nenhuma delas. Sua maior frequência está registrada nas RMs de Maringá, com 19% dos municípios, e Belo Horizonte, com 18%.

Considerações finais

Este artigo teve o objetivo de identificar tipologias de associações em 409 municípios brasileiros de 20 Regiões Metropolitanas. Pela natureza dos dados disponíveis, nossa interpretação foi focalizada em um tipo específico de associações: as que possuem registro oficial de Pessoa Jurídica (CNPJ) com informações suficientes para estarem nas bases oficiais que usamos de referência.

A nossa análise foi orientada por uma metodologia quantitativa, com capacidade de gerar tipologias de municípios, de acordo com o tecido associativo que lhes caracterizam, através de uma análise fatorial. Ao longo do processo, contudo, tivemos que enfrentar o desafio metodológico de classificar os conjuntos de municípios na procura de perfis diferenciados.

Os fatores selecionados através da ACB foram gerando perfis similares entre as classes, perdendo assim a distinção que poderia explicar uma classe específica, ao mesmo tempo que detectamos o surgimento de classes residuais.

Por conta dessas constatações metodológicas, exploramos diversas possibilidades classificatórias. Testando cortes nos dendogramas obtidos na realização da Classificação Hierárquica Ascendente (CHA), geramos diversas formas de classificação sobre 3, 4 e 2 fatores, até optar por uma classificação final (de 2 fatores e 4 classes) que nos permitiu detectar uma caracterização diferenciada entre as classes, facilitando assim a criação de tipologias municipais.

Contudo, as diversas tentativas de exploração pela procura de perfis claros de municípios, evidencia que o fenômeno associativo se revela de forma relacional do que por um perfil único ou isolado. Independentemente da classificação e das tipologias dos *clusters* de municípios que o processamento dos dados nos ofereceu, podemos afirmar que a existência da polarização encontrada (Religioso x Partidário) nos compele a adotar uma lente relacional para as análises sobre o fenômeno associativo brasileiro recente. Embora alguns estudos tenham mostrado um crescente ativismo religioso (AVRITZER, 2004; CICONELLO, 2006) nas metrópoles brasileiras, considerando os dados absolutos e as densidades porcentuais, possíveis fenômenos interseccionais (interassociações) parecem ser frutíferos em termos de caracterizar certas dinâmicas locais.

Nesse sentido, nosso trabalho exploratório foi útil na medida em que fomos nos aproximando de detectar um padrão do comportamento associativo brasileiro diverso, interseccional e com muita potencialidade explicativa.

Em outras palavras, não basta dizer que os grandes polos metropolitanos têm um associativismo pluralista, enquanto os municípios do seu entorno são religiosos ou partidários, mas o que a nossa análise parece nos mostrar é que essa caracterização convive com uma realidade associativa mais diversa na qual oscilam as entidades do "mundo do trabalho" (*Profissionais/Patronais* e *Sindicatos*) e as entidades de *Defesa de Direitos* e *Interesses Comunitários.*

Nossa operação também nos mostrou que existe clara diferença dessa tipologia entre regiões. As RMs de Norte e Nordeste aqui mapeadas mostram uma alta participação de entidades de tipos diversos, com destaque para partidos políticos, associações de defesa de direitos e sindicatos, destoando da concentração do tipo religioso registrada nas RMs do Sudeste.

Embora os dados utilizados nesta análise e as operações realizadas nos permitissem identificar tipologias de municípios segundo as características de suas associações civis, o grau exploratório do nosso trabalho não nos permite ainda argumentar se a dimensão associativa aumenta – ou não – o poder de barganha nos municípios selecionados como sugere o debate sobre a governança urbana.

Maiores análises de tipo empírico, e fundamentalmente locais, são ainda necessárias para compreender esse impacto na dinâmica metropolitana. Fundamentalmente porque somos conscientes de que nossa exploração não leva em conta outras formas de participação como os coletivos ou movimentos sociais que agem de forma contenciosa, e que nos ajudaria a responder mais adequadamente qual é a eficiência da participação em torno de políticas progressistas no espaço metropolitano.

Referências

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 3, n. 28, p. 52-84, 2011.

AVRITZER, Leonardo. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

CICONELLO, Alexandre. *Associativismo no Brasil*: características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília. Brasília (DF), 2006.

COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In*: DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 13-96, 2006.

DE MORAIS, H. M. M. *et al*. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 34, 2018.

GURZA LAVALLE, A. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, v. 47, p. 121-135, 1999.

KANTOR, P.; SAVITCH, H. V.; HADOCK, S. V. The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective. *Urban Affairs Review*, Jan, 32, p. 348-377, 1997.

LÜCHMANN, H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, p. 159-178, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; TABORDA, L. D. R. Associativismo no Brasil contemporâneo: dimensões institucionais e individuais. *Política & Sociedade*, v. 17, n. 40, p. 307-341, 2019.

PAES DE PAULA, A. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas,* São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, março, 2005.

SAVITCH, H. V.; KANTOR, P. *Cities in the international marketplace*: the political economy of urban development in North America and Western Europe. Princeton/NJ: Princeton University Press, 2002.

SILVA, A. F. C. D.; CLEMENTINO, M. D. L. M.; ALMEIDA, L. D. S. B. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis. *Cadernos Metrópole*, 20, p. 841-864, 2018.

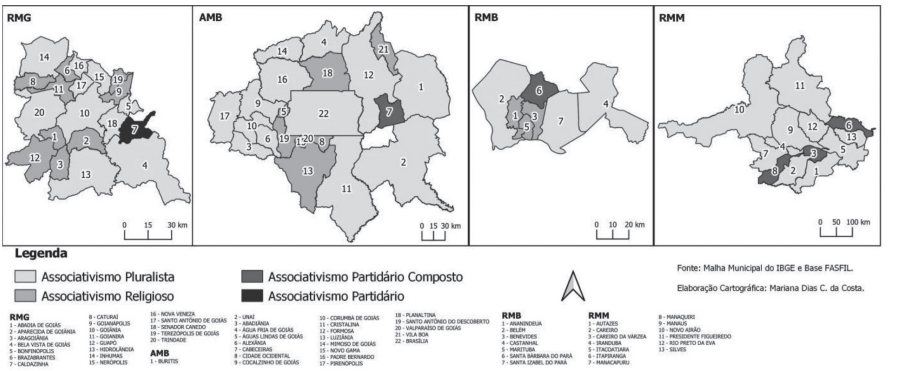
TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia. Velhos e novos desafios. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, SE-Artigos, p. 223–240, 21 dez. 2006.

VIOLIN, T. C. *Terceiro setor e as parcerias com a administração pública*: uma análise crítica. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

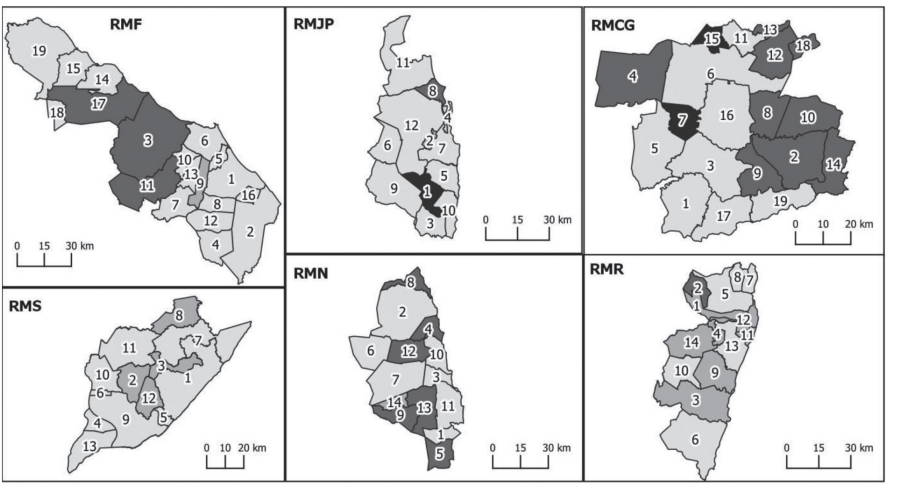
ANEXO

Elaboração Cartográfica: Mariana Dias C. da Costa

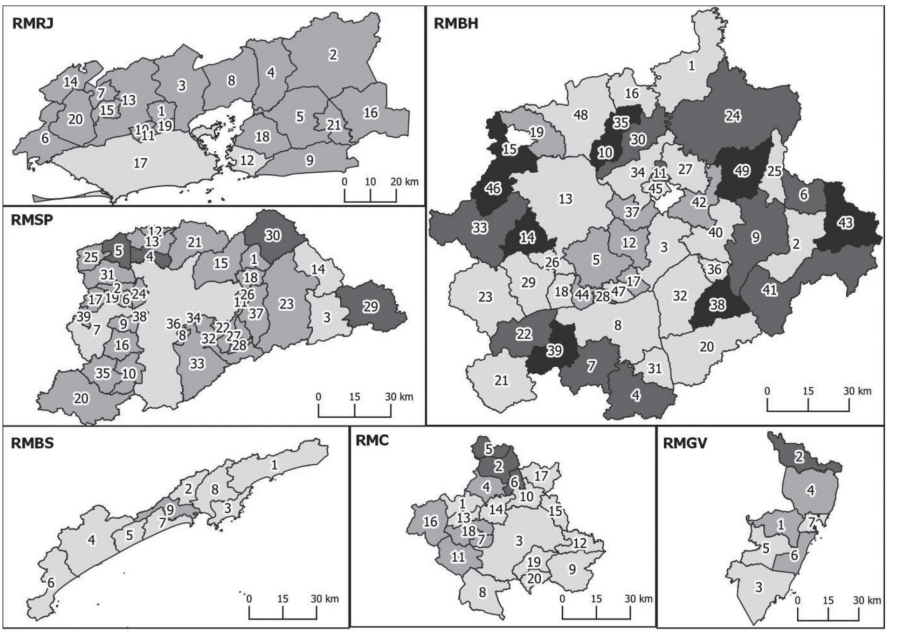
Regiões Norte e Centro-Oeste



Região Nordeste



Região Sudeste



Legenda

Associativismo Pluralista
Associativismo Religioso
Associativismo Partidário Composto
Associativismo Partidário
Fonte: Malha Municipal do IBGE e Base FASFIL

RMRJ
1 - BELFORD ROXO
2 - CACHOEIRAS DE MACACU
3 - DUQUE DE CAXIAS
4 - GUAPIMIRIM
5 - ITABORAI
6 - ITAGUAI
7 - JAPERI
8 - MAGE
9 - MARICA
10 - MESQUITA
11 - NILOPOLIS
12 - NITEROI
13 - NOVA IGUAÇU
14 - PARACAMBI
15 - QUEIMADOS
16 - RIO BONITO
17 - RIO DE JANEIRO
18 - SÃO GONÇALO
19 - SÃO JOÃO DE MERITI
20 - SEROPEDICA
21 - TANGUA

RMBH
1 - BALDIM
2 - BARÃO DE COCAIS
3 - BELO HORIZONTE
4 - BELO VALE
5 - BETIM
6 - BOM JESUS DO AMPARO
7 - BONFIM
8 - BRUMADINHO
9 - CAETE
10 - CAPIM BRANCO
11 - CONFINS
12 - CONTAGEM
13 - ESMERALDAS
14 - FLORESTAL
15 - FORTUNA DE MINAS
16 - FUNILANDIA
17 - IBIRITE
18 - IGARAPE
19 - INHAUMA
20 - ITABIRITO
21 - ITAGUARA
22 - ITATIAIUÇU
23 - ITAUNA
24 - JABOTICATUBAS
25 - NOVA UNIÃO
26 - JUATUBA
27 - LAGOA SANTA
28 - MÁRIO CAMPOS
29 - MATEUS LEME
30 - MATOZINHOS
31 - MOEDA
32 - NOVA LIMA
33 - PARA DE MINAS
34 - PEDRO LEOPOLDO
35 - PRUDENTE DE MORAIS
36 - RAPOSOS
37 - RIBEIRÃO DAS NEVES
38 - RIO ACIMA
39 - RIO MANSO
40 - SABARÁ
41 - SANTA BARBARA
42 - SANTA LUZIA
43 - SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO
44 - SÃO JOAQUIM DE BICAS
45 - SÃO JOSE DA LAPA
46 - SÃO JOSE DA VARGINHA
47 - SARZEDO
48 - SETE LAGOAS
49 - TAQUARAÇU DE MINAS

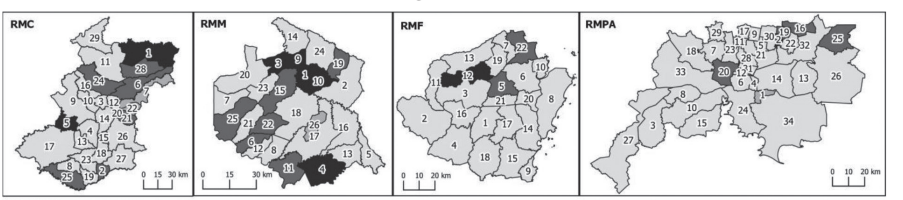
RMSP
1 - ARUJÁ
2 - BARUERI
3 - BIRITIBA MIRIM
4 - CAIEIRAS
5 - CAJAMAR
6 - CARAPICUÍBA
7 - COTIA
8 - DIADEMA
9 - EMBU DAS ARTES
10 - EMBU-GUAÇU
11 - FERRAZ DE VASCONCELOS
12 - FRANCISCO MORATO
13 - FRANCO DA ROCHA
14 - GUARAREMA
15 - GUARULHOS
16 - ITAPECERICA DA SERRA
17 - ITAPEVI
18 - ITAQUAQUECETUBA
19 - JANDIRA
20 - JUQUITIBA
21 - MAIRIPORÃ
22 - MAUA
23 - MOGI DAS CRUZES
24 - OSASCO
25 - PIRAPORA DO BOM JESUS
26 - POÁ
27 - RIBEIRÃO PIRES
28 - RIO GRANDE DA SERRA
29 - SALESÓPOLIS
30 - SANTA ISABEL
31 - SANTANA DE PARNAÍBA
32 - SANTO ANDRÉ
33 - SÃO BERNARDO DO CAMPO
34 - SÃO CAETANO DO SUL
35 - SÃO LOURENÇO DA SERRA
36 - SÃO PAULO
37 - SUZANO
38 - TABOÃO DA SERRA
39 - VARGEM GRANDE PAULISTA

RMBS
1 - BERTIOGA
2 - CUBATÃO
3 - GUARUJÁ
4 - ITANHAÉM
5 - MONGAGUÁ
6 - PERUÍBE
7 - PRAIA GRANDE
8 - SANTOS
9 - SÃO VICENTE

RMC
1 - AMERICANA
2 - ARTUR NOGUEIRA
3 - CAMPINAS
4 - COSMÓPOLIS
5 - ENGENHEIRO COELHO
6 - HOLAMBRA
7 - HORTOLÂNDIA
8 - INDAIATUBA
9 - ITATIBA
10 - JAGUARIÚNA
11 - MONTE MOR
12 - MORUNGABA
13 - NOVA ODESSA
14 - PAULÍNIA
15 - PEDREIRA
16 - SANTA BÁRBARA D'OESTE
17 - SANTO ANTÔNIO DE POSSE
18 - SUMARÉ
19 - VALINHOS
20 - VINHEDO

RMGV
1 - CARIACICA
2 - FUNDÃO
3 - GUARAPARI
4 - SERRA
5 - VIANA
6 - VILA VELHA
7 - VITÓRIA

Região Sul



Legenda

Associativismo Pluralista
Associativismo Religioso
Associativismo Partidário Composto
Associativismo Partidário
Fonte: Malha Municipal do IBGE e Base FASFIL.
Elaboração Cartográfica: Mariana Dias C. da Costa.

RMC
1 - ADRIANÓPOLIS
2 - AGUDOS DO SUL
3 - ALMIRANTE TAMANDARÉ
4 - ARAUCÁRIA
5 - BALSA NOVA
6 - BOCAIUVA DO SUL
7 - CAMPINA GRANDE DO SUL
8 - CAMPO DO TENENTE
9 - CAMPO LARGO
10 - CAMPO MAGRO
11 - CERRO AZUL
12 - COLOMBO
13 - CONTENDA
14 - CURITIBA
15 - FAZENDA RIO GRANDE
16 - ITAPERUÇU
17 - LAPA
18 - MANDIRITUBA
19 - PIÊN
20 - PINHAIS
21 - PIRAQUARA
22 - QUATRO BARRAS
23 - QUITANDINHA
24 - RIO BRANCO DO SUL
25 - RIO NEGRO
26 - SÃO JOSE DOS PINHAIS
27 - TIJUCAS DO SUL
28 - TUNAS DO PARANÁ
29 - DOUTOR ULYSSES

RMM
1 - ANGULO
2 - ASTORGA
3 - ATALAIA
4 - BOM SUCESSO
5 - CAMBIRA
6 - DOUTOR CAMARGO
7 - FLORAI
8 - FLORESTA
9 - FLORIDA
10 - ITAGUAJU
11 - ITAMBE
12 - IVATUBA
13 - JANDAIA DO SUL
14 - LOBATO
15 - MANDAGUAÇU
16 - MANDAGUARI
17 - MARIALVA
18 - MARINGÁ
19 - MUNHOZ DE MELO
20 - NOVA ESPERANÇA
21 - OURIZONA
22 - PAIÇANDU
23 - PRESIDENTE CASTELO BRANCO
24 - SANTA FÉ
25 - SÃO JORGE DO IVAI
26 - SARANDI

RMF
1 - AGUAS MORNAS
2 - ALFREDO WAGNER
3 - ANGELINA
4 - ANITAPOLIS
5 - ANTÔNIO CARLOS
6 - BIGUAÇU
7 - CANELINHA
8 - FLORIANÓPOLIS
9 - GAROPABA
10 - GOVERNADOR CELSO RAMOS
11 - LEOBERTO LEAL
12 - MAJOR GERCINO
13 - NOVA TRENTO
14 - PALHOÇA
15 - PAULO LOPES
16 - RANCHO QUEIMADO
17 - SANTO AMARO DA IMPERATRIZ
18 - SÃO BONIFÁCIO
19 - SÃO JOÃO BATISTA
20 - SÃO JOSE
21 - SÃO PEDRO DE ALCÂNTARA
22 - TIJUCAS

RMPA
1 - ALVORADA
2 - ARARICA
3 - ARROIO DOS RATOS
4 - CACHOEIRINHA
5 - CAMPO BOM
6 - CANOAS
7 - CAPELA DE SANTANA
8 - CHARQUEADAS
9 - DOIS IRMÃOS
10 - ELDORADO DO SUL
11 - ESTÂNCIA VELHA
12 - ESTEIO
13 - GLORINHA
14 - GRAVATAÍ
15 - GUAÍBA
16 - IGREJINHA
17 - IVOTI
18 - MONTENEGRO
19 - NOVA HARTZ
20 - NOVA SANTA RITA
21 - NOVO HAMBURGO
22 - PAROBÉ
23 - PORTÃO
24 - PORTO ALEGRE
25 - ROLANTE
26 - SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA
27 - SÃO JERÔNIMO
28 - SÃO LEOPOLDO
29 - SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ
30 - SAPIRANGA
31 - SAPUCAIA DO SUL
32 - TAQUARA
33 - TRIUNFO
34 - VIAMÃO

Brasil pós-2000: neoliberalismo realmente existente e emancipação restringida[1]

Deborah Werner

Introdução

O artigo propõe analisar a economia brasileira e o papel do Estado nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Jair Bolsonaro (2018-2022), a partir do processo de neoliberalização (BRENNER *et al*., 2012) e da noção de neoliberalismo realmente existente (THEODORE *et al*., 2009). Tais abordagens permitem relativizar interpretações que atribuem ao período 2003-2016 o caráter de neodesenvolvimentismo, novo-desenvolvimentismo, social-neodesenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2009; BASTOS, 2012; PAULANI, 2017).

Em contraposição a essas interpretações, argumenta-se a incapacidade de se romper com o padrão de acumulação proposto pelo Consenso de Washington (1989), que intensificou a inserção do

1 Texto adaptado da versão em espanhol publicada em 2020, no livro *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del sur global*. O livro, organizado por Sergio Ordóñez, Víctor Ramiro Fernández e Carlos Brandão, foi publicado pela Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. Disponível em: https://libros.iiec.unam.mx/ordonez_ramiro_brandao-america-latina-cambio-geoeconomico

país na economia global como plataforma de acumulação financeira e fornecedora de *commodities* agrícolas e minerais (PAULANI, 2013). As políticas anticíclicas pós-crise de 2008 e o papel ativo do Estado no planejamento, investimentos e políticas sociais, ao não romperem com o padrão de acumulação e com os ditames da macroeconomia financeira, consolidaram o processo de neoliberalização da economia brasileira, capaz de ser compreendido pela noção de neoliberalismo realmente existente. Como consequência, os avanços sociais promoveram um processo de emancipação restringida da sociedade, subordinado aos ditames neoliberais.

A ação do Estado, ao não promover rupturas estruturais no padrão de acumulação e na forma de distribuição do excedente no país, concorreu para viabilizar o acesso das exportações primário-exportadoras aos mercados globais, com ênfase no mercado chinês, bem como recrudesceu a dinâmica financeira. As políticas sociais e de distribuição de renda contribuíram para amortecer os conflitos de classe, estratégia que se esgota a partir de 2014.

A primeira seção discute a concepção neodesenvolvimentista e sugere como mais adequada para a interpretação da economia brasileira no período analisado a perspectiva de neoliberalismo realmente existente, noção que considera as especificidades históricas, territoriais e institucionais dos processos de neoliberalização. A segunda seção apresenta a trajetória da economia brasileira a partir da década de 1990, quando o país adere aos preceitos de livre mercado e Estado mínimo. A pretensa ruptura entre 2003 e 2014, de ganhos econômicos e sociais, promoveu uma emancipação restringida da sociedade brasileira, que resultou da tentativa de conciliar o projeto neoliberal com as demandas encampadas pelos governos de centro-esquerda, conciliação que se mostra frágil no contexto de crise política e econômica, a partir de 2014.

A última seção é guardada aos apontamentos finais, que sintetizam as medidas de intensificação da agenda recessiva econômica liberal e conservadora. O cenário atual, que se abre como oportunidade histórica de reverter a trajetória neoliberal, urge resgatar a política como caminho para superar os retrocessos em relação ao pacto firmado na Constituição de 1988, de modo a reconstruir os fundamentos sociais, econômicos e ideológicos para um novo projeto societário.

Neodesenvolvimentismo, novo-desenvolvimentismo, social-desenvolvimentismo versus neoliberalismo realmente existente

Na contramão das expectativas oriundas da primeira eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), sua política econômica repete os parâmetros macroeconômicos que orientaram a década de 1990, com ênfase no tripé de juros elevados, superávit primário alto e metas inflacionárias, além de aprofundar a abertura financeira da economia brasileira, com medidas favoráveis a essa fração de capital, a exemplo da reforma da Lei de Falências e da extensão da reforma da previdência aos servidores públicos (PAULANI, 2017). A partir do segundo mandato (2007-2010), algumas diretrizes da política macroeconômica são alteradas. Em linhas gerais, o governo promoveu investimento públicos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), de 2009; isenção fiscal; redução da taxa de juros para investimentos específicos; ampliação das linhas de crédito; aumento real do salário mínimo; entre outras medidas que viabilizaram investimentos públicos e privados e o consumo das famílias, favoráveis ao aumento da demanda efetiva (CARVALHO, 2018).

A retomada da ação estatal no planejamento, investimentos em infraestrutura, concessão de créditos e políticas sociais, gerou o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego, e levou a uma interpretação do contexto a partir do termo neodesenvolvimentismo, em referência a um novo período de intervenção estatal na economia, em alusão ao período desenvolvimentista dos anos 1940-1950.

> O Neodesenvolvimentismo passou a ser associado às políticas que, contrariando o cânone liberal vigente, apelavam para polpudos programas de investimento público (PAC, Minha Casa Minha Vida) e para expedientes de intervenção na atividade econômica (Lula havia expandido em escala sem precedentes o crédito ao consumidor – considerando implicitamente seu papel impulsionador do mercado interno – e concedido isenção tributária a alguns setores da indústria em resposta à crise internacional [Crise de 2008].) (PAULANI, 2017: 139).

O debate acerca de uma possível alteração de um modelo neoliberal para políticas neodesenvolvimentistas se desdobram em duas grandes correntes conceituais que reivindicaram o termo desenvolvimentismo: novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo, cujas características são também associadas a um terceiro grupo, novo-desenvolvimentismo pós-keynesiano.

Conforme a autora, o novo-desenvolvimentismo se orienta por uma posição de maior confiança nas virtudes do mercado. O mercado externo e os investimentos privados constam como elementos dinâmicos da demanda efetiva, o que requer poupança externa prévia, sobretudo com relação ao setor público. Quanto à variável-chave da estratégia, atribuem tal papel à taxa de câmbio, de maneira a tornar as exportações brasileiras competitivas. Com relação ao papel do Estado, a estratégia requer que seja forte na gestão dos preços fundamentais da economia para estimular a indústria nacional (câmbio, juros e salários). As políticas distributivas e melhoramento de políticas e serviços públicos guardam um papel subsidiário.

Com relação às políticas macroeconômicas, o novo-desenvolvimentismo propõe como política fiscal o controle rígido dos gastos e investimentos públicos financiados com poupança pública; a política monetária seria menos rígida com juros reais reduzidos; e a política cambial com taxa de câmbio desvalorizada, em nível compatível com a obtenção de superávits em conta corrente. Quanto às políticas de emprego e salários, defende-se o melhoramento da qualidade dos postos de trabalho, o crescimento da produtividade e a possibilidade de redução dos salários reais, caso seja necessário preservar a indústria, de modo a considerar o regime de crescimento *wageled* insustentável no longo prazo.

Quanto ao social-desenvolvimentismo, atribui-se menor confiança nas virtudes do mercado, cabendo ao mercado doméstico, às políticas de distribuição de renda e aos investimentos públicos atuarem como elementos dinâmicos da demanda efetiva. Para tanto, advoga-se o crédito ainda que sem poupança prévia, visto como capaz de estimular a produção. As variáveis-chave, portanto, são a taxa de juros e os salários reais. O Estado teria um forte papel na elaboração de políticas distributivas e no melhoramento das políticas e serviços públicos, tendo a gestão de preços papel

fundamental para fortalecer o mercado doméstico e possibilitar as políticas distributivas.

No que se refere às políticas macroeconômicas, propõe-se política fiscal com controle menos rígido de gastos em prol de políticas anticíclicas; a política monetária também menos rígida, com taxa de juros real baixa; e a política cambial desvalorizada, havendo possibilidade de alguma apreciação no sentido da preservação do nível dos salários reais. Para emprego e renda, políticas que busquem o pleno emprego e o crescimento dos salários reais, em particular do salário mínimo (PAULANI, 2017).

Fonseca (2015), na busca pela definição do conceito de desenvolvimentismo, defende que uma estratégia para ser considerada desenvolvimentista deve compreender os seguintes elementos: a) existência de um projeto deliberado ou estratégia cujo objeto e epicentro da proposta seja a nação e seu futuro, ou seja, um projeto nacional, ainda que não signifique repulsa ao capital estrangeiro ou ruptura com a ordem internacional; b) intervenção consciente e determinada do Estado com vistas a viabilizar o projeto, o que requer agentes aptos e capazes de executá-lo no aparelho estatal e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade; e c) industrialização como processo capaz de acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário.

A partir dos três elementos, extraídos da análise de várias estratégias nacionais, o autor elabora o seguinte:

> entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2015: 40).

Aderindo à conceituação proposta por Fonseca (2015), Paulani (2017) argumenta que nenhuma das correntes que reivindicam o termo pós-2000 pode ser considerada desenvolvimentista, pois

> No novo-desenvolvimentismo, apesar da forte ênfase no setor industrial, há muita confiança no mercado e no setor privado (intervenção governamental fraca – centrada apenas na gestão dos preços fundamentais, em particular o câmbio – e investimentos públicos sem protagonismo), bem como a carência de um projeto nacional. No social-desenvolvimentismo, a despeito da forte ênfase na intervenção governamental e no papel do setor público, há pouca preocupação com a indústria e falta-lhe igualmente um projeto nacional (PAULANI, 2017:143).

Conforme a autora, a ação do Estado verificada no período 2003-2014 não buscou a ruptura com a divisão internacional do trabalho, vigorando a inserção internacional de bens e serviços, as transações com fatores de produção e a inserção financeira do período anterior (1990-2002). Nesse sentido, não se trata de um planejamento da intervenção estatal em prol de um projeto nacional, pautado pela industrialização, visto que permaneceram a subalternidade aos mercados financeiros internacionais, a condição primário-exportadora e a dependência tecnológica.

> Todo o arcabouço institucional que emoldura hoje o funcionamento do capitalismo brasileiro foi construído então com base no princípio maior de atender com presteza e precisão aos interesses da riqueza financeira, em particular dos credores e investidores externos. A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, com a eleição de Lula em 2002, despertou a esperança de que houvesse alguma reversão na agenda liberal em curso, mas [...], isso não aconteceu. Esse traço permanece, portanto, praticamente intocado ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula/Dilma, a despeito das diferenças que os separam (PAULANI, 2017:145).

O que se propõe como interpretação alternativa é compreender a retomada da ação estatal no planejamento e investimentos concomitantemente à manutenção da divisão internacional do trabalho vinculada à exportação de *commodities* agrícolas e minerais, e a predominância da macroeconomia voltada à esfera financeira a partir do entendimento quanto aos determinantes e dinâmicas do

processo de neoliberalização e da noção de neoliberalismo realmente existente (BRENNER *et al*., 2012; THEODORE *et al*., 2009).

A partir dessa noção é possível compreender o estilo de desenvolvimento[2] brasileiro no período analisado, enquanto capaz de conciliar crescimento econômico e distribuição de renda com inserção subordinada nos mercados internacionais e limitada pela estrutura fiscal e financeira, que conferem sustentação ao processo de neoliberalização.

O processo de neoliberalização, que surge enquanto uma entre as várias tendências regulatórias possibilitadas em resposta à crise estrutural do capitalismo na década de 1970, tem como objetivo intensificar a comodificação crescente em amplos domínios da vida social, para o que são mobilizados instrumentos financeiros especulativos e abertas novas arenas para a realização capitalista de lucros (BRENNER *et al.*, 2012; WERNER, 2020). Entre as políticas orientadas pelo ideário neoliberal, verificam-se desregulamentação do controle do Estado sobre a indústria; ataque ao trabalho organizado; desmantelamento de políticas de proteção social; redução de impostos corporativos; contração de gastos sociais; privatização de serviços públicos; desmantelamento de programas de bem-estar social; ampliação da mobilidade do capital internacional e intensificação da concorrência entre as localidades, entre outras (THEODORE *et al.,* 2009; FLEURY, 2018).

No campo teórico, o pensamento neoliberal tem como pressuposto a crença nos mercados abertos, competitivos e não regulados, não submetidos a ingerências estatais nem a ações de coletivos sociais, o que representa um mecanismo ótimo para o desenvolvimento econômico. Trata-se de uma visão utópica da supremacia dos mercados, de redução do papel do Estado, visão enraizada em uma concepção de individualismo competitivo que refuta as distintas formas de solidariedade social e institucional (PECK, THEODORE, 2019).

A doutrina neoliberal apresenta Estados e mercado como se fossem princípios de organização social e econômica diametralmente

2 Por estilo de desenvolvimento compreende-se a maneira como, dentro de um determinado sistema, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o que, para quem e como produzir bens e serviços (PINTO, [1976] 2000).

opostos, ao invés de reconhecer o caráter politicamente construído de todas as relações econômicas. Tem como premissa a existência de um modelo único de implementação de políticas que supõe que a imposição de reformas orientadas para o mercado sempre terá os mesmos resultados, não reconhecendo as variações que são desencadeadas ao se instalarem reformas neoliberais em cenários institucionais e sistemas políticos distintos e específicos. Em termos ideológicos, as forças de mercado operam de acordo com leis imutáveis, independentemente do lugar onde se realizam.

Em contraposição a esse entendimento, compreende-se o "neoliberalismo realmente existente" a partir de interações dependentes da trajetória e contextos específicos, entre cenários regulatórios herdados e projetos emergentes de reformas neoliberais orientados pelo mercado (THEODORE *et al.*, 2009; WERNER, 2016). Trata-se, portanto, do imbricamento entre as políticas neoliberais e os arcabouços regulatórios que as precedem, nas distintas formações sociais (WERNER, 2019).

Essa noção possibilita estabelecer a base analítica adequada para a compreensão dos processos de neoliberalização em múltiplas escalas, de modo a reconhecer os projetos no interior de contextos nacionais, regionais e locais específicos, cuja especificidade está determinada pelo legado de marcos institucionais, políticas estatais, práticas regulatórias e conflitos políticos que são transmitidos ao longo do tempo. Não basta captar os fundamentos político-ideológicos dos projetos, mas examinar as diferentes formas institucionais, as direções nas quais se desenvolvem e os diversos efeitos sociais, políticos e econômicos em suas múltiplas escalas (THEODORE *et al.*, 2019; WERNER, 2020).

O caráter processual da neoliberalização permite constatar que sua manifestação nunca se realiza de maneira pura, a partir de uma regulação estanque, acabada e imutável. Diferentemente da ideia utópica advinda de seu arcabouço teórico, as tendências de neoliberalização só se concretizam de forma incompleta, híbrida, cristalizadas e imbricadas com formações já consolidadas, o que faz com que seus elementos ideológicos sejam continuamente retrabalhados, rearranjados e recombinados de maneiras contextualmente específicas (BRENNER *et al.*, 2012; PECK, THEODORE, 2019; WERNER, 2020).

Em contraposição à caricatura neoliberal de redução ou esvaziamento do Estado como resultado necessário e desejável da globalização econômica, emerge uma concepção transescalar na qual as funções escalares do Estado, em seus diferentes níveis de governo, não são simplesmente substituídas, mas sofrem um processo de transformação qualitativa através do reescalonamento, a partir do qual novas regras ou esquemas interescalares emergem (PECK, 2010). Ressalta-se o caráter criativo e destrutivo ao longo do processo de neoliberalização, à medida que a desregulação e destruição de arcabouços precedentes (*roll-back*) é acompanhada ou seguida por novas formas de construção institucional (*roll-out*), conformando, ambas, as rodadas de neoliberalização, enquanto dinâmicas temporais, espaciais e institucionais do processo (PECK, 2010).

Pelo caráter histórico e dependente de contextos sociais e políticos específicos, o processo de neoliberalização não refuta a intervenção estatal, ao contrário, depende de um papel ativo do Estado, em prol ou subordinado, em última instância, aos ditames da acumulação sob dominância financeira. Ainda que esse arranjo possa se revelar tenso e contraditório, com avanços e recuos por parte dos agentes sociais em disputa, esse tensionamento não é suficiente para supor a superação da neoliberalização. Por esse aspecto, a retomada da ação estatal, por si só, não garante, portanto, um compromisso com os elementos que caracterizam o desenvolvimentismo.

Neoliberalismo realmente existente no Brasil (2003-2016)

As rodadas de neoliberalização no Brasil, iniciadas na década de 1990, promoveram mecanismos e instrumentos de experimentações rerregulatórias, com variadas repercussões. No governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), buscou-se estabelecer as políticas baseadas no Consenso de Washington, com privatizações, desregulações, abertura comercial e financeira orientada aos mercados globais.

De 2003 a 2015, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), predominaram a macroeconomia conservadora, a manutenção de metas inflacionárias, taxas de juros e superávit primário elevados, concorrendo para manter intacta

as alianças com grupos conservadores relacionados ao rentismo e à especialização em *commodities*, sem o devido enfrentamento da questão urbana e regional, a despeito de políticas progressistas. Michel Temer (2016-2018), por sua vez, reinaugura as políticas neoliberais dos anos 1990, com profundas consequências ao padrão regulatório nacional vinculado às três mercadorias fictícias: terra, dinheiro e trabalho (POLANYI, 1980) capazes de alterar a relação capital-trabalho (BRANDÃO, 2017).

Conforme o autor, intentou-se promover o alinhamento do país aos anseios da agenda global, de exacerbada coerção concorrencial intercapitalista e interestados territoriais, e ao extraordinário reordenamento hierárquico e hegemônico escalar-espacial no plano mundial, como enunciado por Brandão (2017). Desse processo decorrem a reorganização e reconstrução de novas coerências estruturadas de caráter econômico, político e social que, por meio de ciclos acelerados de experimentações regulatórias impulsionados pela crise de 2008, têm alterado os marcos da reprodução social-classista, "com repercussões de natureza estrutural, desigualmente distribuídas no sistema capitalista, em suas relações interescalares, com distintas 'variações' temporais e espaciais 'das' e 'nas' diversas periferias do sistema" (BRANDÃO, 2017, p. 47). No governo Jair Bolsonaro (2018-2022), o movimento iniciado com seu antecessor se consolida.

As várias mudanças regulatórias no Brasil promovem a estratégia de inserção internacional periférica do Brasil aos mercados internacionais pós-1990. A diferença entre os governos esteve na capacidade ou não de conciliar o projeto com os anseios das classes não subalternas, quanto à distribuição dos ganhos econômicos, e ao papel mais ou menos ativo do Estado na economia, ora regulador, ora investindo e provisionando crédito (WERNER, 2020).

O caráter de inserção aos circuitos globais de valorização financeira não foi alterado com a ascensão ao poder de governos de centro-esquerda, a partir de 2003; ao contrário, exacerbaram-se as medidas que aprofundaram essa posição, tais como a abertura financeira sem controle sobre os fluxos internacionais de capital; a internacionalização do mercado brasileiro de bônus; as concessões tributárias a proprietários de ações e ganhos financeiros de não

residentes; as alterações legais em prol dos credores do Estado (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do setor privado (Lei de Falências), no sentido de priorizar os interesses dos credores financeiros; alterações no regime geral previdenciário do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e nos regimes próprios de servidores públicos, medidas com o intuito de viabilizar e intensificar a dominância dessa fração de capital sobre as demais (PAULANI, 2013).

> Com isso vai se afirmando a forma prioritária de inserção da economia brasileira no processo de acumulação de capital em nível mundial, qual seja, o de funcionar como uma plataforma internacional de valorização financeira (permanente fonte de polpudos ganhos financeiros ao capital cigano internacional), o que não é sem consequências para a forma de sua inserção produtiva (...) essa forma de inserção é característica da etapa madura da financeirização, onde a intermediação bancária perde força sendo substituída pelas chamadas finanças diretas, que tem como principais personagens os fundos de investimento e os fundos de pensão, as bolsas e os mercados secundários de títulos, os processos de securitização e os derivativos (PAULANI, 2013, p. 244).

Por sua vez, o crescimento do PIB, testemunhado a partir de 2003, se justifica em decorrência do aumento do consumo familiar, estimulado pelo aumento do crédito ao consumidor; elevação do salário mínimo real e de políticas sociais como o Bolsa Família; decisões em prol da expansão do financiamento ao investimento (público e privado), com destaque para a Petrobras após a descoberta do Pré-Sal, a despeito da política fiscal restritiva; e a expansão do setor exportador, devido ao *boom* internacional de *commodities* entre 2004 e 2008, com a forte elevação dos preços das matérias-primas e aumento da demanda física ocasionada principalmente pela economia chinesa (ORAIR, 2015; MEDEIROS, 2015; CARVALHO, 2018).

Quanto à estrutura produtiva, as políticas macroeconômicas aprofundaram o processo de desindustrialização e a reprimarização da pauta exportadora (CANO, 2012; PAULANI, 2013; SAMPAIO, 2015). Uma vez que a inserção internacional produtiva do Brasil ocorreu via *commodities*, o país se beneficiou do "efeito-China", que

corresponde ao aumento na demanda e nos preços de bens primários

A alteração da posição da China na hierarquia mundial e sua busca por fornecedores de *commodities* agrícolas e minerais favoreceram as exportações brasileiras, porém colocando-nos na posição de exportadores de produtos primários e importadores de manufaturas (FERNÁNDEZ, 2017), situação contra a qual se empenharam as políticas nacional-desenvolvimentistas, a partir de meados do século XX.

Ressalta-se o vínculo da inserção internacional produtiva à exploração expansiva de recursos naturais, o que agudiza conflitos fundiários, sociais e ambientais em torno do modo de apropriação dos territórios, revelando processos de desigualdade ambiental e de chantagem locacional (ACSELRAD, 2012) perpetrados pelo grande capital articulado às elites nacionais e locais, vinculados aos setores primário-exportadores, construção civil e capital financeiro. Tais processos expõem os conflitos entre a acumulação capitalista desregulada e formas tradicionais, relacionadas ao capital mercantil, de ocupação territorial (CANO, 2010).

Em termos de divisão regional do trabalho, enquanto as desigualdades regionais oriundas do processo de industrialização e integração produtiva buscaram ser sanadas por meio da criação de agências de planejamento regional, a exemplo da experiência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE, de 1959) (WERNER, 2013), o processo de neoliberalização testemunhou a inserção das regiões brasileiras na dinâmica de acumulação global, ganhando destaque aquelas especializadas em produtos primários, como o agronegócio no Centro-Oeste e a mineração no Norte, além das regiões petrolíferas.

A inserção subordinada, por sua vez, permitiu dinamizar as cidades médias, impulsionando os vínculos locais-globais e suscitou análises tanto sobre a possível fragmentação da nação (PACHECO, 1998; VAINER, 2007; ELIAS, 2016), quanto aquelas que louvaram a panaceia do local como escala adequada para as políticas de desenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Quanto aos investimentos estatais, o PAC buscou conferir competitividade às exportações de *commodities*, com investimentos em logística (rodovias, portos e ferrovias), eólicas, hidrelétricas, incluindo

a expansão da fronteira hidroenergética do país, a Amazônia, e garantindo viabilidade econômica aos setores eletrointensivos como mineração, siderurgia, papel, celulose e cimento. Para tanto, acelerou a flexibilização de normas e regulamentações ambientais e sociais em prol da especialização regressiva. Compõem o rol de desregulações ocorridas desde a década de 1990, em consonância com o neoliberalismo realmente existente, as alterações de Códigos (Florestal, Minas e Energia, Águas) flexibilização da legislação ambiental, reformas Trabalhista, Previdenciária, Educacional, a Emenda Constitucional 95, todas permissivas à apropriação privada global de recursos territoriais e dos fundos públicos (ALMEIDA, 2012; ACSELRAD *et al*. 2013; BRANDÃO, 2017).

A ausência de reforma tributária, política e de mídia no projeto iniciado em 2003 acabou por expor a fragilidade da estratégia quando da reversão cíclica a partir de 2008. Entre 2009 e 2014, o governo brasileiro ainda foi capaz de estimular a dinâmica econômica por meio de investimentos públicos (PAC, MCMV), isenções fiscais e estímulo ao consumo por meio do crédito via bancos públicos. No entanto, o desaquecimento da economia, inicialmente pela queda dos preços das *commodities* – que provocaria redução nas receitas com exportações – e, posteriormente, queda nas receitas fiscais do governo, decorrente tanto do desaquecimento da economia quanto das renúncias fiscais promovidas pelo governo como remédio contra a reversão cíclica (GENTIL; HERMANN, 2017), dificultaram a estratégia governamental de sustentar a demanda e, consequentemente, as políticas de desenvolvimento, sem a promoção de mudanças estruturais.

A adoção de políticas contracionistas no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) e o corte nos investimentos das estatais, somados à ampliação das renúncias fiscais e à queda das taxas de juros por parte dos bancos públicos, não tiveram o efeito de reversão da crise: ao contrário, aprofundaram a redução das receitas da União e constrangeram a demanda efetiva. A tentativa de legar aos capitais privados a retomada dos investimentos e a adoção da Agenda Fiesp, no segundo mandato (2015-2016), contribuíram para tornar a crise econômica, uma crise política, concorrendo para o *impeachment* em 2016, sob a alegação de crime fiscal: as famigeradas "pedaladas".

Somam-se à crise econômica, os efeitos da paralisia dos investimentos causados pelas investigações da Operação Lava-Jato, ao impactar nos planos de investimento da Petrobras e demais empresas investigadas (GENTIL; HERMANN, 2015; CARVALHO, 2018).

A receita seguida nos anos Lula, portanto, não teve o mesmo efeito no período seguinte. A reversão cíclica oriunda da crise de 2008 e a queda dos preços das *commodities* se somam às condições macroeconômicas internas: queda das receitas governamentais provocadas pelas isenções, desaceleração dos investimentos e processo inflacionário (CARVALHO, 2018). O esgotamento dessa estratégia viria a pressionar por medidas neoliberalizantes, a partir do governo Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Em linhas gerais, a inserção comercial e financeira, que se consolida a partir de 1990 no Brasil, expressa novas relações centro-periferia diante das transformações no capitalismo contemporâneo. Ao invés de redução, minimização ou enfraquecimento do Estado, culminam novas articulações entre Estado e economia, que passam a responder aos desígnios da acumulação financeira.

Portanto, ainda que os governos, a partir 2003, tenham sido dirigidos por forças oposicionistas ao arcabouço neoliberal, isso não foi suficiente para romper com a dominância financeira na condução do bloco no poder, uma vez que a política econômica conservaria as medidas neoliberalizantes, prevalecendo a ortodoxia monetária e financeira via tripé macroeconômico: superávit primário, metas inflacionárias e câmbio valorizado. Tais orientações aprofundaram a inserção comercial via vantagens competitivas e a submissão dos Estados aos capitais curto-prazistas. Por esse aspecto, argumenta-se que o caso brasileiro expressa um tipo de neoliberalismo que buscou conferir à ação estatal o sentido de promover a inserção internacional do país à reestruturação do capitalismo global.

Emancipação Restringida[3] pós-1988

O caráter autoritário do Estado brasileiro ao longo da ditadura militar (1964-1985) arrefeceu as possibilidades de apropriação mais

3 Em analogia à ideia de industrialização restringida como característica da economia brasileira entre 1930 e 1956 [CARDOSO DE MELLO, 1985].

igualitária do excedente, que potencializariam transformações institucionais, culturais e valorativas na sociedade, compatíveis com a perspectiva de desenvolvimento que atribui ao crescimento econômico o papel de promover o alargamento dos horizontes de possibilidade e aspiração da coletividade de uma sociedade (FURTADO, 1969, apud BRANDÃO, 2012). Ressalta-se que tal papel só se realiza enquanto projeto político forjado historicamente, capaz de tensionar e romper com as estruturas de poder e dominação que marcam o subdesenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Uma vez que o processo de industrialização não foi acompanhado pela consolidação do Estado de Bem-estar Social no Brasil, ao contrário, promoveu a centralização da riqueza e destituição de direitos, sobretudo a partir de 1964, a Constituição de 1988, resultado das lutas ao fim da ditadura militar, buscaria corrigir a herança histórica de desigualdade e consolidar o Estado Democrático de Direito no Brasil. Abria-se, portanto, a possibilidade de enfrentamento das condições de dependência, exclusão, subalternidade, violência e opressão que marcaram o processo de modernização conservadora no país.

A Constituição de 1988 inaugura, pois, um novo capítulo na história nacional, ao expressar a necessidade de garantir condições de cidadania, materiais e políticas, no preâmbulo da Carta Magna:

> os direitos sociais, individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça enquanto valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica de controvérsias (CONSTITUIÇÃO DE 1988, Preâmbulo).

Expressam esses aspectos os objetivos da República Federativa do Brasil, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3°, CONSTITUIÇÃO DE 1988).

Desses valores emergem o compromisso com a universalização da saúde, educação pública gratuita e de qualidade, seguridade social,

fortalecimento da cooperação e solidariedade entre entes federados, reforma urbana e agrária, entre outros. A incorporação das questões ambientais, inovadora, enunciaria e firmaria o compromisso com a temática da sustentabilidade enquanto preceito constitucional.

Sua promulgação coincidiu, no entanto, com o momento de profundas transformações no capitalismo global, de ruptura com o padrão de acumulação dominado pela fração de capital industrial (acumulação fordista) e abandono dos valores que orientaram as sociedades e a própria atuação dos estados nacionais na busca por conciliar os anseios de acumulação das classes dominantes às aspirações das classes subalternas (FAGNANI, 2017).

A onda neoliberal da década de 1990 constrangeu suas aspirações ao impor reformas estruturais em prol da mercandificação das relações sociais e bens públicos, abertura comercial e financeira, privatizações, desnacionalizações e restrição à ação planejadora e provedora do Estado no âmbito dos serviços públicos (CANO, 2000; FAGNANI, 2005). Baixo crescimento econômico, foco na estabilização monetária, posição subalterna na divisão internacional do trabalho enquanto exportador de *commodities* agrícolas e minerais e plataforma de valorização financeira de capitais especulativos passaram a caracterizar a economia brasileira a partir da década de 1990, como discutido anteriormente.

Os anos 2000 testemunharam, por sua vez, uma contraposição à onda neoliberalizante que marcou não apenas o Brasil, mas outros países da América Latina. Movimentos sociais organizados, após anos de represamento democrático seguidos de neoliberalização, promoveram protestos em escala global, a exemplo do Fórum Social Mundial, em oposição ao Fórum Econômico Mundial, que ocorre anualmente em Davos; das manifestações do Movimento de Trabalhadores Sem Terra (MST), do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), entre outros que questionaram a pauta hegemônica em curso, de desmonte das políticas pactuadas em 1988. Internacionalmente, destacou-se, no centro econômico mundial, a Batalha de Seattle contra o Encontro da Organização Mundial do Comércio, em 1999, explicitando os questionamentos contra a agenda dos mercados.

Tais lutas se articularam e se legitimaram em múltiplas escalas promovendo o que Swyngedouw (1997) se refere como "salto escalar" das lutas contra-hegemônicas, e contribuíram para a promoção de mudanças nos rumos políticos e econômicos do Brasil e da América Latina, o que culminou na chegada ao poder de grupos políticos vinculados a pautas de esquerda e centro-esquerda.

No Brasil, a partir de 2003, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva inaugura esse período e busca reposicionar o papel do Estado nas ações de planejamento regional e urbano, nos investimentos públicos e nas políticas sociais. Tal posicionamento levou à reestruturação de carreiras do Estado, capazes de conferir condições institucionais e políticas para a execução do projeto, a exemplo de concursos em diversas áreas, criação do Ministério das Cidades; elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no âmbito do Ministério da Integração Nacional; e políticas sociais em prol da diversidade de gênero, etnia e cultura. As políticas na área de Educação receberam ênfase no ensino superior, com ampliação de vagas nas universidade públicas, criação de novos *campi* e cursos, programas de financiamento e bolsas, além da retomada dos concursos para a composição de quadros docentes e técnicos.

A retomada da ação estatal por meio de investimentos públicos, ampliação do crédito, cumprimento de políticas sociais e valorização do salário mínimo decorreu tanto do cenário externo favorável (combinação da alta de preços das *commodities* e demanda em crescimento da China), como das pressões dos diversos grupos sociais insatisfeitos com a neoliberalização, o que permitiu que os governos, a partir de 2003, estruturassem suas políticas públicas articulando os ditames da acumulação vinculados ao projeto hegemônico neoliberal à adesão das demandas de frações de classe industrial nacional (construção civil e agronegócio) e subalternas, base que sustentou, até 2014, os governos de coalizão liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Sob esse arranjo foi possível atender determinadas reivindicações das frações de capital nacional e das classes subalternas através de programas como Luz para Todos (2003); Bolsa Família (2003); Programa de Aceleração do Crescimento (2007); Minha Casa Minha Vida (2009); políticas relacionadas ao ensino técnico e universitário;

alteração na estratégia geopolítica, com a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), entre outras ações que marcaram os governos Lula e Dilma, ainda que sob políticas macroeconômicas favoráveis à acumulação financeira.

Entretanto, foram mantidas ao longo do período a estrutura tributária regressiva, de modo que a redução na desigualdade de renda ocorreu sem priorizar estratégias capazes de alterar a condição e o nível de insuficiência socioeconômica em termos de acesso a bens e serviços – saneamento básico, água encanada, transporte público, entre outros (RECEITA FEDERAL, 2017; TROVÃO, 2015). Já o aumento real do salário mínimo verificado no período, assim como o aumento na formalização contribuíram com a queda na desigualdade de renda; no entanto, a maioria dos empregos formais gerados pela atividade econômica no Brasil se caracterizaram por serem de baixos salários (DIEESE, 2015; BALTAR *et al*., 2017).

Por esse aspecto, verifica-se que a estratégia inaugurada em 2003, vinculada aos setores financeiros e à inserção passiva comercial, permitiu consolidar a hegemonia financeira em conciliação com as demandas das classes subalternas e frações de classe não hegemônicas, cabendo ao Estado atuar na garantia dos interesses de longo prazo das classes dominantes (POULANTZAS, 2013). Nesse sentido, a dinâmica propiciada pelo *boom* das *commodities* permitiu levar a cabo as intenções do governo de centro-esquerda de melhoria de vida das populações mais pobres, sem alterar estruturalmente os determinantes econômicos, mantidos neoliberais.

Argumenta-se, portanto, que a inércia nos determinantes da desigualdade, a manutenção da inserção internacional primário-exportadora e das políticas macroeconômicas neoliberalizantes contribuíram para promover um processo de emancipação restringida em decorrência desses mesmos elementos. Apesar de uma possível conciliação entre neoliberalização e ganhos sociais no período de ascensão econômica, o projeto se torna insustentável quando da reversão cíclica. Emancipação restringida, portanto, oriunda da inserção internacional periférica, dependência tecnológica e do mercado externo, estrutura produtiva reprimarizada e capacidade fiscal e governativa do Estado limitada ante as demandas por bens de consumo coletivo.

Apontamentos finais

O processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, marcado por longos períodos autoritários e recusa em conciliar os interesses da acumulação de capital com a ampliação dos horizontes de possibilidade para parcelas crescentes da população, alcançou elevadas taxas de crescimento econômico concomitantemente à produção de uma "máquina de desigualdade" (TAVARES, 1999; BRANDÃO, 2007). Consolidou-se, uma sociedade heterogênea em termos econômicos, políticos e sociais, na qual a maioria da população foi destituída das mínimas condições emancipatórias, com espaços restritos de ação enquanto sujeito político para pressionar e reivindicar direitos junto às elites políticas e econômicas – conservadoras e retrógradas – sem condições de exercício de cidadania plena.

As contradições de uma sociedade complexa e desigual não estariam ausentes em tentativas de ruptura com a ordem pretérita. O que se constata é que o período pós-2003 não foi capaz de superar os marcos do processo de neoliberalização, o que remete ao neoliberalismo realmente existente, conforme tratado. Ao longo do período 2003-2016 foram preservadas a macroeconomia das finanças – altas taxas de juros, câmbio valorizado e elevados superávits primários; a desvinculação das receitas da União que retira recursos de gastos primários; as parcerias público-privadas, cujo sócio majoritário são agentes privados, ao passo que os recursos técnicos e financeiros derivam de bancos e empresas públicas; e reformas que priorizaram agentes privados (previdência, saúde, educação etc.).

A heteronomia e a dependência que marcam a trajetória da economia brasileira (PAULANI, 2013) limitaram, portanto, a sustentação do projeto em curso desde 2003, com o desaquecimento do mercado externo e as consequências da crise financeira mundial, sobretudo a partir de 2010. A crise de 2008 nos países centrais, que abala o sistema financeiro internacional, não foi capaz de reverter a hegemonia dessa fração de capital e, diante dos efeitos sobre a economia brasileira, principalmente a partir de 2013, culminaria nos questionamentos das estratégias políticas em curso.

A crise econômica e política que se instaura a partir de 2015 revela contradições do projeto iniciado em 2003: apesar de intentar

realizar políticas progressistas em termos sociais, buscou conciliá-las com a agenda neoliberal e aliados políticos relacionados ao período de represamento das aspirações democráticas e emancipatórias de anos anteriores. Enquanto houve crescimento econômico, foi possível sustentar elevadas taxas de lucros e ganhos rentistas concomitantemente a concessões sociais que, apesar de engendrarem transformações e rupturas geracionais, não se enraizaram enquanto valores societários inegociáveis, não se tornarem perenes, nem legitimados pela sociedade brasileira.

Evidenciou-se, portanto, a fragilidade sobre as quais estavam assentadas as transformações dos anos recentes. Diante da incompatibilidade entre os ganhos econômicos das frações rentistas, financistas e primário-exportadoras aos sociais, econômicos e políticos das classes subalternas, o passo seguinte foi minar as frágeis conquistas em curso desde o pacto societário da Constituição de 1988, ao impor como solução da crise o aprofundamento da pauta neoliberal, a partir de 2016.

Na busca por recomporem perdas econômicas e políticas, os setores de alta renda, com apoio da classe média, do Judiciário e da mídia, pressionaram por maior apropriação do fundo público, o que resultou na Emenda Constitucional 95, que estabelece corte de gastos primários por 20 anos (DWECK *et al*., 2018). A deslegitimação de políticas sociais, a aprovação da Reforma Trabalhista e da Reforma da Previdência, a ofensiva contra as políticas de educação e cultura e o saber acadêmico-científico, a flexibilização do arcabouço ambiental, o cerceamento das liberdades individuais e o clamor por maior violência do Estado completam o quadro.

O retrocesso contra os valores pactuados em 1988 foi legitimado no pleito eleitoral com a vitória de Jair Bolsonaro (2018-2022) e evidenciam tanto a deslegitimação da política quanto a incapacidade das forças progressistas se articularem às classes desprivilegiadas enquanto aliadas na transformação social.

Em termos de política externa, o país se recusa a ocupar o papel de proeminência no cenário internacional, assumindo posição subordinada aos Estados Unidos. Tal posicionamento fragiliza as conquistas internacionais que conferiam maior protagonismo nos espaços multilaterais e liderança regional assumida pós-2000, o que

havia contribuído para a estabilidade testemunhada na América Latina (AMORIM, 2015). A crise econômica na Venezuela e política na Bolívia e no Chile *vis-à-vis* o posicionamento brasileiro, já revelaram as consequências nefastas do abandono do Brasil em ocupar o papel de líder regional.

Recusa semelhante se verifica no debate ambiental. O Brasil protagonizou, desde a Eco-92, posição de destaque nos fóruns internacionais, assim como papel importante nas articulações dos Acordos de Paris. O posicionamento no sentido de desmantelar a agenda ambiental e as instituições nacionais e abandonar tratativas internacionais ameaçam o protagonismo alcançado nas últimas décadas e fragilizam o país nos espaços decisórios internacionais.

Conclui-se por compreender a trajetória da economia brasileira pós-2000 enquanto um caso de neoliberalismo realmente existente ao tentar conciliar ganhos sociais sem romper com os determinantes do processo de neoliberalização. A fragilidade do projeto em sustentar os avanços sociais revela um processo de emancipação restringida para a sociedade brasileira, a despeito da interpretação de um modelo de crescimento econômico de viés desenvolvimentista.

A crise sanitária decorrente da pandemia viral Covid-19 não apenas aprofundou a crise econômica por seus efeitos recessivos, como também tem contribuído para fragilizar as forças de sustentação do governo Bolsonaro. A posição negacionista ante a doença, a recusa em enfrentar as crises por meio de medidas anticíclicas de estímulo à demanda efetiva, a lentidão no reconhecimento da necessidade de se garantir renda mínima à população vulnerável, as denúncias de corrupção na compra das vacinas, o alto número de casos e de mortes causadas pelo vírus, o desemprego elevado, a crescente miséria e a inflação têm enfraquecido as bases de sustentação do governo, o que poderia contribuir para pressionar por mudanças nos rumos econômicos, políticos e sociais.

Por outro lado, os cortes de gastos, o desmonte de políticas públicas, as pautas conservadoras no Congresso – como Reforma Administrativa, PEC Emergencial e privatizações –, entre outras medidas, evidenciam resistência das pautas neoliberalizantes, apesar da legitimidade conferida ao Estado, às políticas públicas, à saúde

pública e à ciência ao longo desse período. O futuro se mostra permeado por incertezas às vésperas do ano eleitoral de 2022.

O momento exige, portanto, proposições que enunciem no período pós-pandemia a construção de um projeto societário verdadeiramente emancipatório, capaz de forjar os instrumentos a serem mobilizados pelos sujeitos sociais coletivos, suas possíveis escalas de atuação e respectivas forças a serem empenhadas. Requer resistir e reexistir, de modo a preparar as bases que possibilitem a ruptura com os desígnios neoliberais e a recondução dos destinos do país de maneira mais democrática, soberana e igualitária.

Referências

ALMEIDA, A. W. Entre a "proteção" e o "protecionismo". *Le Monde Diplomatique*, edição 58, São Paulo, 2012.

ACSELRAD, H.; ALMEIDA, A. W. de; BERMANN, C.; BRANDÃO, C. A.; CARNEIRO, E.; LEROY, J. P.; LISBOA, M.; MEIRELLES, J.; MELLO, C.; MILANEZ, B.; NOVOA, L. F.; O´DWYER, E. C.; RIGOTTO, R.; SANT'ANA JÚNIOR, H. A.; VAINER, C. B.; ZHOURI, A., Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? *E-cadernos Ces* [*online*], 17, 2012. Disponível em: http://eces.revues.org/1138. Acesso em: 5 de setembro de 2012.

ACSELRAD, H. Desigualdade ambiental, economia e política. *Astrolabio* (Buenos Aires), v. 11, p. 105-123, 2013.

AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha:* memórias da política externa ativa e altiva. São Paulo: Benvirá, 2015, 513 p.

BALTAR, P. E. de A.; SOUEN, J. A.; CAMPO, G. C. de S. Emprego e distribuição de Renda. Texto para discussão. IE/UNICAMP, n. 298, 2017. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3527/TD298.pdf. Acesso em: 6 de outubro de 2019.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, [*online*], v. 21, p. 779-810. 2012. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642257/9735 . Acesso em: 5 de novembro de 2019.

BRANDÃO, C. A. *Território e desenvolvimento:* as múltiplas escalas entre o local e o global. 1. ed. Campinas: Editora Unicamp, 2007, 238 p.

BRANDÃO, C. A. Celso Furtado: subdesenvolvimento, dependência, cultura e criatividade. *Revista de Economía Política de las Tecnologias de la Información y de la Comunicación*. Alagoas, Ene.-abr., 2012.

BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços

metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 2017, p. 45-69.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, Estados Unidos, v. 14, n. 27, 2012, p. 15-39.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O novo-desenvolvimentismo*. Globalização e competição. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009, p. 75-94.

CANO, W. *Soberania e política na América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 2000, 582 p.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, 21 (spe), 2012, p. 831-851.

CANO, W. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. Texto para Discussão. *IE/UNICAMP,* n. 177, maio 2010.

CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio:* contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, 182 p.

CARVALHO, L. *Valsa brasileira:* do *boom* ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018, 192 p.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 de dezembro de 2019.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. de; ROSSI, P. *Austeridade e retrocesso:* impactos sociais da política fiscal no Brasil. 1. ed. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Política de Valorização do Salário Mínimo. Nota técnica nº 132*. Janeiro de 2014. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

ELIAS, D. Agronegócio e reestruturação urbana e regional no Brasil. *In*: BÜHLER, E. A., GUIBERT, M.; OLIVEIRA, V. L. (comps.). *Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização:* abordagens a partir da América do Sul [*online*]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 63-81. Estudos rurais series. ISBN: 978-65-5725-004-4. https://doi.org/10.7476/9786557250044.0004

FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002):* entre a cidadania e a caridade. 614 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2005. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285940. Acesso em: 5 de março de 2020.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). Texto para discussão 308. Campinas: IE/Unicamp. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/TD308%20%281%29_0.pdf. Acesso em: 6 de dezembro de 2019.

FERNÁNDEZ, V. R. *La trilogía del erizo-zorro.* Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia. Barcelona: Anthropos / Editoral; Santa Fé, Argentina: Ediciones UNL [Universidad Nacional del Litoral], 2017, 400 p.

FLEURY, S. Capitalismo, democracia, cidadania – contradições e insurgências. *Saúde em Debate* [*online*], v. 42, n. spe3, 2018. Acesso em: 31 outubro 2021, p. 108-124. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0103-11042018S309. ISSN 2358-2898.

FONSECA, P. C. D. *Desenvolvimentismo:* a construção do conceito. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Evolução de índices médios de preços de* commodities*, conforme tipologia. 2000-2019 (2016=100). 2020* Disponível em: https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9. Acesso em: 16 de janeiro de 2020.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, 26(3)(61), 2017, p. 793-816.

MEDEIROS, C. A. de. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira.* Brasília: IPEA, 2015.

OLIVEIRA, F. L. P.; WERNER, D. Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil. *ILPES/CEPAL*, 2013. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36633. Acesso em 10 de abril de 2021.

ORAIR, R. O. Notas sobre a trajetória do investimento público no Brasil. *In*: SQUEFF, Gabriel Coelho (org.). *Dinâmica Macrossetorial Brasileira*. Brasília: Ipea, 2015.

PACHECO, C. A. *A fragmentação da Nação*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

PAULANI, L. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. Estudos Avançados, v. 27, n. 77, 2013, p. 237-264.

PAULANI, L. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo? *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 135-155, jan.-jun, 2017.

PECK, J. *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press, 2010, 324 p.

PECK, J.; THEODORE, N. Still Neoliberalism? *The South Atlantic Quarterly,* 118:2, April, Duke University Press, 2019.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Tradução: F. Wrobel. 2. ed., São Paulo: Editora Campus, 1980, 306 p.

POULANTZAS, N. *L'Etat, le pouvoir et le socialisme*. Paris: Les Prairies ordinaires, 2013(1978), 400 p.

RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil, 2017.* Análise por Tributos e Bases de Incidência. Ministério da Fazenda, Receita Federal, 2018.

SAMPAIO, D. Desindustrialização e desenvolvimento regional no Brasil (1985-2015). *In*: *Desenvolvimento regional no Brasil:* políticas, estratégias e perspectivas. Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

TAVARES, M. da C. Império, território e dinheiro. *In*: FIORI, José Luís Fiori (org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999, 496 p.

THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales: Ediciones SUR*, v. 66, 2009.

TROVÃO, C. *Desigualdade multidimensional:* uma abordagem Keynesiana para o seu enfrentamento. 2015, 241 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2015. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286510. Acesso em: 20 de outubro de 2019.

VAINER, C. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. *In*: DINIZ, Célio Campolina (org.). *Políticas de desenvolvimento regional:* desafios e perspectivas à luz da experiência da União Europeia e do Brasil. Ministério da Integração Nacional, 2007, p. 103-130.

WERNER, D. *Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990*. 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

WERNER, D. Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018). *Semestre Econômico*, v. 22, p. 151-177, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.22395/seec.v22n50a8. Acesso em: 10 de abril de 2021WERNER, D. Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e "Efeito-China" no Brasil pós-1990. *Revista EURE*, n. 139, 2020. Disponível em http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/3120/1302. Acesso em: 10 de abril de 2021.

Conflitos por mineração e políticas empresariais de controle territorial na Amazônia brasileira[1]

Edwin Alberto Muñoz Gaviria

Introdução

A Amazônia é a região do Brasil que exibe de forma mais intensa a conflitividade gerada pelo atual avanço dos processos extrativistas mineradores. O investimento minerador no país, como em outros países de América Latina, incrementou-se com o aumento dos preços do mercado mundial de *commodities* até anos recentes, o que criou condições econômicas favoráveis para a expansão da mineração industrial de grande porte. Esse *boom* minerador tem sido promovido também por políticas econômicas focadas na geração de divisas, o melhoramento da balança comercial

1 Uma versão ampliada e em língua espanhola foi publicada no livro *Megaminería en América Latina: estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales*, compilado por Laura Álvarez Huwiler e Julieta Godfrid. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2018. As informações contidas são produto de uma série de pesquisas realizadas no Laboratório ETTERN/IPPUR, com o apoio da Fundação Ford, entre os anos de 2012 e 2016.

e a aplicação de certas medidas distributivas. Inclusive com a posterior redução de preços que experimentou o mercado mundial de minerais, a expansão e intensificação dos processos extrativos não experimentou mudanças significativas, precisamente como resultado de ajustes realizados pelas empresas diante das variações do mercado. Em consequência, persistem na região os impactos destrutivos das minas e suas infraestruturas logísticas sobre ambientes e culturas e, com isso, as fricções entre as atividades extrativas e diversas formas sócio-históricas de uso e apropriação dos territórios. Os conflitos surgidos com as empresas mineradoras são protagonizados por grupos e comunidades tradicionais de ribeirinhos, extrativistas, camponeses, pescadores e diversos povos indígenas e populações urbanas que habitam a região, para quem os recursos territorializados são fundamentais para sua reprodução material e simbólica.

Devido às grandes assimetrias de poder que caracterizam a relação entre comunidades e empresas mineradoras, sua análise resulta de grande relevância para a compreensão social e política do extrativismo minerador na região. Sem desconhecer a complexidade inerente à dita relação e a importância de realizar estudos que envolvam os diversos agentes e suas estratégias, optamos por limitar o alcance deste trabalho ao comportamento das empresas e os efeitos produzidos por elas na dinâmica conflitual instaurada. Desde a óptica das empresas, o conflito com as comunidades circundantes aos projetos se tornou um problema sensível e relevante na configuração de sua agenda política (IIED e WBCSD, 2002; BUXTON, 2012). As fortes e crescentes dificuldades para manter sua legitimidade diante da evidência de situações que historicamente têm resultado contrárias ao desenvolvimento e à qualidade de vida por elas prometidos, passaram a demandar uma significativa intervenção social e política nos entornos sociais dos empreendimentos.

Talvez a forma mais visível como essa intervenção se manifesta, incluso por ser objeto de intenso *marketing* empresarial, é a chamada responsabilidade social. Ela compreende um vasto e heterogêneo conjunto de práticas de carácter voluntário, onde costumam ser incluídas desde doações até ações de maior alcance e sistematicidade, organizadas em projetos e programas, que abrangem diversos campos da vida social das comunidades. Educação, saúde, economia local,

esporte, cultura, segurança, infraestrutura, cidadania, entre outros aspetos, são objetos de sua implementação. É possível observar que a filantropia tradicionalmente praticada pelas empresas se vê hoje renovada através de outras modalidades de ação social que transcendem os âmbitos privados e comunitários. Elas abrangem a esfera pública do Estado e a sociedade civil. É o caso de intervenções na formulação de políticas públicas, de modelos para o exercício da "governança" e do desenvolvimento local. Algumas modalidades desse conjunto de práticas de "responsabilidade social" se constituem então nosso segundo recorte, entendendo que, em muitas situações, elas se complementam e sobrepõem com outras intervenções sociais das empresas derivadas de disposições legais. É apreciável a criação de instâncias dentro das companhias, a conformação de equipes técnicas e a adoção de procedimentos específicos para a administração das relações com as populações que circundam os projetos, ao tempo que cresceu um significativo mercado de serviços de consultoria. Entretanto, sua difusão também se fez acompanhar de uma relativa aceitação da opinião pública, da mídia e de não poucos setores acadêmicos, a partir da ideia geral de que ela evidenciaria um compromisso ético das empresas mineradoras com as populações afetadas e que resultaria em instrumento idôneo para atingir o desenvolvimento dos diversos locais.

Consideramos necessário tomar distância do caráter normativo adotado pela literatura predominante sobre o tema, para focar a análise no âmbito das relações de poder nas quais são inseridas ditas práticas e na persistência de formas de destituição de ambientes, culturas e direitos das populações. Para tal fim, propomos examiná-las como parte de mecanismos políticos empregados pelas empresas mineradoras em situações de conflito com as comunidades, pelo acesso, uso e apropriação dos territórios. Pretendemos formular algumas pistas conceituais e desdobramentos analíticos a partir de uma base empírica obtida em pesquisas sobre a atuação de grandes empresas mineiras na região da Amazônia oriental brasileira, entre 2012 e 2016. O levantamento da evidência empírica se efetuou através de trabalho de campo na região, incluindo a realização de observações, entrevistas e revisão documental. Concretamente, nos referiremos aos casos da mina de bauxita Juruti, propriedade da

empresa estadunidense Alcoa, no Estado do Pará, e ao Complexo Carajás de extração de ferro, de propriedade da Vale, particularmente à ferrovia através da qual é transportado o minério, nos estados de Pará e Maranhão.

Mineração e a persistência dos conflitos na Amazônia brasileira

A região amazônica brasileira tem sido objeto de múltiplos ciclos de extração de recursos naturais. Desde aquele que teve por objeto as espécies nos tempos da colônia, passando pela borracha na primeira metade do século XX, até o atual, com foco particular na extração mineira. Com efeito, a mineração faz parte do mais recente dos ciclos extrativistas que têm caracterizado a economia da região e o modo periférico como o país tem sido inserido na economia globalizada. Esse processo foi intensificado a partir da década de 1990, momento em que a forma predominante de apropriação capitalista dos recursos naturais passou a se basear na especialização funcional de porções do território (ACSELRAD, 2004).

Na década de 2000, o país consolidou seu perfil exportador de minérios estimulado pelo aumento internacional de preços, produto do crescimento da demanda proveniente de países da Ásia – principalmente a China –, América do Sul e o Leste Europeu. Algumas cifras são representativas desse fenômeno. Em 2010, o índice de preços de *commodities* do McKinsey Global Institute (MGI) atingiu 150% dos valores da década de 2000 (MILANEZ; LOSEKANN, 2016). Entre 2001 e 2009 houve incrementos na extração de vários minérios: bauxita (70%), cobre (540%), ferro (40%) e ouro (470%) (DNPM, 2002; 2010 citado por MILANEZ e LOSEKANN, 2016). Entretanto, a Amazônia, principalmente a porção oriental, incrementou consideravelmente sua participação na produção nacional de minérios durante esse período. O Estado do Pará, segundo produtor de minério no país, passou a concentrar 21,93% dos investimentos nacionais, sendo que em 2015 a exportação de bens minerais representou 70,6% do total de exportações do estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO, 2015).

Como aconteceu em vários países da América do Sul, esse período de auge correspondeu a uma significativa mudança na orientação da política mineral. Ela assumiu a forma de neoextrativismo (GUDYNAS, 2009; SVAMPA; SOLA, 2010) ao combinar elementos neoliberais na condução da política, notavelmente o impulso do investimento estrangeiro, incluindo a flexibilização de regulações tributárias e socioambientais para a atração de capital minerador, junto com elementos "desenvolvimentistas" preocupados com a implementação de políticas distributivas da riqueza produzida.

Em condições de preços altos das *commodities,* foram sustentadas essas políticas até que adveio a redução da demanda e a consequente queda dos preços desde 2011, situação que se consolidou a partir de 2013. Os preços do ferro, cobre e alumínio, três principais minérios processados e exportados pelo Brasil, experimentaram consideráveis reduções nos preços por tonelada: 41%, 20% e 20%, respectivamente, entre 2011 e 2014 (WORLD BANK, 2015 citado por MILANEZ; LOSEKANN, 2016). Por sua parte, a produção mineral brasileira (todos os bens minerais produzidos) passou de 40 bilhões de dólares em 2014 para 24 bilhões em 2016 (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO, 2017).

Posteriormente, apesar da redução dos preços internacionais das *commodities* minerais, a estratégia implementada, principalmente pelas grandes companhias, não significou a redução dos ritmos de extração. Consistiu na ampliação da extração, aumento da escala e redução dos custos de operação (HOYLE, 2015 citado por MILANEZ; LOSEKANN, 2016). Como consequência, os conflitos continuam sendo produzidos pela expansão geográfica das minas ou pela intensificação de suas operações[2]. Um aspeto crítico da redução de custos tem sido a deterioração nas medidas de segurança sobre as operações técnicas, o que tem aumentado o risco de acidentes de trabalho e de desastres ambientais no entorno dos projetos (MILANEZ; LOSEKANN, 2016). O caso do rompimento da barragem de rejeitos procedentes da extração de ferro operada pela empresa Samarco Mineração S.A. – empresa de propriedade da Vale

2 O ferro, por exemplo, experimentou uma redução do 23,2% no preço por tonelada exportada, passando de U$S 42,69 para U$S 31,04, entre 2015 e 2016, ao tempo que a quantidade exportada aumentou em 5,7% (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL, Brasil, 2016).

e da BHP – no município de Mariana, Minas Gerais, é representativo desse fenômeno[3]. À discricionaridade empresarial atribui-se também a maior flexibilidade estatal na condução dos processos de licenciamento, devido à pressão para viabilizar os empreendimentos no contexto de baixos preços das *commodities* e, por conseguinte, da arrecadação, bem como a deficiência institucional para realizar a correspondente regulação (MILANEZ; LOSEKANN, 2016).

Destruição e despojo são consequências bem características do avanço do capital extrativo na Amazônia, como sinais do processo histórico mais amplo que Harvey (2004) descreveu como acumulação por despossessão; devido aos recursos minerais se liberarem a relativo baixo custo para o capital através de mecanismos de desregulação econômica, institucionalização dos direitos das grandes corporações e aceitação da normativa criada nos espaços transnacionais, entre outros. Um processo dessa natureza representa sem dúvida um aprofundamento das desigualdades sociais e um contexto propício para a emergência e agudização dos conflitos. E no centro das reivindicações costuma emergir a procura de reconhecimento e a defesa de direitos culturais e territoriais. Com frequência, os questionamentos ao extrativismo minerador sobrepassam motivações financeiras e abordam a discussão sobre as mudanças na orientação do modelo de desenvolvimento a ser adotado para os territórios e para o país. Como discutiremos a seguir, esses conflitos representam expressões críticas que serão especialmente observadas pelas empresas para efeitos de neutralização.

Como observaremos nos projetos da Alcoa e da Vale, a expansão territorial da mina, no primeiro caso, e a abertura de uma nova junto à duplicação das infraestruturas da via férrea, no segundo, mantiveram e intensificaram o impacto territorial dos projetos, ainda nas condições de "esfriamento" do mercado das *commodities*. Em consequência, em ambos os casos também têm aumentado as tensões sociais.

3 Em 5 de novembro de 2015, se rompeu a barragem onde se realizava o tratamento dos rejeitos gerados pela extração de ferro. Isso produziu a liberação de um volume de lama próximo a 60 milhões de metros cúbicos que praticamente sepultou a população próxima de Bento Rodrigues, ocasionando 19 mortes, deslocamento da população e inúmeras perdas materiais (MILANEZ; LOSEKANN, 2016).

Políticas empresariais de controle territorial

A perspectiva neoliberal que regula a atividade mineradora confere maior poder às empresas para acessar o território, e com isso também, para aumentar sua incidência no espaço social. Seu poder de influência as tornou, em muitos casos, agentes determinantes das relações sociais nos diversos locais (SVAMPA; SOLA, 2010). Para compreender melhor a forma como essa intervenção política se traduz em termos territoriais, resulta conveniente colocar algumas considerações sobre as particularidades espaciais dos projetos mineradores. Em primeira instância é necessário salientar que a atividade mineradora experimenta relativa rigidez na localização geográfica. Obviamente porque para decidir onde se instalar, as empresas dependem da localização dos depósitos de minérios, situação que contrasta com empresas cujo tipo de atividade não tem tal limitação. Em outros casos, o mecanismo privilegiado pelas empresas – em um contexto de deslocalização do capital e competência territorial pela atração de investimentos –, é o de aproveitar sua capacidade de mobilidade para suscitar, *ex-ante* vantagens em términos de tributação, regulações trabalhistas e ambientais diante do Estado-nacional e dos governos locais. Dessa forma, podem ameaçar não se instalarem no território, aplicando uma forma de chantagem de localização (ACSELRAD; BEZERRA, 2010:180)[4]. Na mineração, esse mecanismo político tem um alcance limitado devido precisamente a sua relativa rigidez geográfica. Isso significa que se uma empresa toma a decisão de se instalar num local por considerar que o projeto é técnica e financeiramente viável, e o faz, inclusive, no meio de condições sociais e políticas adversas, provenientes de considerável resistência local a sua implantação, a empresa precisará intervir com o propósito de estabilizar – *ex-post* –, o terreno social e político.

O campo de atuação empresarial que se estabelece com as estratégias de estabilização do terreno social e político obviamente não se restringe às práticas ligadas ao mercado, espaço onde as transações comerciais e a competência codificam a relação

4 Esse é certamente um poderoso mecanismo de submissão dos territórios aos requerimentos do capital. Exemplos podem ser tomados das estratégias de localização de empresas maquilas e montadoras de automóveis.

das empresas com seu entorno. Considerando as condições de expansão do capitalismo flexível e desregulado, a literatura e gestão empresariais vêm justificando a implementação de estratégias de "não mercado", necessárias para gerir as interações institucionais, políticas e sociais das empresas em seus espaços de influência, com o propósito de aumentar sua capacidade para criar e capturar valor (BODDEWYN, 2003; RUFIM, PARADA, SERRA, 2008). Essas estratégias se dirigem a instituições públicas e privadas em processos legais e administrativos, a populações, grupos de pressão, mídia e opinião pública, entre outros.

As práticas de "responsabilidade social" podem ser bem entendidas nesse âmbito de estratégia empresarial para o controle territorial. Tal controle pode ser entendido como o efeito de formas de territorialização empresarial, isto é, processos de reorganização social do território provocados pela aplicação de mecanismos ou estratégias políticas, pelos quais as empresas procuram integrar as dinâmicas sociais e políticas dos territórios ao campo de realização de suas estratégias de valorização (ACSELRAD, 2015). Entretanto, a proximidade com tais dinâmicas territoriais passa a ser concebida pelas empresas a partir de duas perspectivas. De um lado, pela identificação de vantagens competitivas que a proximidade com essas dinâmicas levaria, e pelo outro, na representação do território em termos de risco para suas operações (ACSELRAD, 2015; MUÑOZ GAVIRIA, 2015b).

Ancoragem territorial e competividade

A literatura que defende essa perspectiva descreve o processo de "ancoragem territorial" como um conjunto de mecanismos políticos que asseguram a permanência de uma empresa no território, pela criação de uma "comunidade de destino" entre ambas as partes. Ela seria necessária para a coprodução de recursos destinados a melhorar a competitividade econômica e o desenvolvimento territorial (ZIMMERMANN, 2005:22). É nesse sentido que a "governança territorial" é promovida pelas empresas mineradoras e justificada como meio para que as comunidades afetadas tenham maior influência na tomada de decisões sobre o desenvolvimento de base mineradora (PRNO, SLOCOMBE, 2012). Em outras palavras, o que se pretende é

construir um consenso político que ofereça condições de estabilidade para a empresa, indispensável como fator de competitividade.

Em termos sociais, se assume que alguns assuntos podem resultar relevantes ou críticos para agentes com os quais a empresa interatua no território, principalmente populações historicamente marginalizadas da garantia de serviços e direitos por parte do Estado. Tais aspectos incluem: educação, saúde, oportunidades de emprego e renda, uso de recursos naturais, disponibilidade de mão de obra, infraestrutura, entre outros. Por efeito da proximidade territorial, sua deterioração poderia impactar as ramificações da cadeia de valor da empresa e, portanto, sua habilidade para competir. Em consequência, entende-se que a intervenção orientada a melhorar o desempenho social nesses campos é necessária e conveniente para as empresas mineradoras (JOYCE, THOMSON, 2000; MINING FACTS, 2014). Assim, as práticas de "responsabilidade social" das empresas são identificadas como meios idôneos para cumprir com tal propósito, ao trazer melhorias nas condições de vida das populações locais e simultaneamente manter ou aumentar o lucro para as empresas (PORTER, KRAMER, 2011). As políticas de "desenvolvimento sustentável" que vêm sendo adotadas pelo setor em nível internacional refletem em grande medida essa postura, buscando, segundo elas, conciliar o crescimento econômico com o bem-estar das populações locais (IIED, WBCSD, 2002; BUXTON, 2012).

Gestão do "risco social"

A outra perspectiva assume a relação da empresa com o território, já não a partir da lógica virtuosa da geração de valor compartilhado e da competitividade, mas da gestão de riscos. Por essa via se faz ênfase na proximidade com as populações locais como um fator que pode potencialmente desestabilizar as condições de operação dos projetos. Com efeito, a organização espacial da extração mineradora se realiza a partir da disposição, no território, de um complexo de infraestruturas e operações subsequentes que configuram sistemas conectados em forma de núcleos e fluxos, distribuídos em vastos espaços

geográficos[5]. Obviamente, o funcionamento de equipamentos e infraestruturas no espaço costuma representar riscos técnicos de diversas índoles, que são tratados através de operações de monitoramento, controle, prevenção e reparação. Mas, além desses riscos próprios da operação *extramuros*, tanto a literatura gerencial quanto sua prática nas empresas vêm considerando os chamados "riscos sociais"[6]. Um risco social ocorreria "quando um *stakeholder* empoderado leva adiante uma questão social e pressiona à corporação (explotando sua vulnerabilidade), para gerar mudanças na sua atuação" (KYTLE, RUGGIE, 2005:6). Dessa forma, em situações de conflito frequente com diversos grupos sociais que atuam nas proximidades das instalações, aumenta o "risco social" pela ocorrência de protestos, ocupações, bloqueios e sabotagens, mas também de eventuais processos judiciais. Essas situações representam evidentemente um risco para as empresas porque, uma vez acontecidas, geram custos adicionais, incluindo os associados à perda de reputação.

Assim, os programas de "responsabilidade social" são considerados como "meio eficaz para gerir os riscos, ao melhorar a inteligência estratégica e o conhecimento de temas e grupos sociais" (KYTLE, RUGGIE, 2005:15). Pela relação que através deles se estabelece com as comunidades, poderiam ser identificadas questões emergentes que facilitariam, por sua vez, a formulação de respostas oportunas e antecipatórias.

Dessa forma, a proximidade das populações que habitam os entornos dos projetos, assumida como fator de competitividade ou como "risco social", coloca no centro dos mecanismos políticos a produção empresarial do consentimento nas populações para aceitarem a implantação e continuidade das operações extrativas. Dito de outra maneira, a obtenção da "licença social para operar" (THOMPSON, BOUTILER, 2011), noção hoje amplamente difundida

5 Algumas operações estão concentradas na forma de núcleos, tais como áreas de extração e processamento dos minerais, alojamentos, instalações administrativas, centros de carga e portos, entre outros. Outras apresentam uma disposição espacial que garante fluxos de minérios, insumos, equipamentos, pessoal etc., tais como: ferrovias, esteiras rolantes, minerodutos, estradas e hidrovias.

6 Para completar esse quadro se considera também o "risco político", representado, por exemplo, nos modelos de investimento assumidos, o nível de regulação e a solidez ou fragilidade das relações com os governos (ERNST & YOUNG, 2014).

através da qual se pretende "nomear, legitimar e dar conteúdo concreto às formas de enfrentamento dos riscos que a sociedade representa para os negócios" (MUÑOZ GAVIRIA, 2015b:150). Porém, como observaremos a seguir, também há evidências do emprego de formas que apelam menos à legitimidade e mais ao uso da cooptação e da coerção. Estabelecida assim a importância que assume o controle dos territórios para as empresas mineradoras, poderemos ressignificar as intervenções empresariais incluindo, particularmente, as estratégias de "responsabilidade social" nos casos mencionados.

O Projeto Juruti

O Projeto Juruti, localizado no município do mesmo nome, no oeste do Estado do Pará, é uma mina de bauxita de propriedade da empresa estadunidense Alcoa, líder mundial em produção de alumínio. Localiza-se em uma região irrigada pelo Rio Amazonas, seus afluentes e ramificações. Desde os anos 1960, foram identificadas reservas do minério na região, estimadas em perto de 700 milhões de toneladas métricas, sendo um dos maiores depósitos com material de alta qualidade no mundo (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2008). A população que habita o território se assenta em um núcleo urbano e em várias comunidades rurais que obtêm seu sustento de atividades de pesca, caça, coleta e agricultura.

Com a construção das instalações para a implantação da mina, em 2005, intensificaram-se os conflitos pela terra e pelos impactos socioambientais do empreendimento. O processo de licenciamento ambiental foi objetado pela população, o governo local e o Ministério Público através da realização de várias audiências públicas. Em 2007, o Ministério Público instaurou 45 requerimentos ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). Entre eles, denunciou-se a omissão no estudo de aproximadamente 2.000 famílias que habitavam a região de Juruti Velho, onde se implantou a mina, também como a apreciável quantidade de impactos socioambientais não considerados (MUÑOZ GAVIRIA, 2013; MUÑOZ GAVIRIA, TEIXEIRA, 2013). A ocorrência de ditos impactos foi constatada dois anos depois. Apesar disso, em 2007 o projeto recebeu a licença de operação e em 2008 iniciou operações de extração e processamento da bauxita.

Entretanto, produziu-se uma intensa agitação social no município, principalmente entre a população rural. As comunidades de Juruti Velho[7] empreenderam uma mobilização pela titulação coletiva do território e o correspondente pagamento de danos e perdas ocasionados pela mina. Em 2009, ao não serem atendidas as reivindicações, as comunidades ocuparam a mina para exigir a saída da empresa e foram contidas nessa oportunidade pela força pública. Depois de um processo de mediação realizado pelo Ministério Público e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria (INCRA) foi outorgada às comunidades a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Trata-se de um instrumento legal que garante a elas direitos estáveis sobre o território[8]. Tal direito coletivo resultou em uma limitação formal à expansão do mercado de terras estimulado pela implantação da mina, também como maior restrição à transferência dos custos socioambientais da atividade mineradora para as comunidades[9].

A principal resposta da empresa a esse conflito socioterritorial foi traçar uma estratégia de aproximação com as comunidades, organizações e com o governo local, através da implementação de ações voluntárias de "responsabilidade social". Na perspectiva da ancoragem territorial que examinamos antes, foi lançada em 2006 a "Agenda Positiva", nome dado a um conjunto de investimentos da empresa produto de negociações com a administração local que teve como foco principal obras de infraestrutura[10]. Naquele mesmo ano começou a formulação de um programa que seria lançado em 2008 – intitulado "Juruti Sustentável: uma proposta de modelo para o desenvolvimento local" – na perspectiva de estabelecer uma caso de referência para a inserção de empresas mineradoras no desenvolvimento territorial, no Brasil e no mundo (FGV, 2008). O programa foi

7 Em 2004, criaram a Associação de Comunidades da Região de Juruti Velho (ACORJUVE) e solicitaram ante o INCRA a demarcação de seu território como Projeto Agroextrativista, também como sua titulação coletiva.

8 O CDRU deu lugar ao pagamento de indenizações e à participação da ACORJUVE na distribuição da riqueza mineral produzida.

9 Devido à CDRU, foi iniciada em 2011 uma negociação entre ACORJUVE e Alcoa, mediada por uma consultoria independente, para o cálculo de perdas e danos ocasionados pelos anos de operação da mina, que deveriam ser pagos pela empresa.

10 O acordo incluiu investimentos de infraestrutura em: saúde, educação, assistência social, segurança e justiça; cultura, lazer, esporte e turismo; também como infraestrutura urbana e rural; meio ambiente e ações de emergência. Porém, sua manutenção ficou a cargo do governo local.

estruturado a partir de três componentes: 1) *a criação de um fórum de desenvolvimento local*; 2) a construção *de indicadores de desenvolvimento*; e 3) *a criação de um fundo de desenvolvimento sustentável*. Concentramos a análise no programa "Juruti Sustentável" por ser o componente de "responsabilidade social" mais diretamente relacionado com a intervenção nas dinâmicas sociais e políticas do município.

Segundo seus realizadores, esse programa estava concebido fundamentalmente como uma experiência de governança pluralista, que pretendia a promoção de processos decisórios com múltiplos atores para a formulação de planos de desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade (ABDALA, 2010). Porém, ficou claro que representava principalmente uma estratégia para fazer frente aos fortes conflitos com um setor da população local, e que, como foi admitido por seus idealizadores, ele seria uma forma de conseguir a "paz com a comunidade" e de ser "parte legítima e integrante" dela (FGV, 2008:114).

O componente principal do modelo tem sido o fórum de participação tripartite entre governo local, sociedade civil e a empresa, denominado Conselho Juruti Sustentável (CONJUS)[11]. A figura dos fóruns ou conselhos tem sido indicada nas políticas do setor minerador internacional como instrumento útil para a resolução de conflitos entre empresas e comunidades (BUXTON, 2012)[12]. Esse é certamente o sentido principal que assumiu já que, como espaço de participação e deliberação da população local, a operação do CONJUS em seus primeiros anos revela vários aspetos problemáticos. Com efeito, desde sua criação, o CONJUS não contou com a representatividade para permitir um diálogo aberto e democrático. É importante salientar que durante o processo de licenciamento ambiental vários setores da população local propuseram abrir um foro

11 Desde 2015 passou a ser chamado Instituto Juruti Sustentável (INJUS), uma modificação que em essência amplia o âmbito de intervenção e de fontes possíveis de recursos para seu financiamento.

12 É importante considerar que a figura dos conselhos gestores – como é conhecido no Brasil esse tipo de espaço – emergiu como instrumento privilegiado de participação no processo de redemocratização do Estado brasileiro, posterior à terminação da ditadura militar. Eles foram apropriados pelo empresariado nos anos 1990, com a emergência de um intenso ativismo social das empresas (PAOLI, 2002). Na atualidade, empresas de setores com atividades altamente dependentes dos territórios para a extração e processamento de recursos como petróleo, celulose, agrocombustíveis e energia elétrica também têm incursionado na criação de espaços de participação das populações e comunidades adjacentes, sob formatos diversos: fóruns, conselhos ou agendas de desenvolvimento.

para discutir a implantação do projeto. O CONJUS foi certamente uma resposta a essa demanda, mas na perspectiva empresarial. Desde o início foi pensado como um "Conselho para a Sustentabilidade do Projeto Juruti" (CONJUS, 2010). Devido a isso, várias organizações críticas à implantação do empreendimento se negaram a participar do CONJUS ou saíram pouco depois de ter ingressado[13]. Tal foi o caso da Associação de Comunidades da Região de Juruti Velho (ACORJUVE), para quem não representava um espaço legítimo para deliberar sobre assuntos de transcendência para o município. Apesar disso, o CONJUS continuou reunindo um número significativo de organizações e empresas do âmbito municipal, mantendo relativa influência na população local.

Quanto ao funcionamento, resulta problemático o carácter consensual que o define, a ênfase técnica e gerencial que assumiu e os efeitos no exercício da cidadania que sugeria (MUÑOZ GAVIRIA, 2013a)[14]. O carácter atribuído a esse espaço foi o de organizar o processo social de "negociação" dos conflitos suscitados pelo empreendimento, servindo como instrumento para a pretendida materialização do "interesse público" no município (FGV, 2008). Nele, o consenso se assumiu como forma predominante para a tomada de decisões. Porém, a suposta horizontalidade entre os participantes resultou questionável devido às assimetrias de poder existentes entre os conselheiros representantes das organizações locais e a empresa. A lógica consensual que vigorou percebia essas assimetrias como produto de diferenças de papéis e competências que podiam chegar a ser complementares, a partir da "convivência produtiva na diversidade" (FGV, 2008: 63). Com efeito, foi privilegiado um tipo de interação mediada pela proximidade, na qual se assume o consenso como pressuposto; exercendo uma função pedagógica para provocar nos conselheiros as disposições psicológicas e éticas. Por outra parte, o consenso também se promoveu através do controle exercido sobre a agenda de discussões, da qual foram excluídos temas que pudessem trazer para a discussão os conflitos centrais, tais como a regularização

13 Entre elas, as representações da Igreja Católica e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Juruti.

14 Os dados que sustentam essa análise foram obtidos através de entrevistas, observações de campo, revisão de documentos e de arquivos do CONJUS, de acesso público.

de terras, a estrutura de saneamento básico e o desenvolvimento de cadeias produtivas, temas esses que guardam correspondência com as demandas formuladas pela população durante o processo de licenciamento ambiental. Em contraste, aspectos técnicos ganharam preponderância. Pelo menos nos quatro primeiros anos de existência, desde 2008, funções técnicas dos conselheiros foram privilegiadas no cotidiano desse espaço devido à importância que foi atribuída ao funcionamento das câmaras técnicas. Elas foram criadas para a formulação e execução de ações e projetos de meio ambiente, infraestrutura, educação etc. relacionados, principalmente, com a execução dos Planos de Controle Ambiental (PACs) – derivados do EIA e dos programas de "responsabilidade social" da empresa. Com prioridade atribuída à realização de ações concretas como núcleo da atividade, restringiu-se a possibilidade de constituir o CONJUS como espaço de deliberação sobre as questões colocadas pela implantação e operação da mina, tal como foi demandado em audiências públicas.

Por sua vez, a ênfase na gestão de recursos financeiros também produziu efeitos não só nos conselheiros, mas também em suas organizações de referência. O envolvimento das organizações sociais representadas no CONJUS na lógica de consecução de recursos financeiros, para viabilizar sua operação, acabou por fomentar um sentido da cidadania mais próximo do ativismo relativo à elaboração de projetos e da concorrência entre essas organizações pelo acesso aos recursos disponibilizados pela empresa. Esse efeito também foi reforçado pelo funcionamento do Fundo Juruti Sustentável (FUNJUS) – outro componente do modelo – como mecanismo financeiro para canalizar o "investimento social privado" da empresa[15]. Através dele criaram-se limitadas respostas financeiras às demandas sociais enquanto se esperava que futuramente o FUNJUS e o CONJUS conseguissem autossuficiência financeira.

Quanto ao terceiro componente do modelo, o Sistema de Indicadores Juruti, procuraria apoiar o monitoramento do desenvolvimento do município articulado a uma "agenda de desenvolvimento sustentável", que deveria ser elaborada pelo CONJUS, agenda que não chegou a ser concretizada. Tal exercício não se articulou a um

15 O FUNJUS funciona através de editais públicos bianuais para que as organizações apresentem propostas no formato de projetos.

processo consistente de planejamento participativo e democrático. Na tentativa de envolver as comunidades em sua formulação, percebia-se o exercício despolitizado da operação de um instrumento que na época – principalmente durante a fase de construção – serviu para deslocar a discussão sobre a implantação do projeto, ao focar a atenção das comunidades em assuntos de caráter pontual, associados a transformações no seu entorno imediato.

O Complexo Carajás

A mineradora brasileira Vale opera o Complexo Ferro-Portuário Carajás. A ferrovia, de perto de 890 quilômetros de extensão, estende-se desde a mina de ferro Carajás, no Pará, atravessando posteriormente vários municípios do Maranhão, até o porto na cidade de São Luís, no Oceano Atlântico. Operada desde 1985, é utilizada no transporte de ferro, passageiros e mercadorias. Em 2011, a Vale se propôs aumentar a escala de extração de ferro quando o preço do minério chegava a 190 dólares por tonelada, decisão que manteve ainda quando os preços caíram perto de 80%. A estratégia implementada foi a da redução de custos de operação e a mistura de material de alta qualidade extraído na região com outro de menor qualidade obtido no Sul do país. Em janeiro de 2017, entrou em operação o Projeto S11D. Uma mina foi implantada na cidade de Canaã dos Carajás, no sudeste do Pará, com uma produção estimada de 90 milhões de toneladas[16]. Por sua parte, a ferrovia foi expandida em um trajeto de 504 km que correspondeu à duplicação de vários trechos com o propósito de intensificar o trânsito do trem. Também foi ampliado o Terminal Marítimo de Ponta da Madeira, localizado em São Luís.

O histórico de conflitos ocasionados pela Complexo Carajás é extenso, mas foi intensificado nos anos recentes. Segundo um levantamento conjunto realizado pelas comunidades que conformam a Rede de Justiça nos Trilhos, entre 2012 e 2014 foram efetuados perto de 20 bloqueios da ferrovia, denunciando uma série de impactos e

16 A mina apresenta como inovação tecnológica a utilização de correias transportadoras que substituem os caminhões para o movimento do minério, além de colocar em funcionamento um sistema de processamento com humidade natural para prescindir das represas de tratamento de rejeitos, o que representará uma redução nos custos de produção (BRASIL MINERAL, 2016).

de violações dos direitos das populações. Entre os motivos dos bloqueios foram citados: atropelamentos de pessoas e animais pelo trem; restrições à mobilidade entre ambos os lados da ferrovia por obstrução e insuficiência de cruzamentos; dano de vias secundárias; rachaduras de residências; não cumprimento de contrapartidas e compensações associadas aos impactos socioambientais e à remoção de famílias e comunidades; não regularização dos territórios e reassentamentos; não realização de consulta prévia para a elaboração dos projetos; promessas não cumpridas de geração de emprego, entre outros (JUSTIÇA NOS TRILHOS, 2015)[17].

Por sua parte, a resposta da Vale através de intervenções sociais nos territórios impactados foi também intensificada, particularmente devido à duplicação da ferrovia. Tal intervenção foi organizada internamente através de dois âmbitos de ação que são complementares. De um lado, intervenções sociais realizadas pela fundação corporativa, a Fundação Vale, que atua no âmbito do "desenvolvimento territorial" com as comunidades localizadas em áreas de operação da empresa (FUNDAÇÃO VALE, 2017). De outro lado, a operação de equipes de "Relações com a Comunidade" que atuam distribuídas por regiões para a realização de ações sociais, principalmente associadas à gestão de assuntos derivados do processo de licenciamento ambiental e das operações do empreendimento.

A atuação social realizada pela Fundação Vale, apesar de ser efetuada em regiões onde a empresa tem suas operações, mantém um raio de ação mais amplo que não se restringe exclusivamente às áreas adjacentes às infraestruturas. Em sua intervenção se aprecia mais claramente a pretensão de facilitar um tipo de ancoragem territorial[18] da empresa, expressa em termos de contribuição ao desenvolvimento. A estratégia traçada foi a de contribuir com o "desenvolvimento sustentável" dos territórios em temas que,

17 *Justiça nos Trilhos* é uma organização não governamental que apoia as comunidades ao longo do Corredor Carajás na denúncia sobre a violação de seus direitos, responsabilizando o Estado e a Vale e reafirmando a autonomia das comunidades em seus territórios.

18 A respeito, o apoio à Fundação Vale se apresenta como um dos casos mais representativos da Política de Atuação no Entorno do BNDES, através da qual se financia a "ancoragem territorial" das empresas, tal como foi mencionado anteriormente. Entre 2008 e 2014, a Fundação Vale contratou do Fundo Social do BNDES, o valor de 43,9 milhões de reais, constituindo-se no segundo maior beneficiário dessa linha de crédito no país (CARDOSO, 2015).

segundo a retórica da instituição, buscam estabelecer "sinergia" para responder aos impactos indiretos gerados pelas atividades da empresa. Por outra parte, nela se colocam ações com um horizonte maior de temporalidade em busca do que tem sido denominado como construção de um "legado positivo" (FUNDAÇÃO VALE, 2014:3). As principais áreas de atuação são: geração de emprego e renda, educação e saúde. Também atua em áreas denominadas complementares como: cultura, esporte, desenvolvimento urbano e promoção social. Suas intervenções compreendem ações diretas ou contratadas com entidades e serviços de consultoria, através de programas e projetos, também como de investimentos em infraestruturas implementadas usualmente em parcerias com governos locais, regionais e nacionais.

Quanto às Relações com a Comunidade, sua característica mais distintiva é a de possibilitar maior proximidade com as comunidades do entorno das infraestruturas. A atuação social nesse caso é entendida como:

> [...] o diálogo social, gestão de demandas da comunidade, planejamento e gestão dos dispêndios sociais, voluntariado e ações estruturadas ligadas a temas como direitos humanos e remoção involuntária, com especial atenção a povos indígenas e tradicionais (VALE, 2015:55).

Para fazer operativa a atuação social, a empresa implementou, em 2013, o chamado Modelo de Gestão Integrada que respondia a uma percepção da complexidade social e econômica dos territórios. Ali foram estabelecidas as denominadas iniciativas de gestão sistémica entre ações de mitigação de impactos e ações de investimento social (VALE, 2015). Sua instrumentalização compreendeu a realização de estudos socioeconômicos e diagnósticos participativos periódicos para a identificação de impactos e medidas mitigadoras e necessidades específicas de cada comunidade, com o propósito de garantir a efetividade dos programas, projetos e ações sociais.

Tal refinamento de modelos e instrumentos representa certamente a configuração de uma matriz de inteligibilidade das populações no território. É uma tentativa de racionalização da gestão do social como consequência das obrigações estabelecidas pelo licenciamento ambiental. Porém, na prática, elas costumam se misturar

também com ações voluntárias da empresa que evidenciariam seu compromisso no desenvolvimento das comunidades. Embora fosse argumentado que tais medidas gerenciais são necessárias para o efetivo cumprimento de suas obrigações, é necessário considerar que, mais que um assunto gerencial, o que está em discussão por parte das comunidades impactadas é uma situação persistente de injustiça ambiental. Nessa medida, a gestão do social adquire um carácter mais próximo da contenção da crítica e da mobilização das populações que da resposta efetiva às condições de injustiça e desigualdade denunciadas. Dessa perspectiva, assuntos como o "Modelo de Gestão de Issues e Stakeholders" e a "visão unificada dos assuntos críticos dos territórios" (VALE, 2013:52), que fazem parte do vocabulário da empresa, adquirem mais plenamente seu sentido como mecanismos políticos para a gestão preventiva do "risco social".

Na operação da ferrovia, o trabalho das equipes de relações com as comunidades conformadas por professionais das ciências sociais integra-se ao pessoal encarregado das operações técnicas e logísticas. Tal articulação se produz precisamente devido à ferrovia vir-se sensivelmente afetada pelas interrupções ocasionadas pelas manifestações e bloqueios, chamadas de "interferências".

Um exemplo da aplicação desse enfoque é a forma como foi tratada a situação das *bandequeiras,* como se denominam as pessoas, em sua maioria mulheres, que vendiam diversos alimentos nas estações do trem de passageiros através das janelas dos vagões. Depois de ter sido anunciado pela companhia que começaria a operar o trem com janelas fechadas e ar condicionado, a atividade econômica dessas pessoas foi totalmente comprometida. O conflito que já começava a surgir a partir dessa situação colocou riscos para a operação do trem, sendo que várias das comunidades, às quais as *bandequeiras* pertenciam, já tinham se manifestado em repetidas ocasiões através de protestos e bloqueios da ferrovia. Em consequência, foram acionadas as equipes de Relações com a Comunidade para a formulação de um programa com o objetivo de reorientar a vocação econômica dessas pessoas (FUNDAÇÃO VALE, 2014). As ações propostas incluíram produção de conservas, padaria, confeitaria, frutos secos, farinhas, elaboração de tecidos, entre outros. O programa foi orientado para a formação de associações de carácter cooperativo, que receberam

capacitação através de oficinas, também como infraestrutura, equipamentos e assistência técnica para a busca de mercados para os produtos (FUNDAÇÃO VALE, 2014). Posteriormente a sua implementação por parte da equipe de Relações com a Comunidade, o programa foi acolhido pela Fundação Vale e nomeado como programa Apoio à Geração e Incremento da Renda (AGIR – Estrada de Ferro Carajás).

Para além dos objetivos e resultados formais propostos pelo programa, resulta interessante para nossa discussão examinar as funções estratégicas que ele representa para a empresa na gestão do conflito latente. Depoimentos de beneficiários do programa e de profissionais que prestaram serviços às empresas contratadas para a execução do programa relataram que as atividades desenvolvidas envolviam um monitoramento permanente do comportamento dos participantes do programa. Na operação, a interação propiciada entre as pessoas e profissionais se instaurou como um canal de identificação e transmissão de informações, desde o nível de operação para outro pessoal encarregado da direção. Através das atividades do programa, se monitoravam manifestações críticas surgidas entre os beneficiários e suas comunidades, tais como intenções de abrir processos judiciais e de articular-se com organizações para a defesa de seus direitos. Reuniões de planejamento, acompanhamento e avaliação proviam à direção de alertas, também como de possíveis alternativas para sua intervenção e acompanhamento.

De forma similar ao caso de Alcoa, a participação nesse tipo de programas, projetos e espaços de interação, foi considerada pela Vale como meio apropriado para a procura da "licença social para operar". Porém, nesse caso, esse tipo de intervenção não parece esgotar o repertório de intervenções empresariais para a gestão dos "riscos sociais". Em 2013, um ex-funcionário da Vale denunciou ante o Ministério Público e o Senado Federal, o funcionamento de uma área de vigilância e inteligência que operava dentro da empresa[19]. Segundo suas declarações, através dessa área foi efetuada uma ação sistemática de espionagem aos próprios funcionários da empresa, a jornalistas, a comunidades impactadas e a movimentos sociais críticos aos projetos da empresa. As denúncias incluíam: levantamento de dados pessoais mediante o pagamento de pro-

19 Segundo o denunciante, o Departamento de Segurança Empresarial da Vale empregava perto de 200 funcionários e utilizava quase 4.000 funcionários subcontratados (AMARAL, 2013).

pinas a funcionários públicos; interceptações telefônicas não autorizadas pela Justiça a funcionários; infiltração em movimentos sociais em várias regiões do país; realização de *dossiers* sobre lideranças do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra do Rio de Janeiro (MST-RJ) e da Rede de Justiça nos Trilhos, entre outros (AMARAL, 2013; ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS AFETADOS POR VALE, 2015).

Considerações finais

É acentuada a importância que o ativismo social empresarial tem assumido no contexto dos conflitos por mineração no Brasil, e mais especificamente na região norte amazônica. Como elemento central desse fenômeno, observamos uma espécie de redescobrimento do território por parte das empresas, como terreno social e político, plausível de intervenção e controle. Processos de reorganização social desses territórios estão em marcha através de estratégias que buscam "capitalizar" as dinâmicas sociais em função dos interesses e necessidades do capital extrativo.

Nesse diagrama de poder emerge a relação com as comunidades afetadas pelos projetos como eixo central. Nele, a proximidade ao complexo território-comunidade vai ser concebido, ora a partir de possíveis relações virtuosas que potenciem o negócio, ora como relações viciosas que podem representar riscos. Ambas as perspectivas em suas manifestações concretas se sobrepõem, complementam e reforçam, dependendo dos contextos e trajetórias particulares; dos campos de força que se configuram e das estratégias que se colocam em jogo. Isto explica o porquê, apesar da existência de diretrizes internacionais de atuação empresarial no âmbito social, são diversas as situações, problemas, modelos, formatos e instrumentos que dão conteúdo concreto às estratégias desdobradas pelas empresas para gerir suas interações nos territórios.

Nos casos analisados neste trabalho identificamos como aspecto comum a conflitividade na qual surgem e se desenvolvem as estratégias empresariais. No empreendimento da Alcoa em Juruti, a resposta da empresa ampliou o âmbito de ação da "responsabilidade social" para a noção de "governança" e "desenvolvimento local", obtendo como resultado a predominância de formatos governativos

que procuram configurar o espaço político local, na tentativa de produzir as condições de consenso necessárias para manter um clima de estabilidade. Como foi apontado, tal estratégia representa sérias restrições à possibilidade de definição coletiva dos assuntos públicos, ao ser reduzida à gestão técnica de recursos e privatizada através de seu confinamento em espaços, instrumentos e procedimentos de pronunciado corte gerencial. Entretanto, a intervenção da Alcoa em Juruti exibe como particularidade o fato de ser desdobrada em um âmbito geográfico menor, mais ou menos circunscrito a um município, assim como de estar influenciada pelas expectativas de desempenho traçadas internacionalmente pela empresa.

Já no caso da Vale, observamos como tomaram relevância as intervenções sociais que mantêm relação estreita com a operação. A disposição espacial das infraestruturas logísticas que se estendem pelo território, faz do controle dos fluxos um assunto crítico que condiciona em grande medida as prioridades da empresa. Dessa forma, ações pontuais, *just on time*, para a gestão das relações de proximidade, adquirem especial importância. Nesse caso, também não podemos deixar de salientar a existência de vestígios que evocam a centralidade que tiveram as práticas autoritárias em épocas da ditadura, agora privatizadas.

Esses casos representam traços do que poderíamos denominar um padrão contemporâneo das políticas de controle empresarial, próprio do capitalismo extrativo em condições de gestão neoliberal. Podemos assinalar que à diferença de outros momentos históricos, nas condições políticas atuais, a busca de formas de obtenção do consentimento e legitimação diante das comunidades locais tornou-se uma característica distintiva da atuação do capital extrativo na atualidade. Porém, tal perspectiva neoliberal parece também compatível com formas autoritárias de coação e cooptação, quando não de espionagem e uso da força, no tratamento dos conflitos.

A centralidade da gestão do "risco social" coloca de presente o propósito político de neutralizar as manifestações críticas e garantir condições de estabilidade e ordem. As implicações políticas desse fenômeno são consideráveis. Porque se as condições de organização das populações podem representar instabilidade para as empresas, sua estabilização, por outra parte, bem pode significar o contrário,

é dizer, a restrição das possibilidades de exercício da política como discussão aberta para a definição dos destinos dos territórios. Porque, muito apesar de que as intervenções sociais das empresas sejam justificadas por gerarem algumas melhorias nas condições de vida de populações historicamente marginalizadas da garantia de serviços e direitos por parte do Estado, tal situação é claramente insuficiente para transformar o quadro geral de desigualdades que exibem os contextos mineradores. Por esse caminho, acabam por posicionar uma "política da resignação" (BENSON; KIRSCH, 2010) na contramão das condições requeridas para o exercício democrático. Portanto, requer-se recuperar para o debate o sentido produtivo do conflito social (VAINER, 2007); o reconhecimento de sua centralidade como experiência coletiva que permite a configuração de sujeitos políticos enquanto tais; sua valorização e tratamento democrático como mecanismo de transformação social.

Referências

ABDALA, Fabio. "Modelo Juruti Sustentável: um caso em busca de governança negociada entre comunidades, empresas e poder público no faroeste paraense". *In*: *Anais* do II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte. 13 a 15 de setembro de 2010, Belém (PA), 2010.

ACSELRAD, Henri. "As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais". *In*: ACSELRAD, Henri. (org.). *Conflitos ambientais no Brasil.* Rio de Janeiro: Relume Darumá e Fundação Heinrich Boll, p.13-36, 2004.

ACSELRAD, Henri. *Disciplina: conflito social e meio ambiente.* Políticas empresarias de controle territorial. Programa de Pós-graduação, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal de Rio de Janeiro, 2015, (mimeo).

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo Neves. 2010. "Desregulação, deslocalização e conflito ambiental – considerações sobre o controle das demandas sociais". *In*: ALMEIDA, A. W. B. (*et. al.*) Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Rio de Janeiro: Lamparina, p.179-209.

AMARAL, Marina, 2013, 12 de setembro. "Vazamento de informações expõe espionagem da Vale". *Pública*. Disponível em: http://apublica.org/2013/09/abrindo-caixa-preta-da-seguranca-da-vale. Acesso em: 17 de julho 2015.

AMILHAT SZARY, Anna-Laure. A prise de position des acteurs privés dans a gouvernance territoriale: enjeux, opportunités, risques. Territorial *share-taking* em Amérique Latine. *In*: *Les acteurs privés dans a gouvernance em Amérique Latine:* firme et territoire em Amérique Latine. [livro eletrônico]. Institut de recherche

et débat Sul a gouvernance, p. 6-18, 2010. Disponível em: http://www.institut-gouvernance.org. Acesso em: 1º de março 2016.

ARTICULAÇÃO Internacional dos Afetados por Vale. *Relatório de Insustentabilidade da Vale 2015*. Disponível em: https://atingidospelavale.wordpress.com/2015/04/16/leia-relatorio-de-insustentabilidade-da-vale-2015/. Acesso em: 17 de novembro 2016.

BENSON, Peter; KIRSCH, Stuart. 2010. "Capitalism and the politics of resignation". *In*: *Current Anthropology,* v. 51, n. 4, p. 459-486, ago. 2010. Disponível em: http://www.jstor.org/discover/10.1086/653091?uid=3737808&uid=2&uid=4&sid=2110563936408. Acesso em: 18 de julho 2015.

BODDEWYN, Jean. Understanding and advancing the concept of "nonmarket". *Business & Society*, v. 42, n. 3, p. 297-327, 2003.

BRASIL MINERAL. Vale inaugura o Complexo S11D Eliezer Batista. 18 dezembro 2016. Disponível em: http://www.brasilmineral.com.br/noticias/vale-inaugura-o-complexo-s11d-eliezer-batista. Acesso em: 1º de março 2017.

BUXTON, Abbi. "MMSD+10: Refleting on a decade". *In*: *IIED Discussion Paper*.

Londres: International Institute for Environment and Development. 2012. Disponível em: http://pubs.iied.org/pdfs/16041IIED.pdf. Acesso em: 1º de março 2017.

CARDOSO, Alessandra. "A política de atuação no entorno de projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções". 2015. *In*: *Política Socioambiental do BNDES:* presente e futuro. Alessandra Cardoso, Caio de Souza Borges, Maria Helena.

Conselho Juruti Sustentável (CONJUS), 2010. Ata da reunião do Conjus, 04/07/10. Juruti: arquivo do Conjus.

Departamento Nacional de Produção Mineral, Brasil. *Informe Mineral 1/2016*. Janeiro – Junho. Disponível em: http://www.dnpm.gov.br/dnpm/informes/informe_mineral_2_2016. Acesso em: 1º de março 2017.

ERNST & YOUNG. *Business risks facing mining and metals,* 2014-2015. Disponível em: http://www.ey.com/gl/en/industries/mining--metals/business-risks-in--mining-and-metals. Acesso em: 17 de novembro 2016.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Centro de Estudos da Sustentabilidade (GVces). *Juruti Sustentável*. Uma proposta de modelo para o desenvolvimento local. Belém: GVces/Funbio/Alcoa, 2008.

FUNDAÇÃO VALE. *Relatório de Atividades 2014*. Disponível em: http://www.fundacaovale.org/Documents/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%202014.pdf. Acesso em: 17 de novembro 2016.

FUNDAÇÃO VALE. *Demonstrações contábeis para o exercício findo em 31 de dezembro de 2015* e *Relatório dos Auditores Independentes*, 2015. Disponível em: http://www.fundacaovale.org/Documents/Demonstra%C3%A7%C3%B5es%20Cont%C3%A1beis%202015.pdf. Acesso em: 1º de março 2017.

FUNDAÇÃO VALE. *Negócios sociais* – AGIR: Apoio à Geração e Incremento de Renda [*online*]. 2017. Disponível em: http://www.fundacaovale.org/Paginas/GTRNegócios-Sociais-AGIR.aspx. Acesso em: 1º de março 2017.

GUDYNAS, Eduardo. *Diez tesis urgentes sobre o novo extrativismo, com textos e demandas balho o progresismo sudamericano atual*. 2009. Disponível em: http:// www.ambiental.net/publicações/GudenasNovoExtrativismo10Tesis09x2.pdf. Acesso em: 17 de novembro 2016.

HARVEY, David. *O novo imperialismo:* acumulação por despossessão. 2004. Disponível em: http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/ tem rvey.pdf. Acesso em: 20 de novembro 2014.

IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração. *Informações sobre a economia mineral do Estado do Pará.* Março 2015. Disponível em: http://www.ibram.org.br/ sites/1300/1382/00005484.pdf. Acesso em: 1º de novembro 2017.

IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração. *Produção Mineral Brasileira (PMB)* Série Histórica. Fevereiro 2017. Disponível em: http://www.ibram.org.br/ sites/1300/1382/00006386.pdf. Acesso em: 1º de junho 2017.

IIED – International Institute for Environmental and Development. World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). *Abriendo brectem:* informe final do Projeto MMSD. 2002. Londres: Earthscan. Disponível em: http://www.iied.org/mining-minerals-sustainable-development. Acesso em: 1º de dezembro 2016.

JOYCE, Susan; THOMSON, Ian. "Earning a social license to operate. Social acceptability and resource development in Latin America". *Canadiam Mining and Metallurgical Bulletin*, v. 93, n. 1.037, p. 49-53, 2000. Vancouver: On Common Ground consultants Inc. Disponível em: http://oncommonground. ca/wpcontent/downloads/license.htm. 1º de março 2016.

JUSTIÇA NOS TRILHOS. O povo reage aos impactos da duplicação do Complexo Logístico Norte-Vale. *Levantes Populares 2012-2014*. 2015. Disponível em: http://justicanostrilhos.org/. Acesso em: 17 de novembro 2016.

KYTLE, Beth; RUGGIE, Lhohn. "Corporate social responsability as risk management: a model for multinationals". *In*: *Corporate Social Responsibility Iniciative*. Cambridge: Harvard University, working paper n. 10, 2005. Disponível em: http://www.hks.tem rvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/ workingpaper_10_kytle_ruggie.pdf. Acesso em: 1º de março 2016.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. "Desafios para o Rio Doce e para o debate sobre o modelo mineral brasileiro". *In*: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana (org.). *Desastre no Vale do Rio Doce:* antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital; Letra e Imagem, p. 401-428, 2016.

MINING FACTS. ¿O que é a licencia social para operar (LSO)? Fraser Institute. 2016. Disponível em: http://www.miningfacts.org/Communities/Wtem t-is-the-social-licence-to-operate/?LangType=1034. Acesso em: 1º de março 2016.

MUÑOZ GAVIRIA, Edwin. *Biopolítica empresarial na Amazônia brasileira:* estratégias de sustentabilidade e responsabilidade social da mineradora Alcoa em Juruti, Estado do Pará. 2013a. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal de Rio de Janeiro.

MUÑOZ GAVIRIA, Edwin. "Mineração e regulação social na Amazônia: o caso da mineradora Alcoa e as comunidades de Juriti Velho, Pará". *In*: ACSELRAD,

Henri (org.). *Cartografia social, terra e território*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, p. 237-274, 2013b.

MUÑOZ GAVIRIA, Edwin. 2015b. "A "licença social para operar" na indústria da mineração. Uma aproximação a suas apropriações e sentidos". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 17 (2), 2015b. Disponível em: http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4950. Acesso em: 17 de novembro 2016.

MUÑOZ GAVIRIA, Edwin; TEIXEIRA, Wendell. "Desregulação, conflitos territoriais e movimentos de resistência. A produção minera na Amazonia brasileña". *Letras Verdes* (Revista Latinoamericana de Estudos Socioambientales), (14), p. 117-138, 2013. Disponível em: http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrásverdes/article/viewFile/996/921. Acesso em: 1º de março 2016.

PAOLI, Maria Célia. "Empresas e responsabilidade social: os enredos da responsabilidade social no Brasil". *In*: SOUZA SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia:* os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

PORTER, Michel; KRAMER, Mark. "Creating stem red value". *In*: *Tem rvard Bussiness Review.* January-February, p. 62-77, 2011.

PRNO, Jason; SLOCOMBE, D. Scott. "Exploring the origins of 'social license to operate' in the mining setor: perspetives from governance and sustainability theories". *Resources Policy*. v. 37, p. 346–357, 2012. Disponível em: http://www.sciencediret.com/science/article/pii/S0301420712000311. Acesso em: 17 de julho 2015.

RUFIM, Carlos; PARADA, Pedro; SERRA, Esteban. "Paradoxo das estratégias multidomésticas em um mundo global: testemunho das estratégias de 'não mercado' nos países em desenvolvimento". *Revista Brasileira de Gestão de Negócios,* v. 19, n. 26, p. 63-85, 2008. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94702606. Acesso em: 1º de março 2016.

SVAMPA, Maristella; SOLA, Marian. "Modelo minero, resistências sociais e estilos de desenvolvimento: os marcos da discussão na Argentina". *Ecuador Debate,* n. 79, p. 106-126, 2010.

VAINER, Carlos. "Visão do movimento social, da universidade e do governo federal sobre a prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos". *Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*. Promovido pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades / Conselho Nacional das Cidades / Ministério das Cidades. Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007. Conferência.

VALE. *Relatório de Sustentabilidade 2013*. 2013. Disponível em: http://www.vale.com/PT/aboutvale/sustainability/links/LinksDownloadsDocuments/relatorio-de-sustentabilidade-2013.pdf. Acesso em: 17 de novembro 2016.

VALE. *Relatório de Sustentabilidade 2015*. 2015. Disponível em: http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/sustainability/Paginas/default.aspx. Acesso em: 17 de novembro 2016.

ZIMMERMANN, Jean-Benoît. "Entreprises et territoires. Entre nomadisme et ancrage territorial". *Revue de l'Ires,* 1(47), p. 21-36, 2005.

Estado, desenvolvimento e saúde na encruzilhada do futuro[1]

Fábio Lucas Pimentel de Oliveira

Introdução

Os anos da década de 2020 entrarão para a História por registrarem a época de uma grandiosa comoção mundial, causada pela pandemia do Coronavírus (Covid-19). Por um lado, trata-se de um período de latente ameaça à vida humana e de notáveis restrições à sociabilidade provocadas pela incapacidade médico-sanitária de conter a disseminação viral à escala global. Por outro lado, constitui-se a oportunidade para rediscutir, em variadas e amplas dimensões, as condições segundo as quais a humanidade tem vivido, exercício que só faz sentido se puder contribuir para a definição de uma conduta coletiva portadora de futuro.

Épocas como esta comportam maior margem de aceitação para que se estabeleçam, no mínimo, renovadas formas de pensar e, sobretudo, de agir. Elas devem amplificar a capacidade humana de resistir a eventos ameaçadores e, ao mesmo tempo, dar-lhes respostas

1 Artigo originalmente publicado no *Caderno de Ciências Sociais* da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) – https://doi.org/10.22481/ccsa.v18i32.9024.

contundentes e com adequada rapidez. Parece claro que o após-crise requer que se fomentem, desde já, debates assentados em valores e distintos modos de vida.

O problemático contexto não deixa de tocar, entretanto, em algumas permanências históricas. Uma delas é o processo de neoliberalização que, no Brasil, remete ao início dos anos de 1990. Transcorridas três décadas desde então, o balanço que se pode realizar é o de que prevaleceram experimentações com efeitos regressivos sobre a dinâmica socioeconômica nacional, mesmo quando se considera o interregno compreendido entre 2003 e 2016.

De qualquer maneira, abre-se, na atual conjuntura, ímpar oportunidade de debater o sentido de (re)construção da nação, uma vez que a epidemia trouxe de volta à arena de ação os Estados nacionais em todo o mundo. Regressaram também os preceitos do planejamento, da gestão e mesmo do desenvolvimento, e iluminaram-se elementos estruturais – econômicos, sociais e políticos – que condicionam a capacidade societária de contenção de ameaças como a pandemia do coronavírus. Cabe questionar: em que medida é possível envidar a perenização dos esforços subjacentes à ação emergencial do Estado durante a crise sanitária vigente?

Com o propósito de iluminar respostas, o texto está dividido, além desta Introdução, da Conclusão e das Referências, em mais três seções. A primeira faz breve relato do contexto situacional antes e durante a crise do Covid-19. A segunda visita as condições estruturais do subdesenvolvimento e aponta alguns desafios vigentes na realidade brasileira. A esse exame combinam-se análises que sugerem a recolocação, em novos termos, de estratégias de desenvolvimento no horizonte. Em face da premência ocasionada pela conjuntura de crise epidêmica, averígua-se de que maneira as reflexões anteriores se aplicam à Saúde, tida enquanto um campo de prova capaz de encaminhar não apenas soluções emergenciais, mas, sobretudo, estratégicas e estruturais para a superação das contradições vividas pela sociedade.

Uma breve reconstituição do quadro situacional brasileiro

O entendimento sobre as ações diante do quadro socioeconômico que antecedia a pandemia de Covid-19 descortina a orientação política e econômica do Estado brasileiro. Há, nisso, uma delimitação concreta quanto aos novos horizontes a serem buscados e as transformações socioeconômicas a ensejar, uma vez que, é certo, às potencialidades ativas e criativas de um eventual novo modelo serão contrapostos embaraços, muitos deles históricos.

As ações públicas planejadas para o biênio 2019-2020 tiveram seu pressuposto informado pelo presidente da legislatura de 2018 da Câmara dos Deputados, no evento "Avanços da Pauta Municipalista", realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) em 19 e 20 de novembro de 2018, em Brasília (DF), e que contou com o então Presidente da República, Michel Temer: "Não há mais espaço orçamentário para que a gente continue atendendo demandas da sociedade (...) não tem mais de onde cortar (recursos) para atender saúde e educação".

Não surpreende que, imposta a crise epidemiológica e advindo o armistício neoliberal, alguma resistência a estratégias portadoras de potencial de transformação socioeconômica e política – necessárias para robustecer a sociedade e seus mecanismos a eventuais réplicas da crise da saúde, sumarizadas na ideia de segunda onda ou repiques de casos – já tenha encontrado momento oportuno para se manifestar, vaticinando que a agenda política do futuro deve repetir a agenda do passado, qual um *museu de grandes novidades*.

Para essa linha ideológica, o esforço financeiro para preservar vidas, hoje, só é razoável se for compatibilizada a ampliação momentânea da dívida pública com o retorno de medidas de austeridade para combatê-la, *a posteriori*, nos padrões que caracterizaram a gestão financeirizada da macroeconomia brasileira nos últimos anos. As próximas gerações estariam, assim, condenadas ao ônus das ações do tempo presente e, com isso, o horizonte de cálculo dos operadores da Finança seria reconstituído, dada a interdição do debate sobre as ações do Estado nacional após a crise.

Uma leitura mais holística da crise epidemiológica, em particular do que ocorrerá a partir do instante em que ela for superada, aponta para um continuísmo acelerado de tendências anteriores à crise do Covid-19. A hegemonia neoliberal, em curso desde a inflexão do final da década de 1970, se fará acompanhar de uma polarização geopolítica acentuada, além de maiores assimetrias e desigualdades entre países, sendo, ademais, compatível com arranjos intranacionais conservadores e quase sempre favoráveis aos ditames dos mercados de capitais (FIORI, 2020).

No âmbito da economia mundial, não há indicativos de solução de continuidade para os conflitos comerciais, tecnológicos e diplomáticos entre China e Estados Unidos, nem para os problemas que afligem a produção de petróleo, a contar do embate que envolveu Rússia e Arábia Saudita. Isso, mais a exacerbação dos nacionalismos populistas, deve se desdobrar em uma retração marcante na atividade manufatureira, com consequências macroeconômicas que perpassam a fragilização das finanças públicas e abrem o flanco para "imperiosas" medidas de ajustamento fiscal e financeiro nos países de economia mais frágil, sujeitando-os ainda mais à Finança global.

Urge, portanto, iluminar o debate público com propostas relativas ao período pós-epidemia que sejam, de fato, transformadoras, capazes de assegurar o mínimo de decência à sobrevivência social em bases econômicas menos vulneráveis à captura dos operadores do mercado de capitais. Reconheça-se, nesse particular, a vitória representada pela institucionalização da Renda Básica Universal, ainda que limitada à exígua temporalidade. Torná-la permanente deve se constituir, passada a crise, no objetivo de qualquer agenda progressista, em face do refrigério aos beneficiários e, sobretudo, da capacidade de reverter as transferências diretas em ganhos econômicos e tributários, mesmo em face da desaceleração generalizada da economia (WERNER; ROCHA, 2020).

Um pleito que também vai na direção de assegurar que as medidas emergenciais se convertam em permanentes é o do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Além de denunciar o corte de R$ 20 bilhões sofrido pelo Sistema Único de Saúde (SUS) nos últimos anos, o CNS – composto por entidades de representação de profissionais, membros da comunidade científica, da classe empresarial e prestadores de

serviços de saúde de todo o Brasil – requereu a imediata revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Não conforta saber que o *portfólio* analítico e os esforços sociopolíticos empregados no exame das condições e contradições sociais no contexto anterior à pandemia poderão encontrar, mantida a atual correlação de forças que arbitra as políticas públicas do país, plena aplicação quando a crise sanitária indiciar um final, sem que destino semelhante seja reservado a medidas estruturais de combate e mitigação.

À premência de se pensar e programar o novo, atacando recorrências e limitações impostas pelos signos de outros tempos, acresça-se a imperativa recalibração da ulterior ação coletiva requerida. Assim, tornar-se-ia possível transgredir o raso debate sobre a *virada keynesiana* do governo federal, amparada em investimentos no setor de infraestrutura como estratégia de retomada do crescimento econômico e do emprego, para incluir nesse debate maior amplitude de valores societários.

Nesse sentido, as notas a seguir se prestam a organizar e concatenar algumas ideias que podem se constituir em diretrizes sob as quais propostas de transformação social venham a ser elaboradas. As reflexões têm o propósito de centrar esforços no problema mais particular do subdesenvolvimento brasileiro e no resgate de medidas, centradas no problema da Saúde, que permitam superar tal condição.

Os parâmetros para a ação

A tradição crítica matriciada pelo estruturalismo latino-americano informa que o subdesenvolvimento, antes que um conceito, é reflexo particular e simultâneo do desenvolvimento experimentado pelos países centrais. Entendê-lo à luz dessa visão requer, de um lado, acrescentar enfoques à aparência fenomenológica estritamente econômica para que, de outro lado, torne-se possível apreender a diacronia enquanto base de uma ação efetiva.

A ementa do subdesenvolvimento

O diacronismo do subdesenvolvimento perpassaria, ao menos, as seguintes dimensões: (i) *conceitual*, posto que é face, e não fase

(estágio prévio) do desenvolvimento, pois persiste e acumula contradições que lhes são próprias; (ii) *histórica*, uma vez que não é dotado de linearidade rumo a um tipo-ideal de progresso, mas de historicidade e desvios à visão historicista; (iii) *política*, dado que é um processo de difícil reversão, marcado pelo reforço recorrente de estruturas tradicionais de poder e dominação; (iv) *geopolítica*, porque subordinado ao contexto mais geral de transformações na escala mundial de expansão do sistema capitalista, o que é definidor de uma deformação, e não apenas de uma defasagem relativa; (v) *social*, em que a latência da desigualdade revela a severa marginalização de parcela considerável da população e, quando muito, o usufruto restrito dos benefícios do progresso social por parte de membros das elites; (vi) *espacial*, porquanto a concentração de riqueza, em parcelas restritas do território assume uma dimensão ainda mais latente nos países subdesenvolvidos, produto de uma heterogeneidade estrutural que reitera a esterilização de excedentes deslocados dos circuitos ampliados de reprodução, favorecendo a coexistência entre estruturas socioeconômicas modernas e arcaicas; (vii) *ambiental*, motivada pela itinerância espaço-temporal de uma lógica mercantil de acumulação assentada em expansiva pressão antrópica pela ocupação de terras; e (viii) *econômica*, em que a subjugação se expressa na inconversibilidade da moeda nacional, em hiatos tecnológicos do aparato produtivo e em desequilíbrios nas transações correntes, definindo uma insuficiência dinâmica cujas determinações são exógenas e endógenas.

Assim, sobrepujar o subdesenvolvimento e ampliar o horizonte de possibilidades de uma sociedade tendem a requerer ações que, intencionadas e aplicadas à realidade concreta, afastam-se da projeção de um idílico desejo coletivo ou de um hipotético equilíbrio econômico. Isso equivale a exercer, em todas as arenas políticas e esferas de poder, uma pressão tão potente quanto o é a pressão das agências híbridas, internacionais e nacionais, que perenizam o subdesenvolvimento (BRANDÃO, 2007).

Admitir o diacronismo do subdesenvolvimento, na contemporaneidade, suscita ao menos dois condicionantes da maior relevância: o primeiro é a inédita subsunção das formas parciais de valorização por agentes do capital-dinheiro, verdadeira singularidade hodierna de grande funcionalidade ao exercício da hegemonia

norte-americana no sistema interestatal de países (LAZZARATO, 2017). Responsivas aos desígnios de umas poucas frações gestoras de massas centralizadas de capital, as determinações emanadas aparecem em problemas que vão se amalgamando nas estruturas socioeconômicas e sofrendo alterações funcionais que articulam as partes aos impulsos sistêmicos da Finança global.

O segundo é a reestruturação – estreitamente articulada com os desígnios financeirizados – da acumulação produtiva de capitais. Comandos emanados ao largo de cadeias globais de valor sujeitam atividades vinculadas à indústria de bens de capital, à revolução microeletrônica e comunicacional, para mencionar aqueles segmentos que, estando na fronteira de inovações tecnológicas, possuem notável intersetorialidade econômica. Aspecto adicional diz respeito à delimitação da soberania dos países do mundo ao exercício autônomo de políticas macroeconômicas, deles requerendo uma permanente agenda de reformas estruturais, com o que se desabilitam a fazer frente a tendências como a desindustrialização e a reprimarização.

Pelo exposto, nota-se que o desafio da superação do subdesenvolvimento tem, hoje, dimensão extraordinária. Para alterar a correlação de forças em contexto de financeirização e significativa reestruturação global de negócios e apontar caminhos alternativos, convém assegurar que o ato criativo escape de pretensões reducionistas e seja capaz de manejar os meios fiduciários e tecnológicos disponíveis na sociedade, além de criar e difundir novos valores chancelados pela sociedade.

A superação do subdesenvolvimento

As experiências históricas de superação do subdesenvolvimento, vividas desde o último quarto do século XX, podem ser aglutinadas em três modelos gerais (FURTADO, 1994): (i) a coletivização dos meios de produção; (ii) a priorização da satisfação das necessidades básicas da população; e (iii) o ganho de autonomia externa.

De um lado, e por distintas razões, a exequibilidade das estratégias de tipo (i) e (iii) parece improvável para orientar a recalibração dos parâmetros de atuação requeridas pela premência do momento. De outro lado, o acervo analítico sobre a realidade socioeconômica

brasileira deixa claro o traço estrutural das defasagens vinculadas ao atendimento das necessidades básicas, agravadas, nos últimos anos, pelos impactos sociais provocados pelas medidas de austeridade macroeconômica adotadas desde a gestão de Michel Temer, entre 2016 e 2018 (ROSSI, DWECK, OLIVEIRA, 2018).

As reflexões a seguir estão, pois, centradas em estimular um debate capaz de sobrelevar o passivo social piorado no decurso da errante gestão Jair Bolsonaro (2019-2022). Atender aos anseios coletivos pela satisfação de necessidades básicas, mormente na Saúde, parece, em contexto de crise epidemiológica, caminho prioritário a seguir. Argumenta-se que isso pode ser feito concomitantemente à qualificação das oportunidades de emprego, à obtenção de patamares adequados de renda e à disponibilização generalizada de serviços coletivos de qualidade (ver Seção 3).

Para satisfazer as necessidades básicas da sociedade, é recomendável não perder de vista os determinantes que incidem sobre tal proposição, cuja consideração vai resultar na identificação de alguns pressupostos. Estes últimos transitam desde a orientação da política macroeconômica até os arranjos políticos, financeiros e técnicos aglutinados sob o modelo de governança e as formas de gestão dos serviços que atenderão às referidas necessidades. Assim, ganha função uma análise combinatória de algumas das dimensões do diacronismo do subdesenvolvimento, apresentadas na Seção 1.1.

O primeiro elemento a retomar é o prestígio gozado pelos operadores da Finança no processo decisório macroeconômico nacional – instância definidora do mecanismo básico para os cálculos de retorno de investimentos, a taxa básica de juros do país. A captura da preferência empresarial pela liquidez, por parte do governo, é a razão pela qual se pagam prêmios diferenciais, em especial às variadas titulações de dívida pública. Em contrapartida, delimita-se a autonomia de política monetária e as "regras do jogo" comprometem receitas públicas de curto e longo prazo com o pagamento daqueles compromissos, assegurados pela institucionalização de requerimentos regulatórios.

Efeito decorrente dessas restrições é a suposta incapacidade pública de estimular a ampliação da demanda efetiva, o que, em última instância, é produto do comprometimento da saúde fiscal

e financeira do Estado com a obtenção de superávits primários. Em face da insuficiência dinâmica da base produtiva, faz-se ainda mais premente o aporte de recursos internacionais para que se estabeleça uma mínima tendência de equilíbrio macroeconômico, mensurada pelo comportamento dos preços internos (inflação) e internacionais (taxa de câmbio). Ainda que tais recursos representem um alívio conjuntural, tendem a reforçar a característica estrutural de subordinação à circulação internacional de capitais.

Como se vê, parcela relevante do esforço do Estado nacional é dedicada às questões monetárias e financeiras de curto prazo. Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) dimensionaram que a riqueza financeira em circulação no Brasil, em 2019, totalizou R$ 6,9 trilhões, o equivalente a 100,4% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado, por esse organismo, para o mesmo ano. Em termos orçamentários, informações da ONG Auditoria Cidadã da Dívida indicam que a rubrica "juros e amortizações da dívida" alcançou 40,6% do orçamento de R$ 1,06 trilhão executado, em 2018, pelo governo federal.

No lado "real" da economia, ponto a ressaltar é o aprofundamento da presença de capitais da China. Isso se dá de diversas formas: pelo estímulo às exportações de produtos primários e/ou de baixo valor agregado, pela pressão concorrencial exercida pelo ingresso de manufaturados importados e, além disso, pelo crescente domínio que os grupos econômicos chineses têm exercido sobre a rede de infraestrutura nacional, motivados pela aplicação de fundos de investimento ofertados pelo governo daquele país, que alcançaram, por exemplo, a cifra de US$ 100 bilhões, em 2019.

Esse avanço se soma a algumas tendências que já vinham se verificando desde a crise dos anos de 1980. Particular menção seja feita ao processo de desindustrialização e à perda dos elos interdepartamentais *para frent*e e *para trás* que o setor industrial constituía em termos de cadeias de valor (CANO, 2017). Esses fatores legaram ao Brasil uma base produtiva reprimarizada e, portanto, sujeita às variações dos preços internacionais de *commodities* e a apostas especulativas feitas nos mercados de futuros. Daí resulta uma ainda maior fragilização da autonomia econômica e da soberania nacional, como expressa a desvalorização do Real frente ao Dólar, antes mesmo do desencadear da crise do Covid-19.

Agrava esse quadro a ausência completa de ações voltadas à orientação das decisões empresariais de investimento para a esfera produtiva. A fleuma dos resultados positivos de um falacioso PIB "privado", anunciados pela equipe de comunicação da gestão Bolsonaro para mascarar os pífios resultados do quarto trimestre de 2019, não foi capaz de ocultar a escala de cerca de 14 milhões de desempregados, à qual nem mesmo a precarização *temerária* das relações trabalhistas pôde fazer frente; e a elevação dos custos de vida das famílias, sobretudo daqueles associados aos transportes, aos alimentos e ao gás de cozinha. Ainda que o PIB tenha crescido 1,1% em 2019, em relação ao ano de 2018, sequer restituiu-se o patamar alcançado cinco anos antes (IBGE, 2020). Os acontecimentos de março de 2020, portanto, tiveram o efeito de piorar uma situação socioeconômica que já era periclitante.

Um último comentário concerne aos desequilíbrios regionais. Desde a reversão da oferta de crédito público à implantação de empreendimentos nas regiões periféricas brasileiras, o que se vê são "espasmos" caudatários do ciclo de expansão que se encerrou por volta de 2012, muitos dos quais associados a benefícios fiscais e financeiros concedidos, de maneira desordenada, pelos entes subnacionais. Persiste uma dinâmica produtiva que tensiona o rebaixamento de custos de produção e reprodução para viabilizar lucros extraordinários a um processo de modernização que se faz acompanhado de contradições diversas, entre as quais uma irreversível degradação ambiental e a seletiva distribuição interpessoal do progresso material.

Essa incapacidade de sustentar a dinâmica produtiva nas regiões de base econômica mais frágil, cujos municípios dependem, fundamentalmente, de transferências intergovernamentais e da circulação monetária proporcionada pelas prefeituras, pressiona as medidas compensatórias que são imanentes ao Pacto Federativo. Assim é que a renovação do debate para o período posterior à crise epidemiológica também traz à baila uma rediscussão que adentra o âmbito do Estado por esse flanco.

O *federalismo realmente existente* que, à luz do que reza a Constituição de 1988, organizou desde então parte relevante da oferta de equipamentos e serviços à população, registrou movimentos que reduziram a capacidade governativa dos entes federados subnacionais.

Sempre em favor da centralização financeira e decisória na União, isso ocorreu, primeiro, em face do ajuste neoliberal (anos 1990); depois, em virtude do compromisso nacional de combate à pobreza e à miséria (anos 2000 a meados da década de 2010).

Em todo caso, o hiato entre a distribuição de competências e a dimensão transferidora de recursos públicos, a despeito de ganhos relativos e absolutos das instâncias subnacionais, concretiza um alheamento das instâncias de poder em relação aos lugares. O Pacto Federativo vigente padece, ainda, de problemas de coordenação interfederativa (sejam verticais ou horizontais). Assim, a persistência das desigualdades evidencia que o arranjo atual é incapaz de promover mudanças socioeconômicas de caráter estrutural, mesmo quando somada à atuação territorial complementar do Estado, mediante políticas explícitas e implícitas de desenvolvimento regional (ARRETCHE, 2010; MONTEIRO NETO, 2013).

A reconfiguração requerida pelo atual contexto deve, portanto, ir mais adiante de um mero reequilíbrio conjuntural de proporções monetárias, técnicas e políticas no federalismo brasileiro. O falso antagonismo entre saúde e economia, evidenciado no contexto da crise epidemiológica, também fica patente no embate envolvendo o Poder Executivo e o Poder Legislativo em torno às ações federativas emergenciais. Destaque-se a proposta de repasse de recursos para estados e municípios, produto de alterações aprovadas pela Câmara no Projeto de Lei Complementar 149/19 e remetidas ao Senado Federal em abril de 2020, a título de compensação pela queda de arrecadação de tributos. A sanção foi obstada pela Presidência da República, que pretende impor ajustes fiscais e limitações de gastos por parte dos entes subnacionais para assegurar as condições de restituição futura desses recursos.

Mais importante é que, além de superar a questão da fiscalidade, dita reconfiguração do federalismo deve posicionar, com protagonismo, a figura de um *cidadão federativo* presciente (FPA, 2018). A proposição de um projeto de desenvolvimento requer uma cidadania capacitada a ir mais além das participações políticas convencionais, restritas a eleições e, quando muito, a processos ditos participativos de planejamento em escala subnacional. Isso configura um desafio porque incorpora camadas de informação quantitativa e

qualitativamente novas na composição da base de tomada de decisão – obtidas, inclusive, no âmbito da Internet das coisas (MOROZOV; BRIA, 2018).

Resguardada a consistência interpretativa desses dados com os anseios da cidadania, tem-se aí um potencial de ampliação da participação social que, pela via do federalismo, deve apresentar à sociedade condições de influenciar a multiescalaridade das alternativas integradas de superação do subdesenvolvimento. A incorporação dos *everyday makers* ao âmbito fechado dos *policy makers*, transformando quem hoje é espectador em protagonista, requer que se construam novas habilidades de liderança pública (SUBIRATS, 2011).

O cidadão federativo, no caso brasileiro, pode vir a ser uma componente alinhada com os padrões de liderança que emergiram, em todo o mundo, a partir dos acontecimentos do biênio 2011-2012, simbolizados, respectivamente, pelo Movimento 15-M (Espanha) e pela Primavera Árabe, mas também pelo levante popular ocorrido no Chile, e que resultou no plebiscito para a elaboração de uma reforma constitucional, em 2020. Capazes de driblar as armadilhas postas pela "política em tempos de indignação", os pleitos que emergiram das massivas manifestações ocorridas desde então condensaram notável representação coletiva e portaram atalhos, sobretudo comunicacionais, em relação à lógica tradicional de mediação exercida por partidos políticos, sindicatos ou movimentos sociais. A ausência de uma liderança tradicional nesses movimentos não comprometeu a organização das pautas surgidas no seio da sociedade, reverberando-as até alcançarem as esferas decisórias do campo político (INNERARITY, 2017).

Há, porém, registros de que essa *desintermediação* pode ter proporcionado resultados indesejados, razão pela qual fica reiterada a importância de aclarar, no processo de repolitização cidadã, a maneira segundo a qual a interação entre decisões e estruturas marca a trajetória histórica da sociedade. Assim, será possível facultar à cidadania a possibilidade de identificar as causas mais profundas das contradições por ela vivenciadas, evitando messianismos populistas.

Dos velhos aos novos termos para a superação do subdesenvolvimento

O mantra ideológico do neoliberalismo, tal qual rezam as cartilhas de *best practices* organizadas por instituições e organismos que o difundem na forma de políticas públicas com acesso preferencial a financiamento, pode ser assim resumido: (i) é inevitável realizar ajustes restritivos e ortodoxos na política macroeconômica nacional, orientando-se os gestores públicos pelo esforço de minimizar o déficit público, com o que adquirem uma aura de eficientização técnico-burocrática; (ii) deve-se enxugar, ao máximo, o Estado nacional, privatizando maior número possível de empresas e de serviços públicos e praticando atos legislativos que mitiguem as falhas de mercado, em favor das empresas privadas; (iii) favoreça-se a liberalização dos mercados, mediante uma abertura comercial e financeira de caráter irrestrito que é, simultaneamente, disciplinadora da concorrência e da busca incessante pela eficiência econômica; (iv) observem-se as avaliações internacionais de risco aos investimentos, para que se promova a competitividade através do farto financiamento público a projetos privados de infraestrutura, melhorando a imagem externa do país; e (v) flexibilizem-se as relações de trabalho, permitindo aos empresários fazer uso de mecanismos que rebaixam salários e precarizam os contratos trabalhistas.

Essa concepção generalista, por demais criticada em função do duvidoso êxito das experiências concretas nela amparadas, segue assumindo uma dimensão histórico-processual cuja variabilidade assume a forma da neoliberalização (JESSOP, 2001; POULANTZAS, 1977, 1980; BRENNER, PECK, THEODORE, 2010). A Seção 1.1 apresentou alguns dados para o caso do Brasil, cuja rodada de neoliberalização mais recente principia em 2016, antecedida por um interregno histórico de restrito acesso à sociabilidade do consumo e cujo efeito marcante foi a generalização do endividamento das famílias. A dívida, e não o consumo de massa, é o elo entre as dimensões pública e privada da sociabilidade capitalista contemporânea. Não surpreende, pois, que as ações recentes do Estado brasileiro se encontrem vinculadas aos fundamentos neoliberais, radicalizadas quando teve início a gestão Bolsonaro.

Conforme discutido na Introdução, a agenda macroeconômica do governo Bolsonaro já permitia antecipar, antes mesmo da crise epidemiológica e com boa probabilidade de acerto que, ao cabo de alguns anos, o Brasil se converteria – não fosse a anomalia sanitária – em uma caricatura ampliada do que foi a chamada *via chilena* de neoliberalização.

No Chile, a resultante de décadas de experimentações neoliberais autoritárias e excludentes conduziu a maior parte dos cidadãos a uma quase irreversível prostração financeira, causada pela privatização e consequente encarecimento de serviços e direitos sociais, entre os quais saúde, moradia e educação, verdadeiras plataformas de negócios (FFRENCH-DAVIS, 2018).

Não surpreende que esse modelo tenha se exaurido e que, conforme se mencionou anteriormente, entre outubro de 2019 e março de 2020, a sociedade chilena tenha ido às ruas para, de maneira definitiva, exigir a revisão da insustentável ordem política e econômica cujos fundamentos remetem ao período ditatorial inaugurado em 1973. O clamor social foi ali sintetizado em uma frase: *no volveremos a la normalidade porque la normalidade era el problema* (RUIZ; BOCCARDO, 2020).

Opções hão de ser construídas ante o modelo neoliberal e o processo de neoliberalização. Para se converterem em exitosas, elas devem nutrir, na dimensão geopolítica, posicionamento estatal de destaque nas concertações globais e, na esfera do mercado, condições concorrenciais adequadas para que as frações de capital, entre as quais as de origem nacional, reúnam melhor competitividade sistêmica em uma quadra histórica de aprofundada integração. Posto que a trajetória histórica da economia brasileira revela a predileção da classe social habilitada a fazer as vezes de capitalistas pela manutenção de estruturas patrimoniais de propriedade e pela coagulação de riqueza velha, fica ainda mais reforçada a necessidade de constituir, através de um projeto social, uma estratégia voltada à superação do subdesenvolvimento, capaz de conduzir a uma rota de internalização do progresso econômico que lhe seja subjacente.

Conforme discutido na Seção 1.2, a crise sanitária pode representar tal inflexão, mais ainda porque ela marcará a histórica mudança de épocas pela qual a humanidade já vinha passando,

agora acelerada pela transversalidade o mal-estar civilizatório – que, ainda assim, atinge mais fortemente certas classes e latitudes. Faz-se necessário desenhar uma estratégia global estruturante, porém, particularizada em virtude de condições socioeconômicas específicas, para solucionar os problemas por ele ocasionados.

A partir desse holismo, pode-se imaginar uma saída que não se ampare nos tradicionais binarismos (do tipo Estado *vs.* Mercado; Público *vs.* Privado), mas em uma concepção capaz de enfeixar a multiplicidade de interesses dispersos na realidade para sobrepujar problemas e interesses parciais, potencializando virtudes *comuns* (SUBIRATS, 2011).

Nesses termos, a superação do subdesenvolvimento proporcionaria ganhos mais expressivos em termos de maturidade societária, pois resultaria no aprofundamento e na renovação da democracia, catalisados pelo aspecto de colaboração, confiança e liderança difusa que caracterizou o aprendizado coletivo com as mobilizações massivas da última década, que vêm irrompendo os anos de 2020, apesar da pandemia. O maior empoderamento da cidadania, amplificado pelas redes digitais, vai de encontro à ordem neoliberal, mas ainda parece haver largo caminho a construir para consolidar as conquistas obtidas pelos questionamentos sociais.

Essa limitação pode ser superada com o envolvimento ativo e permanente dos cidadãos em soluções coletivas e diferenciadas de problemas, reconfigurando as arenas de disputa mediante a *comunalização* (INNERARITY, 2010). Trata-se, em primeiro lugar, de um processo orientado à produção cooperativa de um futuro prenhe de condições de bem-estar social relacionadas às possibilidades sociotécnicas contemporâneas e que refuta, por isso, uma volta ao passado (HARDT; NEGRI, 2004). Ademais, estaria assentado na ação política da cidadania que, facilitada pela Internet, teria por efeito uma inevitável territorialização da governança (SUBIRATS; RENDUELLES, 2017).

A expressiva sensibilidade a questões multiescalares tornaria mais poroso o processo decisório empreendido por instâncias distanciadas das pessoas e protegidas pelo discurso da representação. No entanto, deve-se levar em consideração as não desprezíveis dificuldades de articulação federativa que podem esvaziar de efeito um tal modelo

de governança, em especial quando orientado à superação do subdesenvolvimento.

O processo de comunalização não está desprovido de outros riscos, desde a captura e mercantilização de processos de planejamento até o perigo mais iminente de exacerbação individualista, autoritária e negadora da política enquanto instância mediadora, compatível com ações populistas de presidentes sem projeto, avessos ao contraditório. A reversão ao quadro anterior à crise pandêmica, em que soçobraria a racionalidade inteligível do mercado na condução dos assuntos sociais, reacenderia a ojeriza ao público/estatal, impondo falsos antagonismos, como o debate saúde *vs*. economia (CONCEIÇÃO; DALTO, 2020), e dificultando estratégias de superação do subdesenvolvimento.

Uma via de satisfação das necessidades básicas da coletividade deve, enquanto estratégia, superar dicotomias e situar as mazelas *comuns* enquanto elemento unificador de esforços que empreendam alternativas emancipatórias, constrangendo interesses apegados aos limites usuais do jogo social. Encaminhar essa saída conjuntural-estrutural à crise pandêmica pode se converter em um modelo extensivo ao combate à degradação ambiental, à precarização da educação, à privatização dos transportes e outros.

Esse virá a ser um processo de hibridização das instâncias binárias tradicionais: nem a política deve ser dissolvida nas motivações da economia, nem a burocratização política deve reger plenamente o ambiente econômico (DARDOT; LAVAL, 2017). Se, de um lado, o horizonte da superação do subdesenvolvimento não despreza o meio-condutor que é a política e o dinheiro do Estado nacional, de outro lado o interesse comum holístico, integrador e nivelador de condições sociais deve estruturar o projeto de nação democrático pautado na capacidade progressiva das forças produtivas e no poder de decisão da cidadania. Qualquer referência ao futuro deve priorizar o Social, invertendo a dominância do *moinho satânico* do Mercado na orientação da lógica de intervenção do Estado – mais ainda em contexto de neoliberalização da Finança (POLANYI, 1980).

Aplicada à realidade brasileira, a disputa pelo "novo normal" envolverá o enfrentamento das amarras estruturais do subdesenvolvimento para resgatar o Estado nacional dos ditames

dos mercados através de ações cidadãs que extrapolem os limites consultivos da participação e uma mera delimitação à condição de representados. Trata-se, em rigor, de validar, no paradigma de planejamento, a ressignificação dos pleitos do passado, além do aprendizado legado pelas práticas históricas e mais imediatas (GUNDER; MADANIPOUR; WATSON, 2019).

Saúde coletiva: campo de prova para instrumentalizar a ação

Nos termos discutidos anteriormente, a substantivação de valores democráticos e emancipatórios no Brasil, fragilizada pelas clivagens emergidas com o Golpe de 2016 e agravadas com o fanatismo populista de direita que alcançou o poder em 2019, tem na crise do coronavírus uma oportunidade de ser restituída.

Os esforços provisórios, acaso convertidos em ações definitivas, contêm notável potencial de solução para o dinamismo vacilante da economia, seja em termos conjunturais, seja em termos das degeneradas bases estruturais que caracterizam o estilo nacional de desenvolvimento desde o final dos anos de 1970. Isso significa que seria menos sofrível o suprimento das necessidades mais fundamentais do contexto – que, no caso da crise sanitária, materializaram-se em oferta insuficiente de itens de proteção individual, como máscaras e álcool em gel – e haveria capacidade de produzir, em escala e velocidade adequadas, respiradores médicos e outros equipamentos complexos com tecnologia nacional, concomitantes ao desenvolvimento de medidas complementares de combate e cura da doença (vacinas etc.), fazendo amplo uso da tradição sanitarista brasileira.

Ao mesmo tempo em que se minimizariam os efeitos deletérios de ocasião, compor-se-ia um sistema *comum* de saúde assentado sobre um complexo industrial-tecnológico capaz de capilarizar efeitos médico-sanitários e econômicos por todo o território nacional e para além dele, aproveitando-se o imenso potencial de conhecimento na área de saúde produzido no país para exportar bens e serviços de alto valor agregado. Avanços em termos de capacidade de gestão, disseminados pela Federação, também poderiam ser registrados –

sujeitos, é claro, a rearranjos que os favorecessem do ponto de vista da governança federativa (MASSUDA *et al*., 2020).

Haveria que se mencionar, ademais, potenciais ganhos societários com maior participação cidadã mediante contribuição informacional sobre o sistema de saúde. A experiência da fundação inglesa Nesta, com o projeto Doctor Know, articula uma concepção comunalizada dos dados gerados pela sociedade, tornando-a produtora de informações relevantes para o desenho de estratégias de ação mais efetivas diante de problemas de saúde (LPDER; BUNT; WYATT, 2013). Contudo, a incorporação dos *everyday makers* não deixou de envolver disputas em torno à apropriação privada dos dados digitais gerados praticamente em tempo real pela cidadania.

De um lado, empresas de tecnologia se assanham pela obtenção e processamento dessas informações; de outro lado, a proteção, o sigilo e a confidencialidade das mesmas são reclamados por ativistas que querem assegurar a natureza *comum* de algo que não deveria ser convertido em mercadoria monetizável (LODER; NICHOLAS, 2018).

Vale lembrar, por isso mesmo, que as estratégias de qualquer ato planejador contêm uma sucessão de eventos táticos, nos quais múltiplos atores sociais disputam recursos através de ações previamente calculadas e reações complexas criativas. O produto dessa interação é a trajetória de circunstâncias caracterizadas por perda/ganho de força relativa daqueles atores, cujo propósito é viabilizar o alcance de um objetivo perseguido, seja parcial ou geral. Em certos casos, essa meta equivale a uma mudança situacional e, em geral, a única certeza é a de que a situação-objetivo não será alcançada de modo linear (MATUS, 1991).

Ainda assim, a leitura diagnóstica do quadro vigente da saúde, no Brasil e no mundo, se bem ilustre uma condição de poder diferencial favorável a determinados atores do jogo social, permite também projetar um futuro no qual se concretizem ações questionadoras do arranjo em curso. Convém, então, decifrar e negar o caráter normativo-prescritivo das ações estratégicas de estruturação do sistema de saúde no Brasil, exercício facilitado pela predominância da inteligibilidade do mercado na condução dos assuntos públicos.

O sufocamento do Estado brasileiro, mormente dos compromissos sociais que assumiu, remete aos anos de 1980, transita pela adesão à

agenda neoliberal na década de 1990 e, desde então, desdobra-se em rodadas regulatórias que moldam as competências estatais aos interesses do setor privado. A saúde se encaixa nesse molde através da insuspeita chancela institucional da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS – fundada em 2000) e do modelo de governança das Organizações Sociais de Saúde (OSS – instituído desde 1998). Ambos são vetores de uma narrativa de eficiência que persiste a despeito de recorrentes denúncias quanto à péssima qualidade dos serviços prestados e, no caso das empresas de saúde, pela predileção aos atendimentos mais rentáveis.

O esvaziamento financeiro do SUS – sistema que, originalmente, está fundamentado em uma lógica equitativa, descentralizada e participativa – é ilustrativo para demonstrar como a ideologia do neoliberalismo se reveste em processo de neoliberalização, restringindo o alcance de resultados mais amplos e abrindo brechas à atuação privada na oferta de serviços de saúde, mediante a possibilidade de repasse direto de recursos públicos supostamente melhor geridos pelos agentes de mercado (CONOF, 2020).

As forças empresariais e políticas que sustentam o modelo vigente e são por ele sustentadas, ao operacionalizarem o mercado de saúde suplementar no Brasil, oneram tanto a sociedade, que recorrem à contratação de planos de saúde e outros mecanismos, quanto o Estado. Segundo estimativas, deixou-se de arrecadar um montante aproximado de R$ 32,5 bilhões aos cofres públicos, em 2018, por causa de desonerações fiscais, concessões de subsídios, pagamento de consultas avulsas, além de deduções tributárias das famílias relacionados a pagamentos à saúde privada (OCKÉ-REIS, 2018). No mesmo ano, o orçamento do Ministério da Saúde totalizou R$ 100 bilhões. Em 2015, os subsídios aos Planos de Saúde atingiram a cifra de R$ 12,5 bilhões, ao passo que o programa público “Mais Médicos” custou R$ 3,2 bilhões.

Esse modelo vinha sendo sustentado na gestão Bolsonaro com a mediação do então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta, opositor declarado do Programa Mais Médicos e representante legítimo dos interesses privados do setor. A vitoriosa campanha do ex-ministro à Câmara dos Deputados, em 2014, contou com o aporte financeiro de operadores empresariais de planos de saúde.

Não surpreende que, em junho de 2019, tenham ocorrido, com a participação dele, negociações em torno à liberação de 50% do ativo garantidor da ANS. Esse recurso, bloqueado para assegurar o usufruto de serviços por parte dos clientes das operadoras, somava, à época, R$ 50,9 bilhões. As justificativas para liberá-lo envolviam seu uso para a expansão da rede privada.

A alternativa a essa lógica requer, além do resgate e da revisão dos determinantes da insuficiência dinâmica periférica (que ensejariam o desenho de medidas de política econômica mais autônomas e capazes de reduzir a influência dos agentes de mercados de capitais sobre os determinantes da demanda efetiva), uma reestruturação da própria administração estatal. Nela, o bafio da ideologia do gerencialismo, impregnado desde os anos de 1990, constitui limite a considerar tanto em nível da mentalidade do funcionalismo como das instituições regulatórias. Há, nisso, uma facilitação da captura de fundos públicos, através de mecanismos como o da "porta giratória", e da lógica *comodificadora* do Mercado, que transfere ao Estado a operação do *moinho satânico* sob o manto de uma gestão pública técnica.

Existem aportes e reflexões lastreados em experiências concretas que podem sustentar um padrão alternativo, mais favorável aos interesses nacionais. Além de denunciar a ocultação intencional da intervenção do Estado no histórico de desenvolvimento dos países de economias mais avançadas, os referidos estudos reafirmam a ímpar capacidade estatal de induzir iniciativas empreendedoras (CHANG, 2002).

Uma análise sobre o governo estadunidense mostra que a simbiose entre a indústria de fármacos e de biotecnologia conta com o suporte fundamental de institutos nacionais controlados pelo governo. O consórcio Mercado-Estado revela que este último, ao fornecer financiamento público de baixo custo a prazo longo, supre recursos que não seriam providos pelo mercado de capitais e, principalmente, amortece os riscos encampados pelas empresas na pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e serviços (MAZZUCATO, 2014).

Propostas similares já foram pensadas e mesmo executadas para a realidade brasileira, pelo que se torna possível enfeixá-las com a

leitura e os encaminhamentos antes efetuados – em particular quanto ao imperativo atendimento das necessidades sociais básicas configurar a estratégia prioritária de superação do subdesenvolvimento.

É o que fica evidenciado pela experiência do complexo econômico-industrial da saúde (CEIS), composto, entre outros, pelos seguintes segmentos produtivos: química e biotecnologia; mecânica, eletrônica e materiais (equipamentos médicos em geral); farmacologia e hemoderivados; e serviços especializados. Estimativas apontavam para uma participação de 5% do CEIS no valor de produção do conjunto das atividades econômicas do Brasil em 2008, índice elevado a 17% quando considerada apenas a indústria (GADELHA, 2009).

O desenlace de uma ação coordenada sobre o CEIS restituiria os encadeamentos interdepartamentais verificados nos processos mais exitosos de industrialização em todo o mundo. Assim, seriam difundidos estímulos à incorporação progressiva de tecnologia nas diversas etapas de produção, o que, aliás, caracteriza a reprodução ampliada de capital. Uma releitura do CEIS, à luz do que foi discutido neste texto, permite apontar que o adequado entendimento do complexo e a consequente operacionalização de ações políticas enfeixariam a busca de objetivos materiais e sociais e comuns, centrados no suprimento das necessidades sanitárias da população, mais além das necessárias estratégias de combate à pandemia.

A expansão da cadeia produtiva da saúde ocorreria em bases inovadoras, harmonizadas e estruturadas a partir de comandos endógenos, com impactos regionais notáveis. De um lado, seria reduzida a vulnerabilidade e dependência externas à oferta de bens e serviços com alto índice de tecnologia embarcada, cujos custos de importação tendem a encarecer em cenário de desvalorização cambial. De outro lado, desenvolver-se-ia uma capacidade de processamento e produção de ponta, adquirindo conhecimento tecnológico com o que se elevaria o potencial de colocação de bens e serviços nacionais em mercados externos, mobilizando estruturas produtivas distribuídas pelo território.

O caráter estratégico dessa concepção contempla, portanto, um fortalecimento multidimensional e espacial do sistema de saúde. Em termos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), a complexidade dos subsistemas produtivos que envolvem o CEIS iria requerer um

esforço integrado entre universidades, instituições de pesquisa e empresas, com a consequente geração de empregos desdobrando-se a partir da produção nacional de produtos e serviços de ponta orientados pelas necessidades sociais, cujo atendimento reforçaria a capilaridade do sistema nacional de saúde pela rede de cidades que articula o país.

A racionalização de recursos públicos entrelaçaria tais avanços ao atendimento de direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988 e pelas leis orgânicas de saúde. A universalização da saúde coletiva seria barateada, pressupostas as mudanças estruturais vinculadas a capacidades endógenas de comando, de modo a facilitar a transposição da histórica injustiça social que envolve o esvaziamento e subfinanciamento do SUS.

A experiência do Grupo Executivo para o Complexo Industrial da Saúde (GECIS), instituído e coordenado pelo Ministério da Saúde em 2008, evidenciou a condição estruturante do poder de compra do Estado no intento de superar entraves e estabelecer parâmetros mais previsíveis para as iniciativas que, no âmbito do CEIS, enveredavam por processos de transformações produtivas e inovações (GADELHA; TEMPORÃO, 2018).

Não menos relevante, seria possível registrar avanços importantes em termos de transversalidade da intervenção sobre o CEIS, ou seja, segundo a ideia de governança do sistema. Além do envolvimento das instâncias do governo federal e suas operações associadas – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as universidades e institutos federais e empresas/instituições públicas especializadas na área de Saúde –, o aprendizado com o modelo de gestão federativo do SUS permitiria difundir, com maior velocidade, a potencialização de efeitos benéficos e a mitigação de entraves na etapa de operacionalização estratégica do complexo.

Retomar essa perspectiva sistêmica para o Estado e reconduzi-lo a uma atuação estratégico-relacional voltada à superação do subdesenvolvimento é um passo necessário. O contexto de crise pandêmica, ao tornar latentes as contradições intrínsecas à base material, organizacional e política da configuração estatal vigente, parece abrir espaços para contestações sociais portadoras de uma nova gramática disfuncional à ordem neoliberal instalada.

Conclusão

Neste ensaio, procurou-se construir uma articulação entre reflexões acerca dos limites estruturais que caracterizam a socioeconomia brasileira e uma possível retomada de uma estratégia de superação do subdesenvolvimento. Tratou-se menos de identificar a panaceia de agendas definitivas e mais de alargar o escopo de percepção societária quanto aos verdadeiros desafios que o futuro do país reclama.

O aprofundamento da agenda neoliberal, associado a uma radicalização e a um exotismo nas práticas de esvaziamento da política, mostrou a imperícia e indisposição governamental para dar conta das premências do contexto crítico e para fazer frente a carências históricas do Brasil. Suspensa de maneira temporária, a pauta única da gestão econômica trouxe à tona determinações temporais mais profundas sobre os problemas agora vivenciados.

Isso cria a expectativa de que o debate sobre as possibilidades de transformação socioeconômica, típicas de processos de desenvolvimento, articule formas tradicionais de encaminhá-las à adoção de mecanismos inovadores, coletivos e democráticos, lastreados pela disponibilidade – sem precedentes – de um patrimônio de conhecimento com ampla e veloz circulação entre as pessoas. Da sociedade se requer algum protagonismo, a contar da transição da solidariedade que nos une, enquanto humanidade ameaçada, para o exercício de uma cidadania capaz de compreender e intervir sobre as decisões políticas mais cotidianas e estratégicas.

Assim, ponderou-se que, no que se refere ao problema específico da Saúde, existe a possibilidade de estabelecer um campo de prova em que o objetivo precípuo da justiça social – neste caso, a oferta ampla, irrestrita e de qualidade desses serviços à cidadania – abra caminhos viáveis à superação do subdesenvolvimento em múltiplas dimensões. Deve-se, pois, tratá-la enquanto uma arena de disputa que, de um lado, irradiará os efeitos mais fundamentais da superação do subdesenvolvimento e, de outro lado, permitirá amalgamar interesses de uma eventual ruptura com a atual onda de neoliberalização no Brasil.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRANDÃO, C. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. *Revista Economia Ensaios*, UFU, v. 20, p. 1-22, 2007.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. After neoliberalization? *Globalizations*, v. 7, n. 3, p. 327-345, Sep. 2010.

CHANG, H. J. *Chutando a escada:* a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2002.

CONCEIÇÃO, D. N.; DALTO, F. COVID-19: a pandemia que ensina ao mundo a verdade sobre gasto público. *Boletim IPPUR*, n. 13. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ, 2020.

CONOF. Transferência direta de recursos da União para entidades privadas prestadoras de serviços nas áreas de Saúde e Assistência Social. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/nt-23_2019-custeio-direto-entidades-privadas. Acesso em: 20/4/2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *Comum:* um ensaio sobre a revolução no século 21. São Paulo: Boitempo, 2017.

FFRENCH-DAVIS, R. *Reformas económicas en Chile, 1973-2017*. Santiago de Chile: Penguin Random House Grupo Editorial, 2018.

FIORI, J. L. Prognóstico é ruim e vai piorar. Disponível em: https://tutameia.jor.br/prognostico-e-ruim-e-vai-piorar-diz-fiori/. Acesso em: 15/4/2020. São Paulo: Tutameia, 2020.

FPA. *Integração e coesão nacionais, atuação do Estado e a oferta de serviços públicos e coletivos nos diversos territórios do Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2018 (mimeo).

FURTADO, C. A superação do subdesenvolvimento. *Eco. e Sociedade*, n. 3, dez. 1994.

GADELHA, C. G. (coord.). *Projeto PIB:* perspectivas do investimento em saúde. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

GADELHA, C. G.; TEMPORÃO, J. G. Desenvolvimento, inovação e saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. *Ciênc. saúde coletiva* [*online*], v. 23, n. 6, p. 1.891-1.902, 2018.

GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. *The Routledge Handbook of Planning Theory*. London: Routledge, 2019.

HARDT, M.; NEGRI, A. *Multitud*: guerra y democracia en la era del império. Buenos Aires: Debate, 2004.

INNERARITY, D. *A política em tempos de indignação:* a frustração popular e os riscos para a democracia. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

INNERARITY, D. *O novo espaço público*. Porto, Portugal: Ed. Teorema, 2010.

JESSOP, B. Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. *In*: *Environment and Planning A*, v. 33, 2001.

LAZZARATO, M. *O governo do homem endividado*. São Paulo: N-1 Edições, 2017.

LODER, J.; BUNT, L.; WYATT, J. *Doctor Know: a knowledge Commons in health*. London: Nesta, 2013.

LODER, J.; NICHOLAS, L. *Confronting Dr. Robot:* creating a people powered future for AI in health. London: Nesta, 2018.

MASSUDA, A.; MALIK, A. M.; FERREIRA JR., W. C.; VECINA NETO, G.; LAGO, M.; TASCA, R. *Pontos chave para gestão do SUS na resposta à pandemia COVID-19*. Nota Técnica n. 6. São Paulo: IEPS, 2020.

MATUS, C. O plano como aposta. *São Paulo em perspectiva*, 5(4):28-42 out./dez. 1991.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor:* desmascarando o mito do setor público *vs*. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MONTEIRO, A. *Governos estaduais no federalismo brasileiro:* capacidades e limitações no cenário atual. TD n. 1.894. Brasília: Ipea, 2013.

MOROZOV, E.; BRIA, F. *Rethinking the smart city:* democratizing urban technology. New York: Rosa Luxemburg Sriftung, 2018.

OCKÉ-REIS, C. Palestra proferida no 12º Congresso da Associação Brasileira de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: ABRASCO, julho de 2018.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Ed. M. Fontes, 1977.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. *Economia para poucos:* impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

RUIZ, C.; BOCCARDO, G. *Los chilenos bajo el neoliberalismo:* clases y conflicto social. Santiago, Chile: Nodo XXI, 2020.

SUBIRATS, J. *Otra Sociedad, ¿Otra Política?* De «no nos representan» a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

SUBIRATS, J.; RENDUELLES, C. *Los (bienes) comunes: ¿Oportunidad o espejismo?* Barcelona: Icaria Editorial, 2017.

WERNER, D.; ROCHA, C. Do desalento à busca por novos caminhos. *Boletim IPPUR,* n. 14. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020.

A oferta de crédito na economia durante a pandemia de Covid-19: medidas e beneficiários

Alberto de Oliveira

Introdução

Em 26 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde anunciou oficialmente o primeiro caso de Covid-19 no Brasil. Entre a segunda metade de março e o início de abril, as prefeituras de grandes cidades estabeleceram medidas de distanciamento social que restringiram as atividades econômicas. A resposta do governo à pandemia foi organizada em três vertentes: (i) prover renda para famílias de baixa renda; (ii) adiar o pagamento ou reduzir provisoriamente os encargos das empresas com impostos e taxas; e (iii) elevar a oferta de crédito e a liquidez da economia a fim de sustentar a atividade econômica e a preservação dos postos de trabalho. Ainda que essas medidas tenham sido anunciadas em março, a maioria delas foi implementada a partir de abril ou mesmo apenas no segundo semestre de 2020.

Ainda que o Brasil e outros países já tivessem enfrentado situações de pandemia no passado, os eventos decorrentes da

Covid-19 reuniram desafios inéditos para a gestão pública e para a sociedade. A rápida e intensa disseminação geográfica da Covid-19 ocorreu num contexto de elevada integração e interdependência produtiva e financeira dos países. A perspectiva de redução da economia derrubou os mercados financeiros e interrompeu os fluxos de crédito, o que realimentou a crise econômica. Do lado da produção, a integração das cadeias logísticas e a dispersão espacial da atividade produtiva restringiram a capacidade de reação dos países para a obtenção de insumos estratégicos para o combate à pandemia.

É preciso reconhecer que a pandemia também tornou evidente a importância do Estado em diferentes aspectos da vida, desde a saúde até a economia, aspectos que há anos vinham sendo negligenciados em razão do ensurdecedor discurso neoliberal em favor do Estado mínimo. Entristece constatar que somente após a perda de milhares de vidas, parcela da sociedade foi capaz de compreender que soluções de mercado não substituem um Estado forte e socialmente inclusivo.

Enfim, a pandemia de Covid-19 trouxe desafios e inovações em diferentes quadrantes da gestão governamental. A reação (ou sua ausência) dos governos e os efeitos sobre a população abrangem muitos aspectos que têm sido amplamente discutidos na literatura. Neste trabalho optou-se pela investigação do papel desempenhado pelas instituições financeiras públicas para atenuar os efeitos econômicos decorrentes da pandemia, no contexto das mudanças em curso no sistema financeiro brasileiro. Esta investigação inclui: (i) o detalhamento das linhas de crédito e das condições de financiamento; (ii) a identificação dos segmentos beneficiados; e (iii) a posição das medidas governamentais no contexto do mercado financeiro.

Embora os efeitos da regulação governamental sobre o setor financeiro sejam menos perceptíveis no cotidiano, ao contrário de políticas como saúde, educação ou previdência social, o modelo de financiamento da economia pode gerar potentes rebatimentos sobre a distribuição (ou concentração) da riqueza, sem mencionar seus desdobramentos mais visíveis relacionados à oferta de postos de trabalho. Portanto, mais do que um inventário sobre

um dos aspectos da política monetária em meio à pandemia, esta investigação buscou avaliar em que medida as ações governamentais em tempos de crise reforçaram ou atenuaram os traços gerais da política macroeconômica adotada no passado recente.

Em termos metodológicos, a investigação destacou a oferta de crédito para as empresas, embora tenham sido disponibilizadas linhas de crédito também para as famílias. Dentre as empresas, o estudo privilegiou os empréstimos destinados aos pequenos e médios negócios, em razão da importância desse segmento para o mercado de trabalho. Além disso, o trabalho incluiu apenas os grandes bancos públicos em razão da influência dessas instituições no sistema financeiro (Quadro 1), embora o país conte com instituições financeiras públicas de âmbito regional. Cumpre destacar que fundos disponibilizados pelo governo para atenuar os efeitos da pandemia foram geridos ou supervisionados por bancos públicos, mas grande parte dessas operações de crédito ocorreram por meio dos bancos privados.

Finalmente, esta investigação foi organizada a partir de duas perspectivas: microeconômica e macroeconômica. Do ponto de vista microeconômico, o estudo detalhou as condições dos financiamentos, i.e., analisaram-se seus custos, prazos, garantias e demais condições contratuais que afetam as operações de financiamento, de forma a compreender o alcance e os beneficiários das medidas governamentais. Tal análise é relevante porque o acesso e os custos dos financiamentos não são iguais para todas as empresas. Em geral, empresas de grande porte contam com crédito farto e barato, ao contrário do que ocorre com os pequenos empresários. Na ótica macroeconômica, a investigação buscou destacar a importância e o desempenho dos bancos públicos na oferta de crédito em termos de montantes e do tamanho das empresas beneficiadas.

O texto foi organizado em quatro seções, além desta Introdução. A primeira, traz uma breve discussão sobre a importância dos bancos públicos, além da situação corrente dessas instituições no Brasil. A seção seguinte aborda a questão do crédito no Brasil durante a pandemia, sob a ótica microeconômica. Ou seja, o texto identifica quais foram as medidas adotadas pelo governo federal

para ampliar a oferta de crédito durante a crise da Covid-19, quais foram as empresas beneficiadas e quais foram os custos dessas operações. A terceira seção retoma a discussão sobre as medidas de alargamento do crédito durante a pandemia, porém, sob a perspectiva macroeconômica. Desta vez, o foco do texto está na comparação das ações tomadas por instituições financeiras públicas e privadas durante a pandemia, bem como as medidas adotadas pelo Banco Central. As conclusões são apontadas ao final do trabalho.

Notas sobre o papel do setor financeiro e a importância dos bancos públicos

Os bancos são elementos fundamentais para o funcionamento da economia a despeito das diferenças de interpretação das diversas correntes do pensamento econômico. É consenso entre os economistas que os investimentos, que são o motor do crescimento econômico, dependem da mobilização de recursos no sistema financeiro. Entretanto, economistas ortodoxos divergem dos seus colegas keynesianos, schumpeterianos ou institucionalistas quanto à origem dos recursos empregados nos investimentos. Enquanto os adeptos da ortodoxia econômica entendem que os investimentos dependem da formação de poupança prévia, keynesianos e schumpeterianos defendem que mecanismos autônomos presentes no mercado financeiro são responsáveis pela criação de recursos novos, dispensando a necessidade de formação de poupança prévia. Em outras palavras, o sistema bancário não atua como intermediário entre poupadores e investidores, tal como preconizado pela ortodoxia. Longe de representar apenas um conflito de vaidade acadêmica, tal divergência sobre os meios de financiamento do investimento se desdobra num amplo conjunto de interpretações que afetam diretamente o cotidiano da população.

Deos (2001) explica que as políticas de financiamento defendidas pelos economistas ortodoxos e adotadas pelas agências multilaterais têm suas raízes na teoria dos fundos de empréstimos

(Loanable Funds Theory) que, por sua vez, está baseada na premissa que a oferta de crédito da economia depende da formação de poupança prévia. Nesse sentido, os adeptos da teoria da repressão financeira defendem que o desenvolvimento econômico depende da eliminação de controles sobre o mercado financeiro. De acordo com essa visão, a intervenção governamental e a atuação dos bancos públicos alteram o equilíbrio da taxa de juros, distorcem a alocação de poupança e, consequentemente, reduzem o crescimento econômico.

As políticas preconizadas pelos economistas ortodoxos têm suas origens em estudos realizados desde a década de 1950. Gurley e Shaw (1955) defenderam que a diversificação de instrumentos e o crescimento da atuação dos intermediários financeiros levam ao aumento da oferta de crédito e, em consequência, ao crescimento econômico. Depois, McKinnon (1973) propôs que a fragilidade e a fragmentação do sistema financeiro dos países subdesenvolvidos criavam incertezas no provimento de crédito e, portanto, limitavam o crescimento econômico. Nesse contexto, o provimento de crédito subsidiado pelo Estado colocava a taxa de juros abaixo do ponto de equilíbrio da economia, o que permitia a sobrevivência de empreendimentos com baixo nível de produtividade. Assim, o crédito subsidiado estimulava o uso ineficiente de fatores de produção e inibia o crescimento econômico. No mesmo sentido, Shaw (1973) argumentou que as baixas taxas de juros não estimulam a formação de poupança privada, o que limita a oferta de crédito. Desse modo, o investimento produtivo depende dos limitados recursos fiscais do Estado, o que coloca barreiras para o crescimento econômico.

Além disso, McKinnon e Shaw entendiam que a política governamental era tolerante com o descontrole da inflação e com a elevação do déficit público, o que reforçava as barreiras para o crescimento econômico. Por essas razões, os economistas ortodoxos acreditam que a eliminação dos controles sobre a taxa de juros e de câmbio estimularia a formação de poupança e o crescimento econômico. Em outras palavras, a liberdade na distribuição da poupança na economia direcionaria recursos para os setores com maior produtividade, tendo como resultado o crescimento econômico.

Ainda no campo da ortodoxia econômica, os autores identificados com a corrente conhecida como síntese neoclássica (Neoclassical Synthesis*)* admitem a possibilidade de intervenção do governo na economia apenas em situações específicas decorrentes da existência de falhas de mercado. De acordo com esses autores, as falhas de mercado ocorrem, entre outros motivos, devido a assimetrias de informação que limitam as tomadas de decisão pelos agentes econômicos. Em relação ao setor financeiro, Stiglitz (1993) argumentou que a intervenção governamental pode ser justificada pela ausência de oferta de crédito para segmentos específicos (como é o caso do crédito de longo prazo) ou para evitar insolvências bancárias (e evitar crises sistêmicas), entre outros motivos. Ele concluiu que:

> [...] financial markets are rife with market failures [...] But while we have identified a number of markets failures, we have also taken cognizance of the fact that governments have only limited abilities to intervene to improve matters. But the fact that their powers are limited does not mean that the government does not have a constructive role to play in all of these markets (STIGLITZ, 1993, p. 120).

No sentido oposto, Mazzucato e Penna (2016) argumentam que a abordagem baseada nas falhas de mercado é insuficiente para entender o papel desempenhado pelos bancos públicos. Os elementos presentes na teoria das falhas de mercado conduziriam à formulação de medidas que orientam a intervenção pública com base numa visão estática (ou seja, numa relação custo *versus* benefício) de situações particulares reconhecidas como falhas de mercado. Para Mazzucato e Penna, o papel desempenhado pelos bancos públicos vai além das funções de minimização das falhas de mercado. Eles argumentam que os adeptos da teoria das falhas de mercado ignoram o papel desempenhado pelo Estado para a formação de mercados e para atender às demandas ignoradas pelo mercado financeiro, que concentra recursos e esforços em operações especulativas e de curto prazo.

Também em oposição a ortodoxia econômica, os economistas pós-keynesianos e institucionalistas argumentam que a economia

não precisa criar poupança prévia para financiar o investimento e, portanto, assegurar o crescimento econômico. Para demonstrar como o setor financeiro produz os recursos necessários para financiar o investimento, Keynes (2017) estabeleceu duas categorias de análise: *finance* e *funding*. A primeira (*finance*) é provida pelos bancos comerciais para atender às demandas ordinárias de capital das firmas, ou seja, as demandas de curto prazo ou capital de giro vinculado ao cotidiano dos negócios. As operações de crédito classificadas como *funding* estão associadas ao longo prazo, i.e., ao investimento. Assim, a mobilização de *funding* ocorre por meio de específicos instrumentos (inovações financeiras) e instituições (mercado de capitais, bancos de investimentos etc.) capazes de transformar ativos de curto prazo em ativos de longo prazo. A transformação de *finance* em *funding* não é automática, pois é necessário equacionar os riscos, as taxas de juros e a liquidez, que são diferentes entre os ativos de curto e de longo prazo.

> A função dos mercados financeiros secundários é prover liquidez aos ativos financeiros [...] uma vez que os mercados provêm liquidez aos ativos, esta característica facilita o uso desses ativos para financiar o investimento, assim como podem encorajar os poupadores a proverem o *funding* necessário que estimula as firmas a gastarem seus recursos monetários em novos projetos de investimentos produtivos (PAULA, 2013 p. 381).

É importante destacar que a estruturação do mercado financeiro e a equalização de ativos de curto para longo prazo não ocorre sem a intervenção do setor público. No pós II Guerra Mundial, todos os países industrializados contaram com instituições (agências de desenvolvimentos, bancos públicos etc.) para atender às demandas de crédito de longo prazo. Além disso, os bancos públicos são os únicos capazes de suportar o investimento em setores estratégicos, ou seja, aqueles que asseguram mudanças estruturais na economia, uma vez que o capital privado não atende essas demandas em razão do elevado nível de incerteza (MAZZUCATO, 2013).

Castro (2008), baseada nos princípios da vertente econômica institucionalista, argumenta que a eficácia do arcabouço institucional pode variar ao longo do tempo e de acordo com

as condições particulares dos países. Portanto, o papel do sistema financeiro não deve ser interpretado de forma estática e a-histórica a partir do conceito de eficiência da alocação de poupança (no sentido de Pareto), mas, por meio do conceito de funcionalidade. Studart (1995 apud CASTRO, 2008) classifica como funcional um sistema financeiro capaz de ampliar o uso dos recursos disponíveis no processo de desenvolvimento econômico sem produzir desequilíbrios ou fragilidades no mercado financeiro. Os investimentos em economias de industrialização tardia, como é o caso do Brasil, são dependentes de *funding* governamental, pois esses países não contam com mercados de capitais desenvolvidos[1], têm baixa capacidade de acumulação de poupança e seus bancos privados usualmente estão focados no curto prazo.

E mais: as transformações em curso no mercado financeiro vêm exigindo cada vez mais que os bancos públicos atuem como instrumentos contracíclicos para atenuar os efeitos nocivos das crises econômicas, como é o caso da atual pandemia da Covid-19. Yeyati *et al.* (2007) mostraram que os bancos privados reduzem a oferta de crédito em períodos recessivos e de elevada incerteza. Em poucas palavras,

> [...] the countercyclical role is also justified by the risk-spreading argument proposed by Arrow-Lind which is summarized as follows; as the state is risk-neutral (given its capacity to spread risk both over-time and cross-sectional) while private banks' risk aversion is pro-cyclical (banks are exuberant at the peak of the economic cycle but their risk aversion overshoots at the cycle trough), there is justification for a risk absorption role for the state during economic downturns (GUTIERREZ *et al.*, 2011, p. 8).

Resumindo, a disseminação da ortodoxia econômica na gestão pública levou à privatização e ao fechamento de bancos públicos

1 Como será discutido adiante, embora a Bolsa de Valores de São Paulo esteja entre as 20 maiores do mundo, o mercado secundário de dívida privada no Brasil ainda é relativamente pequeno. Portanto, o *funding* para os grandes projetos de infraestrutura provém dos grandes fundos de pensão de empresas públicas e quase públicas e dos recursos governamentais disponibilizados pelo BNDES.

em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entretanto, esse movimento foi acompanhado pela desregulamentação do sistema financeiro e pelo desenvolvimento de inovações financeiras que aumentaram o nível de incerteza e de instabilidade nos mercados globais (COUTINHO; BELUZZO, 1998). Nesse contexto, os bancos públicos passaram **a** assumir novas funções, com destaque para as políticas anticíclicas. Desde os anos 1990, em meio a avanços e retrocessos que são definidos pelas agendas políticas das diferentes administrações, o Estado brasileiro vem adotando as políticas macroeconômicas preconizadas pelo *mainstream*. Portanto, não é surpresa que tais políticas estejam presentes durante a pandemia da Covid-19, como será mostrado adiante.

O financiamento durante a crise da Covid-19: uma análise microeconômica

A atual configuração do sistema bancário brasileiro tem suas raízes nas reestruturações ocorridas nas décadas de 1960 e 1990. Nos anos 1960, o governo conduziu uma ampla reformulação do setor financeiro que se estendeu desde a criação do Banco Central até o desenho de mecanismos de *funding* de longo prazo. Nos anos 1990, as principais medidas foram a abertura internacional do setor financeiro, o fortalecimento dos bancos privados e a privatização ou fechamento de bancos públicos.

Em relação às instituições privadas, o governo criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) a fim de fortalecer os bancos privados, por meio da aquisição de ativos podres, e a constituição de fundos públicos de garantia para suportar as operações financeiras. Em relação às instituições públicas, foi criado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), que concedeu incentivos federais para a privatização, a venda ou o fechamento de instituições financeiras estaduais (ver: VIDOTTO, 2005; ARAUJO, 2001; ARAUJO & CINTRA, 2011).

Quadro 1 – Principais bancos públicos brasileiros.

O Banco do Brasil (BB) foi criado no período colonial e atuou como autoridade monetária até os anos 1960, quando foi criado o Banco Central. Em 1996, o capital do banco foi aberto no bojo do programa de privatização governamental. Atualmente, o governo federal permanece como sócio controlador, sendo que as demais ações estão divididas entre os investidores domésticos (23,9%) e os estrangeiros (25,6%). O Banco do Brasil está entre as principais instituições responsáveis pela oferta de crédito rural no país (ver GRANER, *et al.*, 2019).

A Caixa Econômica Federal (CEF) também foi criada durante o período colonial, mas sua importância foi acentuada nos anos 1980, sendo o principal operador do financiamento habitacional. Atualmente, a CEF é responsável por cerca de 70% do crédito habitacional e por parcela relevante dos investimentos em infraestrutura urbana e saneamento básico.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi criado, nos anos 1950, para suportar os investimentos de longo prazo no país. Nos anos 1990, o banco se transformou no principal agente operador da política de privatização. O BNDESpar, que é subsidiária do BNDES, atua em grandes investimentos por meio da aquisição de participações acionárias ou da compra de títulos privados. Nos anos 2000, o governo federal aumentou a capitalização do BNDES. Em 2009, cerca de 70% dos créditos com mais de cinco anos foram concedidos pelo BNDES (TORRES FILHO; COSTA, 2013). A expansão dos créditos do BNDES foi revertida a partir de 2016. Em 2019, o BNDES transferiu para o Tesouro US$ 32 bilhões (BNDES, 2019), o que equivale a cerca de 65% dos desembolsos (*disbursements*) realizados pelo Banco Mundial (US$ 49 bilhões) no mesmo período (WORLD BANK, 2020).

As medidas anunciadas pelo governo federal para atenuar os efeitos econômicos da pandemia alcançaram indivíduos e empresas. Para os indivíduos, as medidas estão concentradas na oferta de linhas de crédito de curto prazo e na prorrogação do pagamento de empréstimos contratados antes da crise (Tabela 1). Para as firmas, além da oferta de novas linhas de crédito e da renegociação dos empréstimos anteriores (Tabelas 1 e 2), os bancos públicos vêm capitalizando instituições e fundos financeiros provedores de crédito, bem como atuando como avalista em operações de crédito realizadas por bancos privados (Tabela 3). Além disso, as demais linhas de crédito não diretamente relacionadas à pandemia permaneceram abertas. Finalmente, foram ampliadas ou abertas novas linhas de crédito direcionadas para instituições de saúde, governos municipais e estaduais para atender às demandas dos serviços de saúde.

Tabela 1 – Adiamento de pagamentos de operações de crédito contratadas antes da pandemia.

Instituição	Beneficiários	Nome do produto (1) e modalidade de crédito	Benefício
BNDES	Empresas	Operações diretas, indiretas e mistas – todas as linhas de crédito	Prorrogação de pagamentos (principal e juros) até setembro de 2020, mantidas as demais condições originais dos contratos.
CEF		Capital de giro e Produção imobiliária	Prorrogação dos pagamentos (principal e juros) por 90 dias nas linhas de capital de giro. Renegociação dos contratos do setor imobiliário.
CEF	Indivíduos	Cheque especial	Redução da taxa de juros (por 90 dias) de 4,95% a.m. para 2,9% pm.
CEF		Cheque especial	Redução da taxa de juros, de 7,7% a.m. para 2,9% a.m., por 90 dias, cobradas nos saldos devedores do cheque especial.
CEF		CDC Salário	Redução da taxa de juros (por 90 dias) de 2,29% pm para 2,17% pm.
CEF		Crédito consignado	Redução das taxas de juros por 90 dias. Nesse período as taxas cobradas começam com 0,99% pm e variam de acordo com as garantias. Em jan./2020 a média da taxa de juros era 1,56% pm.
CEF		Penhor	Redução da taxa de juros (por 90 dias) de 2,10% pm para 1,99% pm.

Fonte: elaborado pelo autor a partir das informações disponíveis no *website* da CEF e do BNDES.

A Tabela 2 mostra o montante de novos créditos ofertados para atenuar os efeitos econômicos da pandemia. O governo federal criou linhas de crédito para atender às pequenas e médias empresas, embora pacotes de auxílio também tenham sido direcionados para grandes grupos econômicos. Em termos gerais, as medidas governamentais podem ser classificadas nas seguintes categorias: (i) suporte ao pagamento de salários (R$ 40 bilhões); (ii) auxílio para as atividades agrícolas (R$ 34 bilhões) e; (iii) oferta de capital de giro (R$ 21 bilhões).

Em relação ao suporte para o pagamento de salários, o governo federal criou o Programa Emergencial de Sustentação do Emprego

(PESE) para financiar os gastos com folha de pagamento. Os beneficiários são as empresas com faturamento anual entre BRL 360 mil e BRL 10 milhões e os empréstimos são limitados a dois salários mínimos por empregado. O BNDES é o gestor oficial do PESE e os bancos comerciais atuam como agentes operadores. Os juros cobrados no PESE (3,75% a.a.) são menores que os praticados no mercado (mais de 11% a.a.). Contudo, apenas 4,8% (ou R$ 1,9 bilhões) dos recursos do PESE foram usados até o final de maio de 2020 (CN-Covid19, 2020). O presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, afirmou que os recursos do PESE alcançaram, principalmente, as empresas com faturamento em torno de BRL 10 milhões.

Roberto Campos Neto (CN-Covid19, 2020) argumentou que os pequenos negócios enfrentam dificuldades em oferecer garantias para obter empréstimos no sistema bancário. Por essa razão, em junho de 2020, o governo ampliou os recursos destinados aos fundos garantidores a fim de assegurar as operações de crédito direcionadas às pequenas empresas. Embora a falta de garantias seja obstáculo inequívoco para os pequenos negócios, é possível admitir que muitas dessas empresas tenham escolhido reduzir o quadro de funcionários no lugar de suportar a folha de pagamento por meio do endividamento. Entre os trimestres de jan.-mar./2020 e fev.-abr./2020, 4,9 milhões de postos de trabalho foram eliminados no Brasil, de acordo com as estatísticas oficiais (IBGE, 2020). No mesmo sentido, pesquisa realizada pelo SEBRAE/FGV (2020) apontou que 12% das pequenas empresas demitiram seus empregados nos primeiros meses da pandemia.

Quanto ao crédito rural, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2020) anunciou que os produtores rurais cuja comercialização da produção foi afetada pela pandemia foram beneficiados com a oferta de crédito, com taxas de juros em torno de 4% a.a. para os pequenos produtores e de 6% a.a. para os produtores de porte médio. O limite de crédito é de BRL 20 mil para os pequenos agricultores e de BRL 40 mil para os produtores de porte médio. Os produtores rurais também puderam prorrogar os pagamentos dos contratos firmados antes da pandemia.

É importante destacar que a oferta de crédito rural com juros controlados pelo governo vem sendo substituída pela oferta de

operações com juros livres (i.e., negociados diretamente no mercado). Servo (2019) mostrou que a participação dos empréstimos com juros controlados declinou de 92,6% para 71,6%, entre as safras de 2014/15 e de 2018/19. Além disso, Zaia (2020) informou que as taxas de juros livres aumentaram durante a crise da Covid-19. Antes da crise, essas taxas situavam-se entre 6,5% e 8,75% a.a. passando para 10,5% a.a. nos primeiros meses da pandemia.

Em relação às linhas de capital de giro, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE), que concedeu empréstimos para empresas com faturamento anual entre BRL 360 mil e BRL 4,8 milhões. O limite de crédito é de 30% do faturamento e o prazo de financiamento é de 36 meses (com carência de oito meses). Os juros são compostos pela taxa SELIC[2] acrescida de 1,25% a.a., além das taxas administrativas cobradas pelos bancos intermediários[3]. Os empréstimos são 100% garantidos pelo Fundo Garantidor de Operações (FGO), que é administrado pelo Banco do Brasil e reduz substancialmente os riscos dessas operações para as instituições financeiras. O governo federal transferiu BRL 15,9 bilhões para o FGO.

Os bancos públicos também ampliaram a oferta de crédito, porém com custos mais elevados que os definidos pelo PRONAMPE. O BNDES disponibilizou BRL 5 bilhões para empresas com faturamento até BRL 300 milhões e outros BRL 2 bilhões para empresas com faturamento acima de BRL 300 bilhões. A Tabela 2 mostra que o custo total dessas operações é composto por três elementos: uma taxa fixa de juros (de 1% a 1,5% a.a.) acrescida por uma taxa variável (SELIC ou TLP[4]) e pela taxa de remuneração dos bancos operadores[5],

2 O Sistema Especial de Liquidação de Custódia (SELIC) determina a taxa média de curto prazo praticada no mercado interbancário. Em junho de 2020, a taxa básica da economia ou taxa SELIC era 2,25% a.a.

3 Existe a possibilidade que as instituições financeiras cobrem taxas administrativas equivalentes a 0,5% do total do empréstimo, porém a autorização para essa cobrança ainda não foi confirmada.

4 A Taxa de Juros de Longo Prazo (TLP) é composta por uma parte fixa e outra variável, de acordo com a inflação oficial medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). Em junho de 2020, a TLP era 2,26 ao ano, acrescida do IPCA.

5 Os empréstimos até R$ 10 milhões são realizados por instituições financeiras privadas credenciadas pelo BNDES.

que é definida de acordo com os riscos e as garantias oferecidas pelo tomador do empréstimo. De acordo com Datt (2020), o custo total médio dos empréstimos de capital de giro concedidos com recursos do BNDES pode alcançar 11% a.a. O BNDES também disponibilizou BRL 2 bilhões para instituições de saúde, cujo custo total é composto por uma taxa fixa (SELIC) acrescida de 1% a.a. (remuneração do BNDES) e um componente de risco de 4,26% a.a.

A CEF disponibilizou linhas de capital de giro que contam com as garantias oferecidas pelo Fundo de Aval para Pequenas e Médias Empresas (FAMPE). Nessas operações, as taxas de juros estão entre 1,19% p.m. e 1,59% p.m., o que é equivalente a taxas anuais entre 15% e 20%. Além disso, a CEF também concedeu linhas de capital de giro (sem as garantias do FAMPE), cujas taxas de juros variam entre 0,57% a.a. e 1,51% a.a., de acordo com o perfil de risco do emprestador (Tabela 2).

Tabela 2 – Recursos adicionais por meio de linhas de crédito destinados a firmas.

Instituição	Montante disponível (1)	Beneficiários	Benefício	Custo do financiamento (2)
BNDES	BRL 5 bilhões	Empresas com faturamento anual abaixo de BRL 300 milhões.	Financiamento até BRL 70 milhões Prazo: 60 meses. Carência: de 24 meses.	Taxa de Juros = TLP* ou Selic* Taxa Adm. BNDES = 1,25% a.a. Taxa intermediação = dir.neg.
BNDES	BRL 2 bilhões	Empresas com faturamento anual acima de BRL 300 milhões.	Financiamento até BRL 200 milhões Prazo: 48 meses. Carência: de 12 meses.	Taxa de Juros = Selic* Taxa Adm. BNDES = 1,5% ou 1,1% a.a. (se mantiver postos de trabalho) Taxa de risco = dir. neg.
BNDES	BRL 2 bilhões	Instituições de saúde sem fins lucrativos e empresas produtoras de equipamentos e insumos derivado.	Financiamento até BRL 150 milhões Prazo: 60 meses. Carência: de 3 até 24 meses.	Taxa de Juros = TLP* Taxa juros BNDES = 1,0% a.a. Taxa de risco = 4,26% a.a.

CEF	Não informado	Pequenas e médias empresas.	Financiamento de capital de giro.	Taxa de Juros = de 0,57% p.m. até 1,51% p.m.
PESE (3)	Crédito novo Valor disponível BRL 40 bilhões	Pequenas e médias empresas (faturamento anual de BRL 360 mil até BRL 10 milhões).	Financiamento para o pagamento de salários no montante máximo de até 2 salários mínimos por empregado (durante 60 dias).	Taxa de Juros = 3,75% a.a.
CEF/FAMPE (4)	BRL 12 bilhões	Autônomos (MEI) – faturamento anual até BRL 81 mil; microempresas (ME) – faturamento anual até BRL 360 mil e pequenas empresas (EPP) – faturamento até BRL 4,8 milhões.	Financiamento de capital de giro com juros subsidiados. Carência: de 9 até 12 meses. Amortização: de 24 até 36 meses.	MEI = 1,59% p.m. ME = 1,39% p.m. EPP = 1,19% p.m.
PRONAF e PRONAMP (5)	Crédito novo Valor disponível BRL 34 bilhões	Pequenos produtores rurais (PRONAF) e Médios produtores rurais (PRONAMP).	Linhas de crédito de até BRL 20.000 para pequenos produtores e até BRL 40.000 para médios produtores.	Pronaf = 4,6% a.a. Pronamp = 6,0% a.a.
PRONAMPE (6)	BRL 15,9 bilhões	Empresas com faturamento anual de BRL 360 mil até BRL 4,8 milhões.	Empréstimos com taxas de juros controladas com aval do governo por meio do Fundo Garantidor de Operações (FGO), que concede garantia de até 100% dos empréstimos concedidos.	Taxa de Juros = TLP* ou Selic* Taxa Adm. BNDES = 1,25% a.a. Taxa de Administração = 0,5%

Fonte: elaborado pelo autor a partir das informações disponíveis no *website* da CEF e do BNDES.

Notas: (*) Taxa de juros de longo prazo. A SELIC é a taxa de juros referencial da economia, usualmente equivalente à remuneração dos títulos públicos. (1) Os valores indicados representam os montantes disponíveis para crédito e não a soma dos empréstimos concluídos. (2) Não estão incluídos os custos administrativos das operações financeiras que são diferentes em cada instituição financeira. (3) O Programa Emergencial de Sustentação do Emprego (PESE) é operado por instituições públicas e privadas. (4) O Fundo de Aval para Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) é operado por instituições públicas e privadas. (5) Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa Nacional ao Médio Produtor Rural (PRONAMP) são operados por instituições públicas e privadas; (6) PRONAMPE Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte foi instituído pela Lei n. 13.999 de 18/05/2020.

Além da oferta de crédito novo, o governo está buscando destravar o crédito privado por meio da compra de carteiras de crédito de bancos médios, da aquisição de cotas em fundos de direitos creditícios e da ampliação dos fundos garantidores destinados às pequenas e médias empresas. (Tabela 3). A CEF direcionou BRL 30 bilhões para a aquisição de carteiras de crédito de bancos de porte médio, de forma a reforçar a liquidez dessas instituições. Tais ações tomaram como referência a experiência observada na crise de 2008. Schiozer & Oliveira (2013) mostraram que, em 2008, houve migração relevante de depósitos das pequenas/médias para as grandes instituições financeiras. Contudo, tal movimento não implicou em elevação da oferta de crédito para o conjunto da economia, pois parte dos recursos captados pelos grandes bancos não retornou para a economia na forma de crédito.

Outro caminho utilizado para reforçar a oferta de crédito da economia por meio de soluções de mercado foi a associação de bancos públicos com empresas de crédito privado. O BNDES (BNDESpar, 2020) abriu edital no montante de BRL 4 bilhões para a compra de cotas de fundos de direitos creditícios direcionados para pequenas e médias empresas. De acordo com o referido edital, as taxas de juros serão negociadas diretamente entre os fundos e os emprestadores e estarão limitadas a 4% por mês.

O governo federal, por meio do Programa Emergencial de Apoio ao Crédito (PEAC), transferiu BRL 20 bilhões para o Fundo Garantidor de Investimento (FGI), que é administrado pelo BNDES. Os recursos do FGI foram usados para cobrir até 30% do montante emprestado e os beneficiários são as empresas com faturamento anual até BRL 300 milhões.

Está fora do escopo deste trabalho a discussão sobre a dinâmica dos juros. Contudo, o relatório da Infinity Asset Management (MENEZES, 2020) mostrou que as taxas de juros brasileiras estão entre as mais altas do mundo, a despeito do baixo crescimento da economia registrado desde 2015 e, sobretudo, diante dos efeitos deletérios causados pela pandemia na atividade econômica. Entre julho de 2019 e junho de 2020, a taxa básica da economia ou SELIC declinou de 6,5% a.a. para 2,25% a.a.

Tabela 3 – Medidas indiretas de ampliação da oferta de crédito.

Instituição	Montante disponível (1)	Beneficiários	Benefício
BNDES	BRL 4 bilhões	Fundos de direitos creditícios	Compra de até 90% das cotas limitada a BRL 500 milhões por fundo. Esses fundos devem oferecer crédito para empresas com faturamento anual de até BRL 300 milhões
CEF	BRL 30 bilhões	Instituições financeiras de médio porte	Compra de carteiras de empréstimo consignado e financiamento de automóveis
PEAC (1)	BRL 20 bilhões	Empresas com faturamento anual de BRL 360 mil até BRL 300 milhões	Cobertura de até 30% dos empréstimos concedidos. Os custos da garantia dependem das condições da operação (taxa de juros, prazo etc.).

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos respectivos instrumentos legais e das informações disponíveis no website da CEF e do BNDES.
(1) O Programa Emergencial de Acesso ao Crédito (PEAC) foi instituído pela Medida Provisória 975 de 01/06/2020.

As estatísticas do Banco Central classificam as fontes de crédito em duas categorias: recursos livres e recursos direcionados. Nas operações com recursos livres as taxas de juros são negociadas diretamente no mercado entre credores e devedores, enquanto as operações com recursos direcionados são reguladas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que é a autoridade monetária no Brasil. Ambos os tipos de operação (direcionados ou livres) podem ser realizados para famílias ou empresas. Em alguns casos, a utilização de recursos direcionados pode envolver taxas de juros negociadas diretamente no mercado.

As taxas de juros vinham declinando mesmo antes da pandemia, embora ainda tenham permanecido em patamares elevados durante a crise da Covid-19. Destaque-se, ainda, a diferença substancial entre as taxas de juros das operações com recursos livres e das operações direcionadas. Nas operações com recursos livres, as taxas de juros diminuíram de 17,6% para 16,8%, entre janeiro e abril de 2020, enquanto naquelas com recursos direcionados as taxas de juros diminuíram de 9,6% para 7,1%, no mesmo período. Há diferenças

significativas entre as modalidades de crédito. Por exemplo, os juros do crédito rural são menores que as taxas de juros dos créditos direcionados para investimentos: 5,4% e 7,4%, respectivamente. Os números apresentados na Tabela 4 não incorporam todos os efeitos das medidas governamentais relacionadas à pandemia. O Pronampe e o PEAC foram disponibilizados em junho de 2020.

Tabela 4 – Taxas médias de juros anuais segundo tipo de recurso e modalidade de crédito.

Tipos de recursos e modalidades de crédito	Média de 2019	jan/20	fev/20	mar/20	abr/20
Recursos livres (média ponderada) (1)	**18.7**	**17.6**	**17.0**	**16.6**	**16.8**
Desconto de duplicatas e recebíveis	18.3	17.2	15.2	14.5	14.9
Desconto de cheques	33.1	30.8	30.7	30.0	27.7
Antecipação de faturas de cartão de crédito	14,1	10.0	8.9	8.3	9.2
Capital de Giro	16.3	16.0	15.1	15.0	13.6
Recursos direcionados (média ponderada) (2)	**9.0**	**9.6**	**7.9**	**7.9**	**7.1**
Crédito Rural	6.8	6.2	5.3	5.4	5.4
Financiamento mobiliário	10.0	9.4	9.1	8.6	8.8
BNDES – capital de giro	12.1	16.3	13.3	11.0	6.7
BNDES – financiamento investimentos	9.3	10.4	8.3	8.4	7.4
BNDES – financiamento agroindustrial	7.4	7.4	7.3	7.8	7.0

Fonte: Banco Central do Brasil.

Notas: todas as taxas de juros são apuradas com base nas taxas médias de cada modalidades de crédito e ponderadas pelos saldos médios das respectivas carteiras. (1) As taxas de juros são livremente pactuadas entre as instituições financeiras e os emprestadores. (2) As taxas de juros são regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Essas operações utilizam recursos públicos ou recursos oriundos de fontes controladas pelo governo.

Para avançar na discussão é preciso analisar os fluxos do crédito no sistema financeiro doméstico a fim de identificar o papel desempenhado pelo Estado na oferta de crédito, bem como os segmentos beneficiados pelas ações governamentais.

A contribuição dos bancos públicos na crise da Covid-19

Keynesianos e pós-keynesianos (KEYNES, 1973; MINSKY, 1986) mostraram que os períodos de incerteza são marcados por aumento das taxas de juros e redução da liquidez em razão das decisões defensivas adotadas pelas instituições financeiras privadas. Portanto, para avançar no entendimento do contexto brasileiro é preciso entender quais foram as estratégias adotadas por bancos públicos e privados durante a crise da Covid-19.

Em março de 2020, quando as medidas de distanciamento social foram iniciadas nas principais cidades brasileiras, as concessões de empréstimos para empresas cresceram 54,5%, enquanto as concessões para indivíduos aumentaram apenas 2,9%, no mesmo período. O aumento dos empréstimos das empresas também foi expressivo quando comparado ao ano anterior: as operações totais das empresas aumentaram de BRL 141,8 para BRL 224,6 bilhões, entre mar./2019 e mar./2020. No mesmo período, as operações totais de crédito para indivíduos cresceram de BRL 155,4 para BRL 172,0 bilhões.

Dos empréstimos concedidos às empresas (BRL 224,6 bilhões), 96% das operações ocorreram por meio de contratos com recursos livres e os demais 4% em operações com recursos direcionados. Embora a participação das operações controladas seja pequena em comparação ao total de créditos concedidos para as empresas, o crescimento foi expressivo no período: em fevereiro de 2020 foram concedidos BRL 5,4 bilhões em empréstimos com recursos direcionados. Esse montante aumentou para BRL 11,6 bilhões em abril de 2020 (Tabela 5). Novamente, esses números não refletem os efeitos do Pronampe e do PEAC, que foram liberados em 11 de junho de 2020.

Tabela 5 – Concessões segundo beneficiário e fonte de recursos (BRL bilhões).

Mês	Total	Individuais	Empresas		
			Total	Livres	Direcionados
Jan/19	283,8	159,8	124,0	116,6	7,4
Feb/19	284,1	155,0	129,1	121,3	7,8
Mar/19	297,3	155,4	141,9	134,7	7,1
Apr/19	304,3	168,7	135,7	129,2	6,5
May/19	329,3	177,8	151,5	143,7	7,8
Jun/19	318,3	166,5	151,8	141,5	10,2
Jul/19	328,5	184,8	143,7	135,4	8,2
Aug/19	332,2	181,5	150,7	139,7	11,0
Sep/19	340,1	181,0	159,1	149,5	9,6
Oct/19	351,4	194,5	156,9	147,0	9,9
Nov/19	346,7	187,8	158,8	148,5	10,3
Dec/19	405,5	206,0	199,5	188,6	10,9
Jan/20	322,5	184,0	138,5	133,1	5,4
Feb/20	308,7	167,9	140,8	135,4	5,4
Mar/20	396,5	172,0	224,6	216,1	8,5
Apr/20	295,5	140,7	154,9	143,3	11,6

Fonte: Banco Central do Brasil.

As linhas de crédito direcionado à disposição das empresas estão concentradas, principalmente, no crédito rural e nas operações administradas pelo BNDES (Tabela 6). Em março de 2020, as atividades agrícolas foram as principais responsáveis pelo aumento das concessões de crédito direcionado, possivelmente em razão do calendário agrícola. Em abril, o aumento do crédito direcionado foi puxado pelo BNDES, especialmente pelas linhas destinadas a investimentos e capital de giro. Os empréstimos para investimentos passaram de BRL 1.747 para BRL 4.134 milhões, entre março e abril de 2020, enquanto os empréstimos para capital de giro cresceram 529% (de BRL 21 para BRL 132 milhões). Na comparação anual, os empréstimos para investimento e capital de giro cresceram 156% e 474%, respectivamente.

Tabela 6 – Crédito direcionado à disposição das empresas segundo linhas de financiamento (BRL milhões).

Mês	Total	Crédito rural			Financiamentos imobiliários			Crédito com recursos do BNDES				Outros
		Taxas de mercado	Taxas reguladas	Total	Taxas de mercado	Taxas reguladas	Total	Capital de giro	Financiamento		Total	
									Investimento	Agroindustrial		
jan/19	7 357	1 099	373	1 472	129	323	452	57	4 043	557	4 657	776
fev/19	7 756	1 367	1 144	2 511	110	435	545	13	3 538	244	3 795	904
mar/19	7 148	1 505	430	1 935	113	366	479	5	3 820	157	3 982	752
abr/19	6 459	2 154	1 040	3 194	138	417	555	23	1 615	161	1 799	912
maio/19	7 837	2 919	604	3 523	121	366	487	91	2 540	268	2 899	929
jun/19	10 218	2 278	3 197	5 475	293	503	796	3	2 676	220	2 899	1 049
jul/19	8 225	1 716	1 634	3 350	212	586	798	8	2 579	204	2 791	1 285
ago/19	10 997	2 505	2 782	5 287	235	473	708	17	3 691	232	3 940	1 063
set/19	9 564	2 451	2 948	5 399	163	534	697	27	1 900	209	2 136	1 331
out/19	9 906	2 449	2 612	5 061	139	587	726	20	2 413	263	2 696	1 424
nov/19	10 304	2 245	1 703	3 948	123	496	619	36	3 655	300	3 991	1 745
dez/19	10 862	2 258	1 538	3 796	221	555	776	23	3 478	634	4 135	2 156
jan/20	5 406	753	697	1 450	293	396	689	10	1 054	173	1 237	2 030
fev/20	5 438	1 035	1 160	2 195	170	297	467	11	1 620	102	1 733	1 042
mar/20	8 476	1 983	1 791	3 774	436	849	1 285	21	1 747	196	1 964	1 452
abr/20	11 587	2 683	1 900	4 583	469	710	1 179	132	4 134	136	4 402	1 423

Fonte: Banco Central do Brasil.

Entre 16/03/2020 e 22/05/2020, a maior parte do crédito foi fornecida por instituições financeiras privadas e beneficiou grandes empresas, de acordo com Roberto Campos Neto, presidente do Banco Central (CN-Covid19, 2020). A Tabela 7A mostra que os grandes bancos públicos concederam 12% do total de novos empréstimos (BRL 377,8 bilhões) no período. As pequenas e médias empresas receberam 20% dos empréstimos concedidos, de acordo com os dados divulgados na audiência pública.

Na mesma audiência pública convocada pelo Congresso Nacional (CN-Covid19, 2020), Campos Neto informou que BRL 73,6 bilhões foram usados para a renovação de contratos de empréstimos com empresas (Tabela 7B). Do total das renovações, 37% foram concedidas por instituições financeiras públicas e beneficiaram, principalmente, pequenas e médias empresas: 35% e 28%, respectivamente. O adiamento de pagamentos referentes aos contratos fechados antes da pandemia somou BRL 36,0 bilhões. Foram beneficiadas pequenas e médias empresas (Tabela 7C).

Tabela 7A – Novas concessões de crédito para empresas.
Período: de 16/03/2020 a 22/05/2020.

Instituições financeiras	Novas concessões (BRL milhões)			
	Grandes empresas	Médias empresas	Pequenas empresas	Total
Grandes instituições – públicas	26.123	8.533	12.281	46.937
Grandes instituições – privadas	194.953	32.582	23.610	251.145
Demais instituições	60.664	16.012	3.137	79.813
Total	281.740	57.127	39.028	377.895

Fonte: adaptado pelo autor a partir de CN-COVID19, 2020/ Banco Central.

Tabela 7B – Renovações de empréstimos para empresas.
Período: de 16/03/2020 a 22/05/2020.

Instituições financeiras	Renovações de empréstimos (1) (BRL milhões)			
	Grandes empresas	Médias empresas	Pequenas empresas	Total
Grandes instituições – públicas	6.829	13.683	18.820	39.332
Grandes instituições – privadas	8.854	1.964	6.271	17.089
Demais instituições	11.654	4.883	740	17.277
Total	27.337	20.530	25.831	73.698

Fonte: adaptado pelo autor a partir de CN-COVID19, 2020/ Banco Central. Nota: (1) Em alguns casos inclui recursos adicionais.

Tabela 7C – Adiamento de pagamentos de contratos com empresas em andamento
Período: de 16/03/2020 a 22/05/2020

Instituições financeiras	Adiamentos sem modificação das taxas de juros (BRL milhões)			
	Grandes empresas	Médias empresas	Pequenas empresas	Total
Grandes instituições – públicas	1.195	2.046	3.544	6.785
Grandes instituições – privadas	8.310	5.764	3.704	17.778
Demais instituições	1.049	9.983	492	11.524
Total	10.554	17.793	7.740	36.087

Fonte: adaptado pelo autor a partir de CN-COVID19, 2020/ Banco Central.

Na mesma audiência pública (CN-COVID19, 2020), o presidente do Banco Central informou que as novas concessões para as famílias (indivíduos) alcançaram BRL 113,5 bilhões. Esses empréstimos foram concedidos, principalmente, por grandes instituições públicas (BRL 46,4 bilhões) e privadas (BRL 42,9 bilhões). Outros BRL 68,1 bilhões foram destinados para a renovação de empréstimos para as famílias. Em alguns casos, essas renovações envolveram a concessão de recursos adicionais. Além disso, o adiamento dos pagamentos nos contratos de crédito em andamento para as famílias alcançou BRL 25,3 bilhões.

Finalmente, o Banco Central adotou medidas para ampliar a liquidez do setor financeiro. De acordo com Campos Neto (CN-COVID19, 2020), BRL 260,2 bilhões foram adicionados ao sistema financeiro. Algumas dessas medidas são usuais, como a redução dos limites dos depósitos compulsórios e a concessão de empréstimos avalizados usando títulos públicos como garantia. Em razão da pandemia, o Banco Central liberou BRL 205,0 bilhões dos depósitos compulsórios e concedeu BRL 25 bilhões de empréstimos com lastro em títulos públicos. Outros BRL 21 bilhões foram emprestados para instituições financeiras privadas utilizando Letras financeiras, que são títulos privados, como garantia desses empréstimos.

O Banco Central também adotou medidas alternativas para aumentar a liquidez, como os empréstimos para fundos de investimentos lastreados em debêntures. Embora operações de crédito semelhantes tenham sido usadas nos EUA durante a crise de 2008, não

há consenso entre os economistas sobre os benefícios dessas medidas (BASTOS e TEIXEIRA, 2015; PALLEY, 2011; RIBEIRO *et al*, 2020). Em 2020, a Constituição brasileira foi modificada para autorizar a compra de títulos privados pelo Banco Central, que reservou BRL 91 bilhões para operações com debêntures. Até o final de maio de 2020, o Banco Central emprestou BRL 3 bilhões suportados por debêntures.

Note-se que os montantes disponibilizados pelo Banco Central para as instituições financeiras privadas, seja por meio de instrumentos convencionais, seja para a aquisição ou o provimento de lastro de ativos financeiros privados, no bojo das chamadas Políticas Monetárias Não Convencionais (PMNC), superaram largamente a oferta de crédito concedida diretamente pelos bancos públicos. Entretanto, não está claro se a expansão da liquidez proporcionada pelo Banco Central ao setor financeiro privado implicou em aumento proporcional da oferta de crédito para a economia em geral. Tal como observado na crise de 2008, tanto nos EUA quanto no Brasil, parte dos recursos adicionais liberados pelo Banco Central podem ter ficado retidos nos bancos privados, sem gerar benefícios diretos para a economia.

Conclusão

Nos últimos anos, a atenção do governo federal tem se voltado quase exclusivamente para a reformulação da ordem judicial e constitucional, de modo a reforçar as políticas de austeridade fiscal. Nesse contexto, o papel desempenhado pelos bancos públicos durante a pandemia não poderia ser diferente. O financiamento subsidiado atendeu apenas a uma pequena fração dos pequenos e médios negócios. Para os bancos privados, a concessão de empréstimos com recursos públicos foi vantajosa, pois além das comissões obtidas com serviços de intermediação e os baixos riscos envolvidos nessas operações, a oferta dessas linhas de crédito contribuíram para atrair novos clientes ou vender outros produtos bancários.

Pronunciamentos de autoridades do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda destacaram o papel desempenhado pelas instituições financeiras privadas durante a crise da Covid-19, a fim de reforçar o discurso da virtuosidade das soluções de mercado *vis-*

à-vis a interferência do Estado. Entretanto, este artigo demonstrou que tais pronunciamentos relegaram para segundo plano a informação que diferentes segmentos do setor financeiro privado foram beneficiados por financiamentos e/ou pela flexibilização da regulação, de modo a reduzir custos e aumentar a liquidez das operações financeiras.

Encontra-se em curso um conjunto de ações que visa ampliar o financiamento privado de longo prazo, com destaque para os esforços para a consolidação do mercado secundário de títulos privados. Destaque-se a mobilização do governo federal para a aprovação da reforma constitucional, durante a crise da Covid-19, que viabilizou a adoção das polêmicas PMNC. Embora as PMNC já estivessem em vigor em abril de 2020, os empréstimos subsidiados pelo governo só chegaram às pequenas empresas em julho de 2020. Não existem dúvidas que as medidas adotadas pelo Banco Central foram favoráveis para fundos de investimento e bancos. Por outro lado, a capacidade operacional do BNDES continua sendo reduzida em razão dos repasses ao governo federal para atender o serviço da dívida pública federal. O Banco do Brasil, que é uma empresa de economia mista, atua majoritariamente de acordo com os interesses dos acionistas privados. Mesmo bancos totalmente públicos, que atuam em segmentos importantes da economia, estão sob risco. Está em curso debate sobre a Medida Provisória n. 995 que autoriza a transferência de segmentos lucrativos da Caixa Econômica Federal para o setor bancário privado.

Ainda que as instituições financeiras públicas tenham um papel importante na recuperação da economia brasileira, elas não são os únicos instrumentos à disposição do Estado. Os investimentos produtivos e, sobretudo, o direcionamento dos gastos públicos com políticas sociais inclusivas, como as ações de transferência direta de renda, são elementos fundamentais para promover não apenas o crescimento econômico, mas uma distribuição menos desigual da riqueza produzida no país. Durante a pandemia, entretanto, enquanto setores produtivos importantes para a geração de postos de trabalho não contaram com apoio financeiro suficiente, segmentos do setor financeiro privado foram beneficiados com medidas do governo federal. As pequenas e médias empresas enfrentaram obstáculos

para a obtenção de crédito e elevadas taxas de juros praticadas pelo setor bancário privado.

Mesmo que uma ampla discussão sobre as transformações em curso no mercado financeiro brasileiro não esteja entre os objetivos deste artigo, o olhar atento sobre o discurso e as medidas adotadas pelo governo federal para atenuar os efeitos econômicos da crise da Covid-19, no âmbito do mercado financeiro, que é o objeto desse artigo, torna evidente que as soluções de mercado não atendem às expectativas da população.

Referências

ARAUJO, E. L. A. D. *Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 1990*. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Campinas, 2001. http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286334/1/Araujo_ElderLintonAlvesde_M.pdf

ARAUJO, V. L. D.; CINTRA, M. A. M. O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira. Texto para discussão 1.604. IPEA, 2011. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1620/1/td_1604.pdf

BASTOS, C. P.; TEIXEIRA, L. Política econômica em tempos de crise: a reação do governo norte-americano à crise do *subprime*. *Revista de Economia Política*, 2, p. 1-20, 2015.

BNDES. BNDES aprova devolução antecipada de R$ 123 bilhões. *BNDES website news*, 2019. https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-aprova-devolucao-antecipada-de-mais-30-bi

BNDESpar. Edital da chamada pública para a seleção de fundos de crédito para micro, pequenas e médias empresas. BNDES Participações S/A., 2020. https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/d196cc68-2550-4e08-b8a8-370d829bac17/EDITAL-+Chamada+P%C3%BAblica+para+sele%C3%A7%C3%A3o+de+Fundos+de+Cr%C3%A9dito+para+MPME_ajusteAMC.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n8KpPLV.

CASTRO, L. B. D. Financiamento e crescimento econômico: uma visão geral da literatura e posicionamento no debate. *Revista do BNDES*, 14(2), p. 277-308, 2008.

CN-COVID19 – Comissão Mista Destinada a Acompanhar a Situação Fiscal e a Execução Orçamentária e Financeira das Medidas Relacionadas ao Coronavírus (Covid19) (2020). Medidas do Banco Central do Brasil no combate aos efeitos da Covid-19. Audiência pública com o presidente do Banco Central (Roberto Campos Neto) realizada pela CN-Covid19 em 01/06/2020. https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=9778&codcol=2342

COUTINHO, L.; BELLUZZO, L. G. "Financeirização" da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. *Economia e Sociedade*, 7(2), p. 137-150, 1998.

DATT, F. Demanda por capital de giro cresce, mas acesso é difícil. *Valor Econômico*. Artigo publicado em 09/06/2020. https://valor.globo.com/publicacoes/suplementos/noticia/2020/06/09/demanda-por-capital-de-giro-cresce-mas-acesso-e-dificil.ghtml

DEOS, S. S. D. *Teoria e política do financiamento na ortodoxia econômica*. Doctoral degree (PhD) program on Economics. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2001. Available in: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285616/1/Deos_SimoneSilvade_D.pdf.

GRANER, F.; CRISTIANO, Z.; PUPO, F. Governo quer diminuir fatia do BB na área de crédito rural. *Valor Econômico*. Publicado em 23/03/2019. https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/03/25/governo-quer-diminuir-fatia-do-bb-na-area-de-credito-rural.ghtml

GURLEY, J. G.; SHAW, E. S. Financial aspects of economic development. *The American Economic Review*, 45(4), p. 515-538, 1955.

GUTIERREZ, E.; RUDOLPH, H. P.; HOMA, T.; BENEIT, E. B. *Development banks*: role and mechanisms to increase their efficiency. Policy Research Working Paper n. 5.729 The World Bank, 2011. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/07/20/000158349_20110720101855/Rendered/PDF/WPS5729.pdf

IBGE. Desemprego atinge 12,6% no trimestre até abril com queda recorde da ocupação. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Press release* divulgado em 28/05/2020. https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27821-desemprego-atinge-12-6-no-trimestre-ate-abril-com-queda-recorde-na-ocupacao

JORNAL VALOR ECONÔMICO. *Ranking* dos 100 maiores bancos do Brasil, 2019. https://www.valor.com.br/valor1000/2018/ranking100maioresbancos

KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

KEYNES, J. M. The consequences to the banks of the collapse of money value. *In*: Keynes, J. M. *Essays in persuasion*. London: Macmillan. Royal Economic Society, 1973.

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Governo anuncia medidas econômicas para ajudar produtores rurais afetados pela pandemia do Coronavírus. Informe divulgado em 09/04/2020 no Portal do MAPA, 2020. https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-anuncia-medidas-economicas-para-ajudar-produtores-rurais-afetados-pela-pandemia-do-coronavirus

MAZZUCATO, M. *The Entrepreneurial State:* Debunking the Public Vs. Private Myth in Risk and Innovation. London/New York: Anthem Press, 2013.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), p. 305-326, 2016.

MCKINNON, R. I. *Money and capital in economic development.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1973.

MENDES, F. Os planos do BNDES para resgatar empresas prejudicadas pela crise. *Revista Veja*. Publicado em 29/05/2020. https://veja.abril.com.br/economia/os-planos-do-bndes-para-resgatar-grandes-setores/

MENEZES, F. Z. Another effect of COVID-19: Latin America will test negative real interest rates for the first time. *Latin America Business Stories Website*, 2020. https://labs.ebanx.com/en/news/economy/negative-interest-rates-latin-america/

MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*: The Lessons for Industry, Finance and Government. Hyman P. Minsky Archive. n. 513, 1986. http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/513

NEDER, V. BNDES estima ficar com até 25% do financiamento que socorre o setor elétrico. *UOL / O Estado de São Paulo*. Publicado em 24/05/2020. https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/05/24/bndes-estima-ficar-com-ate-25-do-financiamento-que-socorre-setor-eletrico.htm

PALLEY, T. I. Quantitative easing: a Keynesian critique. *Investigación económica*, p. 69-86, 2011.

PAULA, L. F. Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro: uma abordagem pós-keynesiana. *Estudos Econômicos*, São Paulo, 43(2), p. 363-396, 2013. https://doi.org/10.1590/S0101-41612013000200006.

RIBEIRO, A.; RAGAZZI, A. P.; FILGUEIRAS, M. L. Compra de debênture pela autoridade monetária gera controvérsia. Artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, em 06/04/2020. https://valor.globo.com/financas/noticia/2020/04/06/compra-de-debenture-pela-autoridade-gera-controversia.ghtml

SCHIOZER, R.; OLIVEIRA, R. F. Transmissão assimétrica de choques de liquidez a bancos. *In*: Banco Central do Brasil (org.). *Relatório de Economia Bancária e Crédito*. Banco Central do Brasil, 2013. https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/RELECON13-rebc_2013.pdf

SEBRAE/FGV. *Crédito para o Brasil para MPES em tempo de Covid-19*. Relatório produzido pela Fundação Getúlio Vargas sob encomenda do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), 2020. https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/credito_no_brasil_para_mpes_em_tempo_de_covid19_v08_site_1.pdf

SERVO, F. Evolução do crédito rural nos últimos anos-safra. *Carta de Conjuntura*, 43(2). 1-8, IPEA, 2019. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9286/1/cc_43_nt_evolu%c3%a7%c3%a3o%20do%20cr%c3%a9dito_rural.pdf

SHAW, E. S. *Financial deepening in economic development*. New York: Oxford University, 1973.

STIGLITZ, J. E. The role of the state in financial markets. *The World Bank Economic Review*, 7 (sup.1), p. 19-52, 1993.

TORRES FILHO, E. T.; DA COSTA, F. N. (2013). Financiamento de longo prazo no Brasil: um mercado em transformação. Texto para discussão n. 1.843, IPEA. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121601/1/821942573.pdf

VARGAS, I. M. Pacote de socorro às companhias aéreas divide Ministério da Economia e Infraestrutura. *Folha de São Paulo*. Publicado em 02/06/2020. https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/06/pacote-de-socorro-as-companhias-aereas-divide-opinioes-no-governo.shtml

VIDOTTO, C. A. O PROER no centro da reestruturação bancária brasileira dos anos 90. Texto para discussão, (172), 2005. http://www.abphe.org.br/arquivos/carlos-augusto-vidotto-resumo-e-completo.pdf

WORLD BANK. Fiscal Year 2019 Data. *Annual Report 2019*. 2020. https://www.worldbank.org/en/about/annual-report/fiscal-year-data

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U.; DETRAGIACHE, E.; REPETTO, A. A Reappraisal of State-Owned Banks [with Comments]. *Economia*, 7(2), p. 209-259, 2007.

ZAIA, C. Sobem os juros em operações de crédito rural. *Valor Econômico*. Artigo publicado em 10/06/2020. https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/06/10/sobem-os-juros-em-operacoes-de-credito-rural.ghtml.

Visões alternativas sobre as possibilidades e limites da política econômica em países de moeda soberana[1]

Kaio Pimentel
Miguel Henriques de Carvalho

> "A função social da doutrina da 'finança sadia' é fazer o nível de emprego depender do 'estado de confiança'". KALECKI, Michal. *Aspectos políticos do pleno emprego*, 1977 [1943], p. 55.

Introdução

Este trabalho pretende contrapor duas visões heterodoxas alternativas sobre o grau de autonomia do governo para realizar políticas econômicas, com especial ênfase sobre a determinação da taxa de juros e a capacidade do Estado executar políticas fiscais expansionistas sobretudo por meio da elevação do nível de gasto pú-

1 Os autores agradecem especialmente aos professores Carlos Pinkusfeld Bastos e Franklin Serrano do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ e também aos pesquisadores do Grupo de Economia do Setor Público (GESP) do IE-UFRJ pelas críticas e sugestões às versões preliminares deste texto. Os erros e insuficiências remanescentes são de responsabilidade exclusiva dos autores. Com este trabalho pretendemos continuar o debate com a Escola de Campinas iniciado em Serrano (2001a).

blico de maneira deficitária[2]. Com foco no caso brasileiro, pretende-se aprofundar o debate sobre essa questão que é, ao nosso ver, absolutamente central para a realização de políticas de crescimento e desenvolvimento econômico.

A primeira visão está sendo desenvolvida por autores majoritariamente vinculados ao Grupo de Economia Política do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ)[3]. A segunda visão apresentada e discutida é aquela presente em trabalhos de autores da chamada "Escola de Campinas", ligados ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp).

Em comum, essas visões partilham o Princípio da Demanda Efetiva (PDE) para a determinação dos níveis de emprego, produto e renda e a natureza monetária da taxa de juros. Embora comporte diferentes definições[4], em termos mais gerais, segundo o PDE, desenvolvido de forma pioneira e independente por Kalecki (1933) e Keynes (1936), o nível de produto é determinado pela demanda agregada, não havendo tendência endógena para que o nível de atividade econômica convirja, via variações nos preços e salários, para o seu potencial, seja no curto prazo (quando o estoque de capital é dado) ou no longo prazo (quando o próprio estoque de capital pode variar). A partir do PDE, em termos agregados, a identidade contábil entre o investimento e poupança desdobra-se em uma relação de causalidade, de forma que são as decisões de investimento que determinam a poupança agregada via variações na renda, não existindo nenhum mecanismo endógeno de longo prazo que faça com que o nível de investimento agregado seja determinado pela poupança potencial, associada à capacidade máxima de produção da economia e ao pleno emprego do trabalho.

2 Note que a elevação do gasto de maneira deficitária não é necessária do ponto de vista analítico como apontou Haavelmo (1945). Em Pimentel (2018) e Serrano e Pimentel (2019) desenvolvemos pontos analíticos do estudo da política fiscal na macroeconomia da demanda efetiva com orçamento equilibrado.

3 O endereço eletrônico do Grupo de Economia Política da UFRJ é http://www.excedente.org. Essa visão também vem sendo desenvolvida no IPPUR-UFRJ por Kaio Pimentel.

4 Há diferenças de entendimento sobre o próprio PDE. Para a definição do PDE segundo os autores do Grupo de Economia Política da UFRJ, ver, por exemplo, Serrano (1995) e Serrano (2001a). Para a definição do PDE para os autores da Escola de Campinas, ver, por exemplo, Belluzzo e Tavares (1981), Belluzzo e Almeida (2002); Belluzzo (2013; 2016); Belluzzo e Galípolo (2017, 2019, 2021).

Assim, decorre do PDE que a taxa de juros é compreendida como um "fenômeno monetário", e não como o preço resultante da interação entre a função investimento e a função de poupança potencial, sendo esse entendimento da taxa de juros comum tanto ao Grupo de Economia Política da UFRJ como à Escola de Campinas. Essa abordagem monetária da taxa de juros, portanto, é distinta das visões neoclássicas, nas quais a taxa de juros no longo prazo é determinada pelas forças do lado "real" da economia (como a preferência intertemporal dos consumidores e a produtividade marginal do capital), capaz de ajustar o nível corrente de investimento agregado à poupança potencial, ponto em que a taxa de juros corresponderia à taxa "neutra" (ou "natural") e o produto efetivo coincidiria com o produto potencial e ao pleno emprego (SERRANO; SUMMA, 2013, p. 386).

Entretanto, embora compartilhem o PDE e a natureza monetária da taxa de juros, quando são adicionadas à análise considerações sobre a capacidade de endividamento público e a determinação das taxas de juros pela Autoridade Monetária (AM), diferenças irreconciliáveis surgem entre as visões do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ e da Escola de Campinas relacionadas ao grau de autonomia da política econômica em países de moeda soberana, em especial os periféricos. A primeira visão é baseada nas teorias da "taxa de juros exógena" e das "finanças funcionais" e a segunda visão é baseada nos conceitos de "convenções", "preferência pela liquidez" e "hierarquia internacional de moedas".

Como será visto, para o Grupo de Economia Política da UFRJ, o governo dispõe de um grau de autonomia maior, tanto na determinação da taxa de juros como para realizar políticas fiscais expansionistas do que aquele previsto pela Escola de Campinas. Além de contrapor essas duas visões, pretendemos indicar, ainda que em caráter preliminar, as inconsistências teóricas e empíricas que sustentam a visão da Escola de Campinas.

Além desta introdução, o trabalho está organizado como se segue. Na seção 2, serão apresentadas as características básicas da visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ nos temas aqui examinados. Na subseção 2.1, discutimos a relação entre o financiamento do gasto do governo e a determinação da taxa de juros a partir das teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais, toman-

do como referência institucional o caso brasileiro. Na subseção 2.2, discutiremos como a restrição externa condiciona a consecução de políticas fiscais expansionistas em países de moeda soberana e periféricos, como o Brasil. Na seção 3, apresentamos a visão da Escola de Campinas sobre a capacidade de endividamento do Estado e a fixação da taxa de juros pela AM. Optamos por analisar apenas as contribuições de Belluzzo e seus coautores por considerar a visão do economista a mais representativa da Escola de Campinas nos temas aqui examinados. No item 3.1, são examinados o papel das convenções e da preferência pela liquidez para essa análise. No item 3.2, são discutidos os limites adicionais impostos à condução da política econômica aos países periféricos devido à presença da "hierarquia internacional de moedas" no atual contexto da chamada "globalização financeira". Na seção 4, apresentamos as principais críticas à visão da Escola de Campinas a partir das teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais e traçamos um quadro comparativo entre as duas visões. Seguem as considerações finais.

A visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ

Esta seção está dividida em duas subseções. No item 2.1, vamos apresentar a visão das teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais que subsidiam as análises dos pesquisadores do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ sobre a relação entre o financiamento do gasto público e a determinação da taxa de juros, considerando apenas o plano interno do financiamento, isto é, as relações estabelecidas entre Tesouro, AM e o setor privado, a partir das teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais. Procura-se indicar que até mesmo Keynes, em escritos posteriores à *Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda* (1936), defendia a capacidade do Estado, unilateralmente, definir não apenas a taxa de juros de curto prazo, mas também moldar sua estrutura a termo, não encontrando dificuldades internas em se financiar na moeda que emite. A segunda subseção destina-se a examinar sucintamente a relação entre a adoção de uma política fiscal expansionista e a restrição externa, segundo as teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais.

Observe-se que há uma separação deliberada entre a análise do financiamento interno, primeira subseção, e o exame do financiamento externo, segunda subseção, pois avaliamos como fundamental distinguir os dois planos de financiamento, o primeiro em moeda doméstica, emitida pelo Estado, e o segundo em divisas internacionais, cuja emissão não é realizada pelos Estados nacionais, exceto aquele que controla a moeda-chave internacional, que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, são os Estados Unidos. Como este é um texto que pretende resumir e apresentar posições estabelecidas, são retomados pontos de argumentações feitas de forma mais extensa em Serrano (2001b), Serrano e Summa (2013), Serrano e Pimentel (2017), Pimentel (2018) e Pimentel e Martins (2020).

Financiamento do gasto público e a determinação das taxas de juros para as teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais

Na visão apresentada neste item, baseada nas teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais de Abba Lerner (1943), abordagem muito próxima àquela presente nos recentes trabalhos ligados à Teoria Monetária Moderna – Modern Monetary Theory (MMT) –, o governo não apresenta restrição de financiamento para o gasto público na moeda que emite[5]. Como os detalhes institucionais que condicionam o gasto público são relevantes, procuraremos manter o foco no caso brasileiro, no qual o Banco Central do Brasil (BCB) é constitucionalmente proibido de financiar diretamente o Tesouro Nacional (TN).

A identidade do setor público pode ser expressa como:

$$G+F+iD_{t-1}=T+\Delta D+\Delta H \qquad (1)$$

Do lado esquerdo da igualdade acima, temos as despesas do governo, *G*, que corresponde aos gastos do governo, *F*, que representa às transferências e subsídios ao setor privado e iD_{t-1}, que

5 Para mais detalhes sobre essa visão, ver, por exemplo, Serrano e Summa (2013) e Lavoie (2014). Para a discussão específica do caso brasileiro, ver Serrano e Pimentel (2017) e Dalto *et al*. (2020).

expressa o pagamento de juros da dívida pública, que também é uma transferência ao setor privado. Do lado direito da igualdade acima, temos as diferentes fontes de recursos que o governo se utiliza para financiar seus gastos. T é a receita tributária, ΔD é a variação da dívida pública e ΔH é a variação da base monetária.

Operacionalmente, quando um governo decide fazer qualquer pagamento de uma obrigação, esse pagamento é feito por meio de uma transferência que ocorre no BCB. No caso brasileiro, a Conta Única do TN no BCB é debitada e é creditada na conta de reservas bancárias do banco comercial de quem está recebendo o pagamento do governo. A Conta Única do TN no BCB reúne todas as receitas obtidas pela União, o que inclui a receita com a cobrança de impostos, a receita obtida com a venda de títulos públicos no mercado primário, lucro que cabe ao governo auferido das empresas estatais etc.

As contas de reservas bancárias são contas mantidas pelos bancos comerciais no BCB para realizar transações entre si, em nome próprio ou de terceiros, e com o BCB. Essas contas possuem recursos disponíveis para a realização dessas transações. Qualquer transação no sistema bancário passa necessariamente pela conta de reservas bancárias. (BCB, 1999, p. 87). Por sua vez, quando o setor privado paga impostos ao governo, há o movimento contrário, um crédito no saldo da Conta Única do TN e um débito na conta de reservas bancárias da instituição de quem está pagando impostos ao governo. Sempre que há diferenças entre gastos e as receitas do governo, o saldo da Conta Única é afetado e isso impacta a base monetária.

Quando o governo financia inicialmente um gasto por meio da redução do saldo da Conta Única, ou seja, antes de receber impostos ou vender títulos de dívida pública, ele aumenta a base monetária e isso injeta moeda nova na economia, tendo o mesmo efeito prático de uma emissão primária de moeda. Quando o governo vende títulos da dívida pública ou tributa, o dinheiro arrecadado é depositado na Conta Única restabelecendo o seu saldo.

Os bancos comerciais são obrigados a manter uma fração dos seus recursos depositados (as reservas bancárias) no BCB. Se desejarem, podem manter mais que o mínimo (reservas voluntárias). Entretanto, parte dessas reservas não são remuneradas e por isso, geralmente, o setor privado opta por manter o mínimo possível ou necessário

de seus recursos numa forma que não renda juros e procura obter algum retorno emprestando o que excede o mínimo. Sempre que o setor público tem um déficit financiado por meio de uma variação do saldo da Conta Única, o setor privado precisa decidir o que fazer com o aumento da base monetária (reservas bancárias). Os bancos comerciais buscam aplicações para esses recursos adicionais ociosos a taxas de juros maiores que a taxa de juros livre de riscos paga pelo governo. Esse processo induz uma pressão para baixar a taxa de juros do mercado de reservas bancárias, uma vez que qualquer rendimento esperado é melhor do que não receber nada. É também por causa desse processo que a política fiscal está relacionada com a política monetária na medida em que o BCB precisa agir para controlar a taxa de juros.

Se, por exemplo, em um dia, o governo gastou mais do que arrecadou, todo o mais constante, há um excesso de reservas no sistema bancário e o BCB atua vendendo títulos públicos retirando o excesso de reservas. Se, em outro dia, o governo gasta menos do que arrecada, todo o mais constante, há falta de reservas e o BCB atua comprando títulos públicos da carteira dos bancos, fornecendo reservas ao sistema bancário. Essas são as chamadas operações de mercado aberto (sejam operações compromissadas ou definitivas) e, no Brasil, são feitas exclusivamente pelo BCB com títulos públicos federais emitidos pelo TN. Essa atuação diária no mercado de reservas bancárias comprando e vendendo títulos públicos (no Brasil as operações são majoritariamente compromissadas) é o principal mecanismo pelo qual o BCB operacionaliza a taxa básica de juros decidida para fins de política monetária evitando oscilações fortes dessa taxa, em linha com a tendência internacional[6].

Assim, o BCB determina diretamente uma taxa básica de juros de curto prazo, que se dispõe a comprar ou vender títulos públicos no curto prazo dos bancos privados em qualquer quantidade, de modo a estabilizar o mercado de reservas. Quando há alterações no mercado de reservas bancárias, o BCB é obrigado a agir para fazer com que a

6 Atualmente (01/2022) está em curso uma autorização, ainda não implementada, para permitir a remuneração de depósitos pelo BCB como forma de administração da taxa de juros pelo BCB.

taxa de juros no mercado interbancário permaneça próxima à meta de taxa de juros estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom). Assim, a taxa básica de juros é exógena e a AM acaba tendo um papel passivo na expansão/contração da oferta monetária que acaba sendo endogenamente determinada pela atividade bancária, do Tesouro etc.

Em países de moeda soberana, mesmo naqueles onde a AM é proibida por lei de financiar diretamente o Tesouro, o governo não quebra na dívida pública denominada em sua própria moeda, pois sempre pode se financiar à taxa básica de juros fixada pela AM, que ao fixar essa taxa se compromete na prática a comprar qualquer quantidade desses títulos que o setor privado não deseje reter no mercado secundário (SERRANO; PIMENTEL, 2017).

A escolha do setor privado se resume a escolher se quer manter esses saldos monetários numa forma que rende (títulos públicos) ou que não rende juros (base monetária). A possibilidade de aplicações mais rentáveis que a dívida pública existe internamente para um agente isolado, mas não para o setor privado agregado.

Além disso, o fato de que a pressão causada por um déficit, que aumenta a base monetária, é para baixar a taxa de juros que vigora no mercado de reservas bancárias, e não para aumentar essa taxa. Isso confere ao setor público uma condição especial na relação ao setor privado para a definição das taxas de juros que incidem sobre os títulos públicos. Para a teoria da taxa de juros exógena, beneficiada com o avanço analítico trazido pela MMT incorporando o Tesouro no circuito monetário, há uma assimetria nas condições que regulam o financiamento do setor público e do setor privado em favor do setor público.

Como destacado em Pimentel (2018), Keynes (1973 [1939], p. 540) argumentava que a expansão da base monetária por meio de um gasto deficitário, beneficiava as condições de financiamento do Tesouro, pois aumentava a demanda pelos títulos públicos em mãos do setor privado, elevando o preço dos títulos, o que tende a reduzir a taxa de juros a ser paga pelo Tesouro nas novas emissões. Dada essa pressão baixista sobre a taxa de juros, o Tesouro deveria esperar as condições de mercado que julgar apropriadas para a emissão de títulos públicos.

Adicionalmente, o nível e a trajetória da taxa de juros dos títulos de longo prazo dependem do nível e da trajetória da taxa básica de juros (de curto prazo) estabelecida pela AM para fins de política monetária e das expectativas do mercado quanto ao futuro dessa taxa. Em face de elevações da taxa básica de juros, o Tesouro acaba por ter que seguir esse movimento aumentando as taxas sobre as novas emissões de títulos longos, de modo a preservar uma rentabilidade adicional para manter a demanda por títulos de longo prazo. Assim, permanece sendo relevante para o controle das taxas de juros de longo prazo uma atuação coordenada entre Tesouro e BCB.

Conforme discutido em Pimentel (2019), para Keynes, uma política monetária que visasse regular o ritmo da taxa de juros de longo prazo no mercado de títulos públicos deveria: i) tomar as taxas externas relevantes como parâmetro; ii) ter atuação conjunta entre o Tesouro e a AM (esta podendo atuar comprando títulos de todas as maturidades) e; iii) oferecer títulos com a maturidade desejada pelo público e com taxas que não comprometam a estabilidade das taxa de juros de longo prazo nos patamares desejados. Desse modo, era injustificável para Keynes o desejo de alongar o perfil da dívida pública a qualquer custo (KEYNES, 1973 [1936], p. 375-376). Se, por acaso, a AM não atuar comprando títulos de todas as maturidades e as expectativas do mercado derem certa resiliência para a taxa de juros de longo prazo, o Tesouro deveria se financiar no curto prazo até que as expectativas do mercado permitam o financiamento por títulos públicos de longo prazo e taxas de juros compatíveis com o horizonte desejado pelo Tesouro para as taxas de juros de longo prazo (PIMENTEL, 2018). Em Keynes, o limite externo para o manejo da estrutura a termo da taxa de juros é dado pelas taxas externas e pelas condições do Balanço de Pagamentos e o limite interno é dado pelo pleno emprego dos fatores de produção e não por um suposto limite de financiamento interno estabelecido pelos detentores de títulos públicos.

Dessa forma, estamos afirmando que na consecução de políticas de pleno emprego, os indicadores fiscais de endividamento, expressos, por exemplo, no deficit (primário ou nominal)/PIB ou na dívida pública (líquida ou bruta)/PIB, podem assumir quaisquer valores sem impacto necessário sobre as taxas de juros dos títulos

públicos. O que condiciona a definição da taxa de juros doméstica são as taxas externas com destaque para a taxa de juros do país emissor da moeda-chave e a situação de solvência externa do país em questão. Este ponto será retomado abaixo na seção 2.2. O nível interno da taxa de juros deve guardar relações com a posição ocupada pelo país dada a assimetria do sistema monetário e financeiro internacional. Não existem limites internos estabelecidos pelo setor privado capazes de limitar o financiamento do gasto público em países que emitem a própria moeda.

Feitas as considerações acima, o piso (ou nível crítico) da taxa de juros interna pode ser visto como condicionado da seguinte maneira:

$$i_{Bra} = i_{Eua} + \beta + \gamma \qquad (2)$$

em que i_{Bra} é a taxa de juros no Brasil, i_{Eua} é a taxa de juros americana, β é um parâmetro que representa o risco soberano brasileiro e γ um parâmetro que reflete as desvalorizações esperadas da taxa de câmbio nominal[7]. Este pode ser negativo à medida que se espere que a taxa de câmbio nominal se valorize. Enfatiza-se que, nessa interpretação, nenhum desses fatores acima referidos se relaciona diretamente com indicadores fiscais de endividamento. Dada a liberdade do fluxo de capitais e mantido esse diferencial de juros, reflexo da assimetria do sistema monetário e financeiro internacional, a possibilidade de fuga de capitais relaciona-se com fatores externos e com as condições de solvência na moeda-chave internacional. Note que o financiamento do governo na moeda que ele emite não se confunde com o financiamento externo da economia como um todo (e não só do governo) em moeda internacional e o risco soberano brasileiro reflete o risco externo de passivos públicos e privados denominados em moeda estrangeira.

Apoiado na teoria da taxa de juros exógena e nas finanças funcionais, concluiu-se que para a visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ, o setor público, ao não encontrar problemas internos para financiar seus gastos, tem como principal constrangimento econômico para expandir o nível de atividade via política econômica os limites reais da economia ligados ao lado da oferta – para além

7 Ver, por exemplo, Serrano e Summa (2013).

das regras fiscais autoimpostas definidas politicamente[8] que limitem a expansão do gasto e/ou endividamento público, muito relevantes, por exemplo, no caso brasileiro atual. Os limites relacionados à oferta se materializam, internamente, na existência de força de trabalho desempregada e de capacidade produtiva ociosa, e, externamente, na disponibilidade de divisas para saldar os compromissos externos – a chamada "restrição externa" ou restrição de balanço de pagamentos. Particularmente em países periféricos em que há ampla de oferta de trabalho e, assumindo que nas economias capitalistas o estoque de capital se ajusta ao grau de utilização, historicamente, o principal limite econômico para a adoção de políticas expansionistas tem sido historicamente a restrição externa[9], tema da próxima subseção.

Política fiscal expansionista e a restrição externa

Para que a autonomia da política econômica não fique passível de ser duramente restringida pelas condições de financiamento externo, é fundamental manter condições de solvência externa adequadas, isto é, demonstrar aos mercados internacionais capacidade de pagar o passivo do país denominado em moeda internacional.

No caso brasileiro, nas últimas décadas o saldo em transações correntes foi negativo na maior parte do tempo[10]. Isso ocorre porque o saldo em serviços e rendas dentro da conta corrente são estruturalmente negativos, refletindo as lacunas da estrutura produtiva brasileira, e a balança comercial, embora alterne momentos positivos e negativos, está sujeita ao descompasso entre a elasticidade renda das importações e das exportações brasileiras. Isso torna o Brasil dependente do fluxo internacional de capitais para financiar seu balanço de pagamentos.

8 Como assinalado em Serrano e Pimentel (2017, p. 25), "os constrangimentos ao déficit público em países de moeda soberana são de natureza política e nada tem a ver com uma suposta fragilidade do setor público na questão do financiamento".

9 Para uma análise do crescimento econômico liderado pela demanda consistente com a teoria da taxa de juros exógena e com as proposições das finanças funcionais, cuja principal restrição ao crescimento no longo prazo é dada pela restrição externa, ver, por exemplo, Bhering, Serrano e Freitas (2019).

10 Segundo dados do BCB, entre 1995 e 2021, o saldo em transações correntes só ficou positivo entre 2003 e 2007.

No Brasil, o BCB utilizou com frequência o expediente de altas taxas de juros para atrair capital estrangeiro subordinando a política monetária ao imperativo das questões relacionadas ao balanço de pagamentos, taxa de câmbio e da inflação (SERRANO, 2010). Esse fato pode criar uma séria restrição para a liberdade com que BCB e TN fixem as taxas de curto e longo prazo sobre os títulos, elevando o piso dessas taxas, para atrair capitais externos de curto prazo. O fluxo internacional de capitais para países periféricos tem como grandes reguladores a política monetária americana e dos outros países centrais (no plano externo) e a situação de solvência externa dos países receptores dos fluxos de capitais, uma vez que interessa ao investidor estrangeiro realizar seus ganhos em moeda internacional, de modo que as variações esperadas da taxa nominal de câmbio são relevantes para o influxo de capitais estrangeiros (no plano interno).

Por sua vez, o risco soberano do Brasil, componente da equação (2) apresentada acima, que expressa os condicionantes da taxa de juros, reflete o diferencial de juros a ser pago pela dívida externa brasileira, responde a fatores externos e às condições de solvência externa da economia brasileira (e não do setor público) e, do ponto de vista do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ aqui apresentado, não tem nenhuma relação necessária com indicadores fiscais de endividamento. Conforme o estudo econométrico de Aidar e Braga (2019), o risco-país dos países periféricos entre 1999 e 2019, a partir da análise de uma amostra de 10 países (inclusive o Brasil), foi essencialmente determinado por fatores externos, ligados aos ciclos de liquidez internacional, e não devido ao comportamento dos indicadores fiscais internos.

Nesse sentido, a mudança nas condições internacionais desde o início dos anos 2000, a melhora estrutural dos indicadores de solvência e liquidez externa do Brasil (MEDEIROS; SERRANO; FREITAS, 2016), assim como o fato apontado por Biancarelli (2015, p. 19) de que o atual passivo externo acumulado da economia brasileira está majoritariamente denominado em reais, o que transfere parte do risco cambial para os investidores externos, parecem explicar satisfatoriamente a tendência de substancial queda do risco soberano do Brasil desde 2003.

Assim, na visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ, na medida em que o governo não tem restrições de financiamento na moeda que emite e que os indicadores fiscais de endividamento não cumprem um papel relevante na determinação da taxa de juros, nem dos fluxos de capitais. Mesmo países periféricos como o Brasil, a adoção de políticas fiscais expansionistas por meio da expansão do gasto público deficitário segue inteiramente viável do ponto de vista analítico sem comprometer a estabilidade macroeconômica, na medida em que haja capacidade de importação disponível e ociosidade interna, tanto da força de trabalho como do estoque de capital instalado.

Determinação da taxa de juros e os limites ao financiamento do setor público em países de moeda soberana na visão da Escola de Campinas[11]

A presente seção é dedicada ao exame de alguns aspectos teóricos acerca da determinação da taxa de juros e dos limites à política fiscal subjacente às análises das contribuições de autores ligados à chamada Escola de Campinas, veiculada ao IE-Unicamp[12]. Os professores e pesquisadores identificados com a Escola de Campinas propuseram de forma original a reinterpretação do desenvolvimento capitalista do Brasil nos quadros da economia capitalista internacional, a partir especialmente das contribuições de Marx, Keynes, Schumpeter e Kalecki, de um lado, e, de outro, da tradição do enfoque histórico-estrutural desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com especial destaque para os trabalhos de Celso Furtado.

Por considerá-lo o principal expoente em matéria de teoria econômica da Escola de Campinas, optamos por privilegiar na exposição feita nesta seção apenas as contribuições do professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo (e seus coautores). As proposições feitas

11 Por razões de espaço, deixamos de lado a análise das proposições normativas específicas (como o papel do "orçamento de capital") que derivam da análise sobre os limites às políticas econômicas, feitas por Belluzzo e aqui examinadas. A esse respeito, ver, por exemplo, Belluzzo (2016, p. 89-93).

12 Sobre a Escola de Campinas, ver, por exemplo, Cano (2007) e Santos (2017).

por Belluzzo aqui examinadas encontram ressonância em trabalhos de outros pesquisadores ligados ao IE-Unicamp[13], de forma que ajuizamos ser a sua interpretação a mais representativa do pensamento da Escola de Campinas acerca dos limites ao exercício da política econômica em países periféricos de moeda soberana, particularmente a respeito da determinação da taxa de juros e os condicionantes da política fiscal[14].

A escolha pela Escola de Campinas justifica-se não apenas porque essa abordagem partilha de conceitos teóricos comuns ao exposto na seção anterior, como é o caso do PDE e da natureza monetária da taxa de juros, mas também por que os economistas que compartilham dessa visão, como é o caso do próprio Belluzzo, vêm exercendo destacada ascendência sobre os meios acadêmicos heterodoxos assim como sobre o debate público brasileiro de forma geral, pelo menos desde a segunda metade da década de 1970.

Na subseção 3.1, será apresentado como Belluzzo e seus coautores conciliam o reconhecimento da natureza estatal da moeda, na qual o governo dispõe da prerrogativa de emitir a moeda e determinar a taxa básica de juros que incide sobre os títulos públicos, com o conceito de "convenções" e de "preferência pela liquidez", conceitos que atribuem ao setor privado um papel central na determinação da estrutura a termo da taxa de juros e limitam a capacidade de endividamento do Estado na moeda por ele emitida. Em 3.2, discutimos brevemente como a "hierarquia internacional de moedas" impõe limites adicionais ao exercício da política econômica, fiscal e monetária, aos governos de economias periféricas emissores de moedas não conversível, como o Brasil.

O papel das convenções e da preferência pela liquidez na determinação da taxa de juros e na gestão da política econômica

Segundo a visão da Escola de Campinas, reconstituída a partir dos escritos de Belluzzo e seus coautores, e que será exposta a

13 Ver, por exemplo, Carneiro (2002).

14 Recentemente, vem sendo desenvolvida no IE-Unicamp uma série de trabalhos com uma abordagem próxima a MMT. A esse respeito, ver, por exemplo, Gerioni (2020) e Deos *et al.* (2021).

seguir, a moeda, emitida pelo Estado, e o exercício da política econômica, estão sujeitas, em última análise, à validação do setor privado, por meio de suas "convenções" e "preferência pela liquidez". No caso da política monetária, a capacidade do Estado de controlar a estrutura a termo da taxa de juros seria restrita e/ou inexistente, uma vez que a taxa de juros básica controlada pela AM estaria subordinada à taxa de longo prazo que reflete a "preferência pela liquidez" dos agentes privados capazes de atuar no mercado monetário. Por outro lado, do ponto de vista da política fiscal, as "convenções" do setor privado atuariam ao restringir a capacidade do Estado recorrer ao endividamento público, sob pena de provocar uma crise macroeconômica, por exemplo, ligada à fuga de capitais, argumento que será examinado em mais detalhes no item 3.2, o que se contrapõe à teoria das finanças funcionais, segundo a qual o governo não tem restrição de financiamento na moeda que emite.

Ao analisar o papel das moedas nas economias capitalistas, Belluzzo (2013, p. 61), apoiado nas contribuições de Marx e Keynes, assinala que "o dinheiro, como forma geral da riqueza é, simultaneamente, um bem público [...] e objeto da cobiça privada". Como esclarece em outra passagem, "[o] dinheiro é [...] o fundamento das relações entre os produtores independentes e, por outro lado, o único critério quantitativo admissível para a avaliação do enriquecimento privado" (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2019, p. 121). Belluzzo e Galípolo apontam a centralidade do Estado em garantir a "convenção social" necessária ao reconhecimento da moeda como a unidade de conta de aceitação geral pelos participantes de determinada economia, o que pressupõe a "confiança" entre eles.

> **A moeda e a confiança nela são fenômenos sociais**. Tenho confiança na moeda porque sei que o *outro* está disposto a aceitá-la como forma geral de existência do valor das mercadorias particulares, dos contratos e da riqueza. (...). **A reprodução da sociedade fundada no enriquecimento privado depende da capacidade do Estado de manter a integridade da convenção social que serve de norma aos atos dos produtores independentes.** (BELLUZZO, GALÍPOLO, 2019, p. 120. Grifos nossos.)

Assim, as "convenções" exercem o papel-chave de "âncoras sociais" (BELLUZZO, 2016, p. 76) necessárias para assegurar a integridade da ordem monetária vigente e assim o funcionamento da economia, e cabe ao Estado assegurar a integridade dessas convenções[15]. Isso torna-se particularmente importante para Belluzzo, quando temos em vista a presença da "incerteza radical" nas economias capitalistas, assim chamadas "economias monetárias da produção[16]. Baseado na *Teoria Geral* de Keynes, para Belluzzo (2016, p. 82), a tomada de decisões "quanto à posse da riqueza", sejam as decisões de produção (de curto prazo) ou, sobretudo, as decisões de investimento (de longo prazo), são apoiadas em expectativas, e seu grau de confiança nelas quanto aos resultados esperados no futuro. Porém, segundo o economista, não é possível nesse processo de tomada de decisão a "avaliação inequívoca dos resultados mais vantajosos mediante o cálculo de probabilidades", pois "[essas] decisões intertemporais não têm bases firmes, isto é, não há 'fundamentos' que possam livrá-las da incerteza radical em que os proprietários de riqueza estão mergulhados" (Idem, p. 73).

A presença de "incerteza radical" se traduz, nessa visão, no caráter intrinsecamente instável das economias capitalistas, em face do caráter volátil do estado das expectativas associadas às decisões de produção e especialmente de investimento. Isso resultaria no papel especial que a moeda exerce como "ativo", pois confere grau máximo de liquidez para seu possuidor, isto é, proteção e flexibilidade diante de um futuro incerto. Assim:

> A função de reserva de valor corresponde à busca de certeza nas decisões intertemporais que acompanham a preservação e a acumulação da riqueza, inexoravelmente avaliada sob forma monetária e abstrata. Outros bens ou ativos também poderiam desempenhar a função de reserva de valor, desde que não se deteriorem muito rapidamente. Contudo, a transformação de outros bens ou ativos particulares em poder de compra geral envolve

15 Sobre o papel central das convenções para o funcionamento das economias monetárias da produção para Belluzzo, ver Belluzzo (2013, p. 62; 2016, p. 73-79) e Belluzzo e Almeida (2002, p. 27-62).

16 Sobre o conceito de "economias monetária da produção", presente nos escritos de Keynes preparatórios à *Teoria Geral*, ver Belluzzo (2016) e Belluzzo e Galípolo (2017; 2019; 2021).

> custo e tempo (sua venda pode levar meses, e as condições de *liquidez* do mercado podem impor a venda com perda de capital). É nesse sentido que a moeda é o ativo de maior liquidez da economia (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017, p. 74)[17].

Segundo a exposição feita por Keynes na *Teoria Geral*, são três os motivos por demanda por moeda: (i) o *motivo transação*, que liga-se aos intervalos entre pagamentos e recebimentos dos agentes privados, sendo uma função positiva e regular da renda; (ii) o *motivo precaução*, relacionado à previdência desejada pelos agentes em face de ocorrências não previstas no futuro, funcionando como um seguro; e (iii) o *motivo especulação*, que refere-se ao comportamento esperado das variações futuras da taxa de juros[18]. Os dois últimos motivos, precaução e especulação, seriam sensíveis à mudança no estado de expectativas e, portanto, à percepção da incerteza por parte dos agentes econômicos e seu respectivo grau de preferência pela liquidez. Por sua vez, a oferta de moeda (base monetária) é tomada como exógena, determinada pela AM[19]. Assim, na *Teoria Geral* é a interação entre oferta (exógena) e demanda por moeda que determina a taxa de juros.

De forma coerente com a exposição que Keynes faz na *Teoria Geral*, Belluzzo indica as implicações do conceito de *preferência pela liquidez* para a análise da determinação da taxa de juros, na qual a demanda por moeda ocupa um papel determinante: "Convém insistir que a taxa de juros é um fenômeno monetário: suas flutuações exprimem, a cada momento, maior ou menor preferência do 'público' pela posse, agora, da forma geral da riqueza, o dinheiro" (BELLUZZO, 2016, p. 71).

No entanto, ao comentar o *Tratado sobre a Moeda* (1930), Belluzzo (2016, p. 59-51) também assinala que Keynes identificou nessa obra a natureza endógena da moeda. Isto teria se acentuado recentemente,

17 No mesmo sentido, ver, por exemplo, Belluzzo e Almeida (2002, p. 33).

18 Posteriormente, Keynes (1937) adicionaria o motivo *finan*ce relacionado à antecipação de meios de pagamento, por parte dos bancos, por exemplo, da demanda por moeda para a realização de despesas não frequentes, particularmente a aquisição de bens de capitais, isto é, decisões de investimento.

19 Belluzzo e Galípolo (2017, p. 72; 2019, p. 129) reconhecem que na *Teoria Geral* de Keynes a base monetária é tomada como exógena.

pois "nos últimos anos a 'endogeneização' da criação monetária mediante a expansão do crédito chegou à perfeição" (BELLEZZO; GALÍPOLO,2017, p. 124)

Por sua vez, o economista, em diversas passagens, também reconhece que cabe à AM a determinação da taxa básica de juros[20].

Assim, Belluzzo, apesar de reconhecer a endogeneidade da moeda e que a AM controla a taxa básica de juros, simultaneamente atribui à preferência pela liquidez o papel central na determinação da estrutura a termo da taxa de juros e, assim, da taxa básica de juros. Ele concilia esses pontos de vistas, aparentemente contraditórios, atribuindo papel preponderante à "preferência pela liquidez" do setor privado na determinação de taxa de juros de longo prazo, que, por sua vez, subordinaria os movimentos da taxa básica de juros. Assim:

> **A taxa de desconto e as operações de mercado aberto, manejadas pelo Banco Central, são a cúspide desse sistema de pagamentos e de provimento de liquidez**, pois permitem às autoridades monetárias alterar o volume e o custo de acesso ao provimento de liquidez do Banco Central, tornando mais estritas ou relaxadas as *condições* em que são ofertados os novos fluxos de crédito ou negociados os títulos de dívida e demais ativos financeiros já existentes. No entanto, o êxito ou fracasso das manobras do Banco Central está condicionado às alterações no 'estado de expectativas' dos possuidores de riqueza. Keynes no *Treatise on Money* considerava fundamental para o sucesso da política monetária a divisão de opiniões entre altistas e baixistas. **Na *Teoria Geral* esse fenômeno encontrou uma definição mais precisa no conceito de *preferência pela liquidez*** (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2019, p. 137-138. Grifos nossos)[21].

20 A este respeito, ver, Belluzzo e Almeida (2002, p. 38) e Belluzzo e Galípolo (2019, p. 137)

21 Este trecho também encontra-se reproduzido em Belluzzo (1997, p. 179-180). Ver, também, por exemplo, Belluzzo (1997, 69-70) e Belluzzo e Coutinho (1996, p. 133-134). A subordinação da taxa de juros de curto prazo, controlado pela AM, à taxa de juros de longo prazo, que é determinada pelo setor privado, não impede Belluzzo e Galípolo (2019, p. 186) de também reconhecerem que a taxa de juros básica definida pela AM tenha o propósito de influenciar a taxa de juros de longo prazo, mas esta segue exprimindo o estado de expectativas do setor privado.

No mesmo sentido, Belluzzo e Coutinho (1996, p. 133-134), afirmam:

> Aos primeiros sinais de aquecimento do nível de atividade e diante da percepção de que os ativos estão sobrevalorizados e de que as taxas de juros de longo prazo estão baixas – diante da inflação projetada – os agentes mais ágeis atiram primeiro e precipitam um 'sell off", provocando uma espiral baixista dos preços dos títulos e, consequentemente, as taxas de juros longas se elevam abruptamente. Com isso, **o mercado emite sinais para as autoridades monetárias de que considera adequada e, ao mesmo tempo, inquietante a elevação das taxas de juros curtas**. Isso explica, aliás, o aumento da volatilidade dos preços (e das taxas longas) durante as etapas de baixa do ciclo financeiro. Parece ser uma peculiaridade destes mercados de riqueza e de sua dinâmica cíclica, **a endogeneização dos movimentos da taxa de juros longa e a subordinação ao manejo das taxas curtas às expectativas que comandam as alterações no curso das primeiras** (Grifos nossos).

Se a política monetária se encontra subordinada à preferência pela liquidez do setor privado, o exercício da política fiscal também se encontra dependente das suas convenções. Em artigo recente, Belluzzo, Raimundo e Abouchedid (2021) criticam a MMT por esta não levar na devida consideração a natureza simultaneamente pública e privada da moeda fiduciária, além da "hierarquia internacional de moedas". Os autores reafirmam o papel central das convenções do setor privado para a condução da política econômica, pois "considerando que a ordem monetária se funda numa convenção [...] a soberania monetária do Estado pode ser posta à prova a qualquer momento pelos proprietários privados de riqueza" (Idem, p. 13). Segundo eles, a política fiscal, em geral, e o endividamento público, em particular, devem estar em acordo com "os impulsos e perspectivas do grande capital, nacional e estrangeiro", uma vez que a "estabilidade monetária" estaria "em permanente risco de ruptura":

> [Os proprietários dos meios de produção] *não permitem ao Estado expandir ilimitadamente a dívida pública, assim como, simultaneamente, o próprio Estado estabelece limites à ampliação considerada desmesurada das várias formas de moeda privada (crédito)*. Nesse jogo em que a estabilidade monetária está em permanente risco de ruptura, o Estado e o grande capital estabelecem, institucionalmente, regras de expansão monetária. **[...] a percepção da *moeda como uma expressão de um feixe de contradições* não admite a existência de uma gestão monetária e de dívida pública, por parte do banco central e do Tesouro Nacional, que não esteja de acordo com os *impulsos e perspectivas* do grande capital, nacional e estrangeiro.** Este, busca moldar a gestão monetária de forma mais permissiva ou mais conservadora, de acordo com suas estratégias específicas e momentâneas de valorização do capital. (Idem, p. 5. Trecho em itálico dos autores e grifos nossos.)

No mesmo sentido, afirmam Belluzzo e Galípolo (2021, p. 140):

> **A 'confiança' dos controladores privados do crédito é decisiva para conferir força e legitimidade à política fiscal e de endividamento público**. **Se o desequilíbrio fiscal e o crescimento do débito público na composição dos patrimônios privados tornarem-se, na visão dos mercados, fenômenos profundos e duradouros, a desconfiança dos possuidores de riqueza se desloca das desgraças da finança privada para a situação financeira do Estado.** (Grifos nossos.)

Segundo a interpretação feita por nós à luz de diversos trabalhos de Belluzzo (e seus coautores), em termos mais precisos, o endividamento público (seu nível, trajetória e/ou perfil em termos de prazo), no caso de se afastar das "convenções" do setor privado, daquilo que consideram merecedores da sua "confiança", poderia ter duas consequências macroeconômicas principais, que estão relacionadas, mas que não se confundem, a saber:

i. Desencadear uma "crise financeira do Estado", como aquela que teria ocorrido no Brasil por ocasião da crise da dívida externa, na década de 1980, o que amplificou a crise infla-

cionária em curso no país decorrente de choques externos, situação que, em casos limites, podem levar à "hiperinflação", com abandono da moeda emitida pelo Estado, por meio, por exemplo, da sua "dolarização"[22].

ii. Elevar os prêmios de risco dos títulos públicos, o que exigiria taxas de juros maiores para evitar fugas de capitais, em um sistema monetário internacional no qual prevalece a "hierarquia internacional de moedas", algo ainda mais relevante no atual contexto de globalização financeira.

Por considerá-lo mais geral, optamos por analisar nos limites deste trabalho somente a consequência indicada no argumento referente ao item (ii), algo que faremos a seguir.

Hierarquia internacional de moeda e os limites adicionais ao grau de autonomia da política econômica em países de moeda não conversível

Recentemente foram produzidos uma série de trabalhos por pesquisadores ligados ao IE-Unicamp que criticaram as recomendações de política econômica da MMT para países periféricos a partir do conceito de "hierarquia internacional de moedas", e seus impactos restritivos adicionais sobre o exercício da política econômica, sobretudo sobre os países de moeda não conversível, isto é, cujas moedas não são aceitas fora das fronteiras nacionais[23]. Segundo essa interpretação, exceto o país emissor da moeda-chave internacional, os Estados Unidos, os demais países, em diferentes graus, encontram limites à utilização da moeda doméstica no âmbito internacional, o que restringe o grau da liberdade da suas políticas fiscal e monetária. Isso teria se agravado drasticamente no contexto da chamada "globalização financeira"[24], a partir das décadas de 1980 e 1990, caracterizado pela ampla abertura da conta capital e financeira, tanto nos países

22 Essa interpretação encontra-se desenvolvida principalmente em Belluzzo e Almeida (2002).

23 Ver, por exemplo, Vergnhanini e Conti (2017), Carneiro (2020), Prates (2020, 2021), Belluzzo, Raimundo e Abouchedid (2021).

24 A respeito da globalização financeira, ver, por exemplo, Carneiro (2002, p. 227-264).

centrais como periféricos, com aumento substancial dos fluxos internacionais de capitais de curto prazo, muito voláteis. Como assinala Belluzzo (1995, p. 19), "a globalização ao tornar mais livre o espaço de circulação da riqueza e da renda dos grupos integrados, desarticulou a velha base tributária das políticas keynesianas e submeteu a capacidade de endividamento do Estado ao poder de veto dos mercados financeiros"[25].

Simplificadamente, como sintetizado por Gerioni (2020), segundo a hierarquia internacional de moedas, é possível estabelecer dois grupos de países, centrais e periféricos, havendo gradações não apenas entre esses dois grupos de países, mas dentro de cada grupo. Cada país desfrutaria de distinto grau de liquidez, com o dólar norte-americano possuindo a liquidez máxima, e as moedas centrais, como o euro, graus menores de liquidez, até chegar às moedas periféricas, como o Real emitido pelo Estado brasileiro, em que a liquidez internacional é praticamente nula, uma vez que essas moedas não são utilizadas em qualquer das suas funções no plano internacional. A hierarquia internacional monetária se expressaria, por sua vez, nos distintos prêmios de risco que incidem sobre os títulos públicos de cada país. Os países que, por exemplo, adotassem políticas econômicas que contrariassem aquilo exigido pelos investidores internacionais, por exemplo, em termos do comportamento de indicadores fiscais, poderiam ter que pagar prêmios de risco maiores e, no limite, correriam o risco de sofrerem fuga de capitais, com impactos macroeconômicos negativos, como a desvalorização cambial, a aceleração da inflação e a necessidade de adoção de políticas contracionistas para equilibrar as contas externas.

Em consonância com o exposto anteriormente, Belluzzo e Galípolo (2021, p. 177) criticam a MMT a partir do conceito de hierarquia internacional de moedas, que submeteria as taxas de juros de todos os países à política monetária dos Estados Unidos. Segundo os autores, a política econômica dos países emissores de moeda não conversível se encontra subordinada "ao grau de confiança" dos investidores internacionais, o que se transmite no prêmio de risco que deverá ser pago pelos títulos soberanos desses países para que sejam aceitos no mercado internacional. Assim,

25 No mesmo sentido, ver, por exemplo, Belluzzo (1997) e Carneiro (2002).

segundo Belluzzo e Galípolo (2019, p. 189-181. Grifos nossos) [26]: "**Os diferenciais de juros entre países são determinados pelo 'grau de confiança' que os mercados globais estão dispostos a conferir às políticas nacionais dos clientes que administram moedas destituídas de reputação internacional**". Em outro trabalho, afirmam que mesmo no contexto internacional atual de baixas taxas de juros "a trajetória da dívida pública e privada dos emergentes está submetida, em primeiríssima instância, aos prêmios de risco exigidos pelos investidores para manter em suas carteiras os ativos denominados na moeda 'emergente' não conversível" (Idem, 2021, p. 188). Portanto, países periféricos, como o Brasil, embora possuam soberania monetária, ao disporem de moeda não conversível, têm o grau de liberdade da sua política econômica ainda mais limitado que os países centrais, pois caso adotem políticas econômicas distintas daquelas preconizadas pelos investidores internacionais, que atentem contra a sua "reputação internacional", por exemplo, em termos do comportamento de indicadores fiscais de endividamento, poderão incorrer em prêmios de risco maiores, o que exigirá a elevação da taxa de juros sobre os títulos públicos para evitar perdas de capital. Em alguns casos, essa elevação poderá sequer ser suficiente para conter o processo de fuga de capitais, como teria ocorrido no Brasil no período 1998-1999 (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2021, p. 177).

Em resumo, segundo a interpretação que ajuizamos ser representativa do pensamento da Escola de Campinas, à luz da contribuição de Belluzzo e seus coautores, a política econômica dos países de moeda soberana, sobretudo os periféricos, se encontra subordinada ao setor privado, por meio de suas "convenções" e sua "preferência pela liquidez", e caso o governo atue de forma alheia aos seus designíos poderá provocar uma crise macroeconômica, por exemplo, associada à fuga de capitais. Assim, para a Escola de Campinas, o Estado, mesmo que emita sua moeda, disporia de graus de liberdade na condução da política econômica inferiores ao proposto pela visão do Grupo de Economia Política da UFRJ, examinada na seção 2.

26 Ver também Belluzzo (2016, p. 114).

Análise crítica da visão da Escola de Campinas à luz da teoria da taxa de juros exógena e das finanças funcionais

A presente seção é dedicada a assinalar as principais inconsistências analíticas da visão da Escola de Campinas sobre o grau de autonomia da AM na determinação da taxa de juros (4.1) e a capacidade de financiamento do setor público (4.2). No item 4.3, apresentamos um quadro comparativo que contrasta as principais divergências entre a visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ e a da Escola de Campinas, de forma a explicitar que para a primeira visão o grau de liberdade do governo seja na determinação da taxa de juros como em sua capacidade de financiamento por meio do endividamento público é superior àquela apregoada pela segunda visão.

Endogeneidade da moeda e a necessária exogeneidade da taxa de juros

Como vimos, segundo a visão da Escola de Campinas, apresentada a partir das contribuições de Belluzzo e seus coautores, reconhece a natureza endógena da moeda. No entanto, na análise da taxa de juros, o setor privado exerce, por meio da preferência pela liquidez, isto é, sua demanda por moeda, um papel preponderante na determinação da estrutura a termo da taxa de juros, condicionando assim inclusive os movimentos da taxa de juros básica de juros fixada pela AM, que deve se adequar àquilo preconizado pelo mercado.

Os autores da Escola de Campinas, sobretudo nos trabalhos a partir da década de 1980[27] foram muito influenciados pela apresentação da teoria da taxa de juros na *Teoria Geral*. A implicação dessa escolha teórica, do ponto de vista analítico, é que geralmente se tende a pensar os gastos do governo em um contexto de base monetária ou oferta exógena de moeda, como Keynes fez na *Teoria Geral*, e não se analisam as consequências para a determinação das taxas de juros da situação em que os gastos do governo alteram a oferta de moeda, como visto na subseção 2.1. O fôlego teórico da preferência pela liquidez

27 Ver, por exemplo, Belluzzo e Tavares (1981) e Belluzzo e Almeida (2002).

como determinante da taxa de juros de longo prazo diminui bastante quando o governo pratica o "truque" de deixar o setor privado mais líquido do que ele pretende, fato que é reconhecido pelo próprio Keynes, em escritos posteriores à *Teoria Geral*[28].

Adicionalmente, como apontam Serrano e Summa (2013, p. 397), por mais que o setor privado possa oferecer certa resistência ao curso das taxas de juros de longo prazo pretendidos pela AM, um título público de 5 ou 10 anos, por exemplo, sempre pode ser decomposto em operações mais curtas, mais influenciados pela taxa de juros de curto prazo. Por isso, é relevante que o Tesouro não decida alongar a dívida pública a qualquer custo. Tanto mais clara a AM é sobre o curso futuro da taxa básica tanto maior a influência sobre as taxas longas. E, conforme já exposto, a AM poderia/deveria colaborar com o Tesouro no controle das taxas longas diretamente.

Há na visão de Belluzzo uma inconsistência analítica de se combinar elementos de moeda endógena e exógena simultaneamente. Essa confusão analítica também tem consequências sobre a visão da taxa básica de juros. Gerioni (2020) aponta evidência textual para questionar o argumento de perda de autonomia de política monetária (controle da taxa básica de juros) defendida pela visão da Escola de Campinas, apontando que parcialmente esse argumento se baseia em um pressuposto que desconsidera o princípio da compensação para economias abertas. Além disso, alguns autores ligados à Escola de Campinas, quando consideram adequadamente tal princípio, defendem que a acumulação de Reservas Internacionais "fragilizou" quantitativamente e qualitativamente as finanças públicas na medida em que o aumento das Reservas levou ao aumento do endividamento interno bruto e ao problema do encurtamento dos seus prazos, devido às operações de esterilização[29].

28 "This ability to wait constitutes the signal advantage of the Treasury over private borrowers. (…) If (…) the Treasury allows itself a little more rope and waits just long enough for the market to become greedy for stock, the weight of savings seeking investment will force the rate of interest downwards. It is all as question, as I began by saying, of giving the market just a little more liquidity than it wants" (KEYNES, 1973 [1939], p. 544).

29 Para uma análise crítica da proposta de venda de Reservas Internacionais para objetivos de política fiscal e também da noção de que o acúmulo de Reservas, no passado recente, "fragilizou" as finanças públicas do Brasil, ver Pimentel, Carvalho e Serrano (2021).

O desacordo em relação à posição que encerra o parágrafo anterior não poderia ser maior na medida em que os autores do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ apontam que o acúmulo de Reservas Internacionais além de não "fragilizar" as contas públicas, foi fundamental para baixar o risco-Brasil e melhorar as condições de financiamento externo da economia brasileira (PIMENTEL; CARVALHO; SERRANO, 2021).

Convenções, financiamento do Estado e os riscos de fuga de capitais

A relevância das "convenções" dos detentores do "grande capital nacional e estrangeiro", nas palavras de Belluzzo, Raimundo e Abouchedid (2021), em submeter a política econômica aos seus desígnios, deve ser relativizada. Em primeiro lugar, a noção de "convenção" leva a análise para um terreno necessariamente subjetivo e arbitrário em face do reconhecimento dos múltiplos interesses que coexistem no interior da sociedade, frequentemente em conflito, e, assim, na ausência de um critério objetivo capaz de indicar qual a convenção é aquela mais representativa do conjunto da sociedade.

Em segundo lugar, é preciso estabelecer qual o canal de transmissão dos "impulsos" e "perspectivas" da classe capitalista sobre a condução da política econômica, isto é, como os "proprietários dos meios de produção" controlam indiretamente a política econômica, *fora* dos órgãos governamentais, independentemente do grupo político que ocupe o Estado estar mais ou menos ligado, por exemplo, aos interesses da classe trabalhadora ou capitalista. Como discutido na seção 3.2, para a Escola de Campinas o principal canal de transmissão seria por meio da elevação dos prêmios de risco dos títulos públicos e privados, ou, em casos limites, a ocorrência de uma fuga de capitais, no caso de o governo atuar de forma divergente àquela preconizada pelos principais grupos econômicos privados, nacionais e estrangeiros.

Como indicado na seção 2, a AM, ao controlar a taxa básica de juros, na prática, se compromete a comprar qualquer quantidade de títulos públicos que o "mercado" não deseje reter no mercado secundário. Assim, por mais que os agentes privados por algum

motivo, como, por exemplo, por causa de determinada condução da política fiscal e/ou trajetória de endividamento público, "desconfiem" da capacidade do Estado saldar seus compromissos na moeda que emite, este não pode ficar insolvente.

Reiteramos que a situação é complemente distinta quando se trata das condições de financiamento externo, em moeda-chave internacional, como procuramos indicar no item 2.2. Por sua vez, para a visão da Escola de Campinas, na vigência da hierarquia internacional de moedas, países periféricos, ao disporem de moeda não conversível, teriam o grau de liberdade da sua política econômica bastante restritos, o que inclui limitações adicionais à capacidade do governo recorrer ao endividamento público para financiar seus gastos, sob risco de elevar a taxa de juros dos títulos públicos ou desencadear uma fuga de capitais. O mecanismo de transmissão dessa percepção de risco dos investidores internacionais em relação aos títulos de dívida domésticos, se expressaria, por exemplo, na elevação do risco-país. Como vimos, a partir da evidência examinada por Aidar e Braga (2019), o risco soberano é governado essencialmente por determinantes externos, o qual acrescentamos as condições de vulnerabilidade externa de cada país. Por outro lado, não foi encontrado em nenhum dos trabalhos recentes destinados a criticar a MMT a partir do conceito de hierarquia internacional de moedas dos autores da Escola de Campinas[30] evidências que correlacionem o risco soberano com indicadores fiscais de endividamento na moeda emitida pelo Estado.

Dessa forma, o grau de liberdade da política fiscal para a visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ também seria maior do que aquele previsto na visão da Escola de Campinas. Pois, para a primeira visão, o comportamento dos indicadores fiscais de endividamento na moeda emitida pelo Estado, mesmo em países periféricos, não configuraria uma restrição adicional que incidiria sobre o exercício da política fiscal, como previsto pela visão da Escola de Campinas. Assim, apoiada nas teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais, os autores ligados ao Grupo de Economia Política do IE-UFRJ entendem que os limites à adoção de políticas fiscais

30 Ver, por exemplo, Vergnhanini e Conti (2017), Carneiro (2020), Prates (2020, 2021), Belluzzo, Raimundo e Abouchedid (2021).

expansionistas decorrem do ponto de vista econômico, das restrições de oferta, ligadas, internamente, à disponibilidade de mão de obra e capital físico ociosos, e, externamente, da disponibilidade de divisas estrangeiras para fazer face aos compromissos externos. Soma-se a isso, a eventual existência de regras fiscais autoimpostas que limitam o exercício de políticas fiscais expansionistas, algo determinado na esfera política e que reflete a correlação de força dos distintos grupos de interesses, tanto externos como internos, que buscam submeter o governo de turno aos seus desígnios[31].

Assim, para a visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ, políticas fiscais expansionistas adotadas por países periféricos, sim, têm restrições, particularmente quando se tem em vista o seu padrão subordinado de inserção externa, tanto do ponto de vista comercial como financeiro. Porém, inexiste para essa visão o condicionante adicional representado pelo comportamento dos indicadores fiscais internos de endividamento, sob pena de elevarem o risco-país e/ou desencadearem uma crise de fuga de capitais caso descumpram as "convenções" vigentes do setor privado, local e/ou internacional.

Por fim, é curioso notar a respeito da causalidade entre indicadores fiscais e o aumento do risco-país e/ou fuga de capitais, que em determinada passagem, Belluzzo e Galípolo (2021), embora admitam a possibilidade de uma "crise de endividamento público", reconheçam que ela é provocada por crises externas, e não o contrário. Segundo eles, "**não encontramos sequer um fiapo de memória denunciado uma crise monetária-financeira provocada pelo endividamento público dos governos em moeda nacional**" (Idem, p. 162. Grifos nossos). Seguem Belluzzo e Galípolo, "[as] **crises de endividamento público estão invariavelmente associadas à tomada de empréstimo em moeda estrangeira**" (Ibidem. Grifos nossos), tendo sido este, segundo os autores, o caso do Brasil na década de 1980 e começo da década de 1990, antes do Plano Real.

31 Por razões de espaço, propositalmente não abordamos neste artigo os limites políticos à consecução, por meio da política econômica, do pleno emprego nas economias capitalistas. A esse respeito, ver, por exemplo, o seminal artigo de Kalecki (1977[1943]) "Aspectos políticos do pleno emprego".

Comparação entre as visões do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ e da Escola de Campinas

Apresentamos a seguir um quadro analítico comparativo sintético entre as visões do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ e da Escola de Campinas, de forma a indicar que embora partilhem de pontos teórico em comum, como o PDE e a natureza monetária da taxa de juros, no exame dos limites da política econômica existem diferenças fundamentais na análise da política econômica, como podemos ver no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparação entre as posições teóricas do Grupo de Economia Política da UFRJ e a Escola de Campinas

	Economia Política IE-UFRJ	**Escola de Campinas**
Princípio da Demanda Efetiva	Sim	Sim
Taxa de juros monetária	Sim	Sim
Determinação da taxa básica de juros (de curto prazo) e da taxa de juros de longo prazo.	AM determina a taxa básica de juros. Expectativas quanto ao futuro dessa taxa do setor privado e do Tesouro determinam a taxa de longo prazo. AM poderia/deveria atuar em conjunto com o Tesouro para moldar as taxas de juros de longo prazo.	Mercado determina a taxa de longo prazo segundo suas convenções e preferência pela liquidez, e esta determina a atuação da AM ao determinar a taxa básica de juros.
Indicadores fiscais de endividamento são relevantes para os fluxos externos de capitais?	Não	Sim

Fonte: elaboração própria.

Assim, para a visão da Escola de Campinas, o setor privado interno e externo por meio de suas "convenções" e "preferência pela liquidez", o qual se acrescenta a "hierarquia internacional de moedas", tem um papel preponderante na determinação da estrutura a termo da taxa de juros, condicionando a taxa de juros básica controlada pela AM, assim como impõe limites à condução da política fiscal. Neste último caso, o setor privado estabelece os indicadores fiscais de endividamento que podem ser tolerados, sem desencadear um

prêmio de risco maior sobre os títulos públicos e/ou um processo fuga de capitais, com potenciais efeitos deletérios particularmente relevantes em países periféricos, como o Brasil, que não dispõe de moeda conversível.

Em contraposição, para a visão do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ, o grau de autonomia do Estado em definir sua política econômica é maior do que aquele previsto pela Escola de Campinas. Do ponto de vista da política monetária, apoiado na teoria da taxa de juros exógena, a AM dispõe de instrumentos para fixar tanto a taxa de curto como de longo prazo que incide sobre seus títulos, respeitadas as condições definidas na equação 2, para que não haja fuga de capitais, pois os indicadores fiscais de endividamento não são relevantes para a determinação do risco-país e/ou para a fixação da taxa de juros. Do ponto de vista da política fiscal, com base na teoria das finanças funcionais, o Estado não se encontra restrito financeiramente, de forma que os indicadores fiscais de endividamento na moeda emitida pelo Estado não impõem limites adicionais à política econômica. Os limites existentes aos impactos reais da adoção de uma política fiscal expansionista são dados, internamente, pelos limites de oferta interno (capacidade ociosa e força de trabalho desempregada) e, externamente, pela disponibilidade de divisas para saldar compromissos externos, como as importações.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo contrapor duas visões no campo heterodoxo acerca da determinação da taxa de juros e dos limites ao exercício da política fiscal em países de moeda soberana. Este debate é importante na medida em que a realização de políticas de crescimento e desenvolvimento está inviabilizada pelas atuais regras fiscais vigentes e tendo em vista que o Brasil teve na década 2011-2020 seu pior desempenho em termos do crescimento da renda *per capita* nos últimos 120 anos. Desde a Constituição de 1988, sucessivos constrangimentos legais foram impostos à gestão da política fiscal no país, que acabariam culminando, em 2016, na Emenda Constitucional 95 (Regra do Teto de Gastos). Durante pandemia de COVID-19, as regras

vigentes no país que limitam o crescimento dos gastos públicos foram temporariamente flexibilizadas, algo decidido no nível dos Poderes Executivo e Legislativo, deixando clara sua natureza política.

Estabelecer em que medida as regras fiscais existentes como aquelas que limitam a capacidade de gasto e/ou endividamento do Estado na moeda por ele emitida são, de fato, necessárias ao funcionamento normal da economia, ou são fruto de uma "confusão muito grande por aí, às vezes proposital, sobre as limitações impostas pelos mercados ao raio de manobra dos Estados nacionais e a impossibilidade de se realizar políticas domésticas", como o observa o próprio Belluzzo (1998, p. 9), exige a correta compreensão do papel e limites da política monetária e fiscal em países de moeda soberana, incluindo as economias periféricas como a brasileira. Foi no tratamento desse tema que procuramos contribuir com o presente trabalho. Isso é particularmente importante quando temos em vista o alerta de Kalecki (1977 [1943], p 55) segundo o qual a "doutrina da finança sadia", acrescentamos, sejam suas bases teóricas de natureza ortodoxa ou heterodoxa, cumpre uma importante "função social" nas economias capitalistas, a saber: fazer com que o nível de emprego dependa do seu "estado de confiança". Segundo ele, "isso dá aos capitalistas um poderoso controle indireto sobre a política governamental: tudo que possa abalar o estado de confiança deve ser cuidadosamente evitado, porque causaria uma crise econômica" (Ibidem). No entanto, conclui Kalecki, "uma vez que o Governo aprenda o truque de aumentar o emprego por meio de suas próprias despesas, esse poderoso mecanismo de controle perde sua eficácia" (Ibidem), argumento que encontra-se em linha com a visão apresentada aqui do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ, apoiada nas teorias da taxa de juros exógena e das finanças funcionais.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Inflação*, v. 1, n. 1, p. 1-97, jun. 1999.

BELLUZZO, L. G. M. "O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'". *Economia e sociedade*, Campinas, v. 4, n. 1 (4), p. 11-20, jun. 1995.

BELLUZZO, L. G. M. "Dinheiro e transfiguração da riqueza". *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (orgs.). *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997, p. 151-193.

BELLUZZO, L. G. M. "Assim caminha a humanidade", *Folha de São Paulo*, 22 de março de 1998, p. 9.

BELLUZZO, L. G. M. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

BELLUZZO, L. G. M. *O tempo de Keynes nos tempos do capitalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2016.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. *Depois da queda:* a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G. M.; GALÍPOLO, G. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

BELLUZZO, L. G. M.; GALÍPOLO, G. *A escassez na abundância capitalista*. São Paulo, Editora Contracorrente, 2019.

BELLUZZO, L. G. M.; GALÍPOLO, G. *Dinheiro: o poder da abstração real*. São Paulo, Editora Contracorrente, 2021.

BELLUZZO, L. G. M.; RAIMUNDO, L. C.; ABOUCHEDID, S. (2019). "Gestão da riqueza velha e criação de riqueza nova: uma crítica à Modern Money Theory (MMT)". *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 1 (71), p. 1-14, janeiro-abril 2021.

BELLUZZO, L. G. M.; TAVARES, M. C. "Ainda a controvérsia sobre a demanda efetiva: uma pequena intervenção". *Revista de Economia Política*, v. 1, n. 3, jul.-set., 1981, p. 107-112.

BHERING, G.; SERRANO, F.; FREITAS, F. "Thirlwall's law, external debt sustainability, and the balance-of-payments-constrained level and growth rates of output". *Review of Keynesian Economics*, v. 7, p. 486-497, 2019.

BIANCARELLI, A. "O setor externo da economia brasileira, depois da bonança e da tempestade. *Revista política social e desenvolvimento*, 3, n. 23, out. 2015, p. 14-19.

CANO, W. "Instituto de Economia da Unicamp: notas sobre sua origem e linhas gerais de sua evolução". *In*: SZMERECSÁNYI, T.; COELHO, F. S. (orgs.). *Ensaios de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 199-209.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise*: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora da Unesp, IE-Unicamp, 2002.

CARNEIRO, R. "As Falhas da Modern Monetary Theory (MMT)". *Brazilian Keynesian Review*, 6(2), 2020, p. 290-312.

COUTINHO, L. G.; BELLUZZO, L. G. M. "Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas". *Revista Economia e Sociedade*, n. 7, Campinas, dez. de 1996, p. 29-49.

DALTO, F. A. S. *et al. Teoria Monetária Moderna – MMT:* a chave para uma economia a serviço das pessoas. Fortaleza: Nova Civilização, 2020.

DEOS, S. *et al*. "Modern Money Theory: Rise in the International Scenario and recent debate in Brazil". *Revista de Economia Política*, v. 41 (2), abril-junho de 2021, p. 314-332.

GERIONI, E. M. *A macroeconomia do pleno emprego na periferia*. Tese (Doutorado em Economia) – IE-Unicamp. Campinas (SP), 2020.

HAAVELMO, T. "Multiplier Effects of a Balanced Budget". *Econometrica*, New York, v. 13, n. 4, Oct., 1945, p. 311-318.

KALECKI, M. "O aspectos políticos do Pleno Emprego". *In*: MIGLIOLI, J. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: HUCITEC, 1977 [1943], p. 54-60.

KEYNES, J. M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Macmillan, 1936.

KEYNES, J. M. "Alternative Theories of the Rate of Interest". *The Economic Journal*, 47 (186), p. 241-252, jun., 1937.

KEYNES, J. M. *In*: MOGGRIDGE, D. (ed.). *The Collected Writings of J. M. Keynes.* Londres: Macmillan, 1973, v. 21 e v. 27.

LAVOIE, M. *Post-Keynesian Economics:* New Foundations. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2014.

LERNER, A. "Functional finance and the federal debt". *Social Research*, 1943, 10(1/4), p. 38-51.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F.; FREITAS, F. "Capítulo 1. Regimes de política econômica e o descolamento da tendência de crescimento dos países em desenvolvimento nos anos 2000". *In*: GOMES, G.; OLIVEIRA, M. J. (Orgs.). *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro.* Continuidade e mudança no cenário global: desafios à inserção do Brasil. Brasília (DF): Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016. v. 5, p. 17-46.

PIMENTEL, K. S. M. *Ensaios sobre política fiscal, demanda efetiva e finanças funcionais*. Tese (Doutorado em Economia) – IE-UFRJ, Rio de Janeiro-RJ, 2018.

PIMENTEL, K. S. M.; CARVALHO, M. H.; SERRANO, F. "Revisão crítica da proposta de utilização de reservas internacionais para objetivos de política fiscal nos quadros da pandemia de Covid-19". *In*: FERNANDES, M. *et al*.

(org.). *A doença do neoliberalismo:* o falso dilema entre saúde e economia na pandemia no novo coronavírus. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2021, p. 142-178.

PIMENTEL, K. S. M.; MARTINS, N. "Financiamento do gasto público, controle da(s) taxa(s) de juros e a dívida pública". *Nota de Política Econômica*. Grupo de Economia do Setor Público, IE-UFRJ, maio de 2020. Disponível em: https://gespufrj.blogspot.com/2020/05/financiamento-do-gasto-publico-controle.html. Acesso em: 22 de abril de 2021.

PRATES, D. "Beyond Modern Money Theory: a Post-Keynesian approach to the currency hierarchy, monetary sovereignty, and policy space". *Review of Keynesian Economics*, 8(4), 2020, p. 494-511.

PRATES, D. "MMT na periferia: quais os limites ao *policy space* das economias emergentes?". *Brazilian Keynesian Review*, 7(1), 2021, p. 188-200.

SANTOS, F. P. dos. "Evolução da consciência desenvolvimentista: da Cepal à Escola de Campinas". *Rev. Text. Econ.*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 119-135, ago./dez. 2017.

SERRANO, F. "Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier". *Contributions to Political Economy*, v. 14, p. 67-90, 1995.

SERRANO, F. "Acumulação e gasto improdutivo na economia do desenvolvimento". *In*: MEDEIROS, C.; FIORI, J. L. (Orgs.). *Polarização mundial e crescimento*. Petropólis-RJ: Vozes, 2001a, p. 76-121.

SERRANO, F. "Cinco Dúvidas sobre o Ajuste Fiscal". *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 28, n.4, p. 153-160, 2001b.

SERRANO, F. "Juros, câmbio e o sistema de metas de inflação no Brasil". *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 1 (117), p. 63-91, jan./mar., 2010.

SERRANO, F.; PIMENTEL, K. "Será que 'acabou o dinheiro'? Financiamento do gasto público e taxa de juros num país de moeda soberana. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, 2017, p. 1-29.

SERRANO, F.; PIMENTEL, K. Super Haavelmo: balanced and unbalanced budget theorems and the sraffian supermultiplier. XII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. *Anais*. Campinas (SP): IE-UNICAMP, 2019

SERRANO, F.; SUMMA, R. F. "Uma sugestão para simplificar a teoria da taxa de juros exógena". *Ensaios FEE*, v. 34, p. 383-406, 2013.

VERGNHANINI, R.; CONTI, B. M. "Modern Money Theory: a criticism from the periphery", *Brazilian Keynesian Review*, 3(2), 2017, p. 16-31.

Parte III

NARRATIVAS

Trágicas tramas trágicas
e
Um finório tartamudeio

Frederico Guilherme Bandeira de Araujo

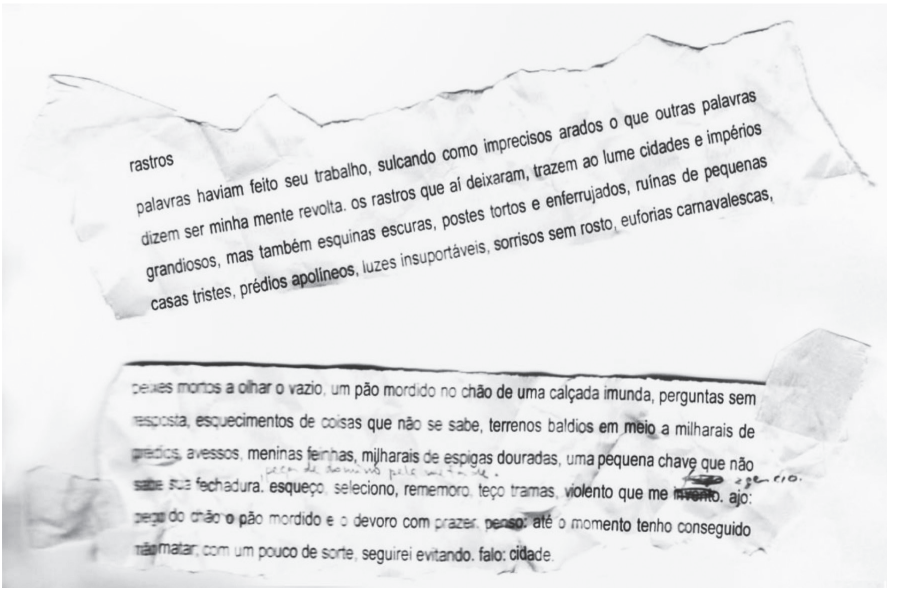
histórias de paixão, desespero e força
sobre palavras enquanto legado trágico:
fado a marcar caminho do caminhar
som e fúria de mistérios e carnaval
e rabisco trôpego pra não continuar

"y trató cada palavra como si encerrara una vía
de escape de la cárcel del lenguaje"[1]

1 PIGLIA, Ricardo. "La Excepción". *In: Los casos del comisario Croce*. Barcelona: Anagrama, 2018, p. 67.

FADO

narrativas de um narrador atormentado pelo fardo ontológico das palavras que o fizeram infante e permanecem libidinosos cantos de sereia a ecoar nas solidões de maio e nas ruas e nos nobres salões universitários, e nos botequins de televisão sem som, ovo colorido e cerveja quente em que busca inutilmente ficar surdo


rastros

palavras haviam feito seu trabalho, sulcando como imprecisos arados o que outras palavras dizem ser minha mente revolta. os rastros que aí deixaram, trazem ao lume cidades e impérios grandiosos, mas também esquinas escuras, postes tortos e enferrujados, ruínas de pequenas casas tristes, prédios apolíneos, luzes insuportáveis, sorrisos sem rosto, euforias carnavalescas,

peixes mortos a olhar o vazio, um pão mordido no chão de uma calçada imunda, perguntas sem resposta, esquecimentos de coisas que não se sabe, terrenos baldios em meio a milharais de prédios, avessos, meninas feinhas, mijharais de espigas douradas, uma pequena chave que não sabe qual fechadura. esqueço. seleciono, rememoro. teço tramas, violento que me inverno. ajo: pego do chão o pão mordido e o devoro com prazer. penso: até o momento tenho conseguido não matar, com um pouco de sorte, seguirei evitando. falo: cidade.

papel amassado, sujo, lê-se de saída com certo desassossego que palavras haviam feito seu trabalho. pelo menos assim lê-se na carta lida em voz alta no dia 17.

na resposta, rascunhada ensimesmados dias depois em folhas sem numeração ou marca sequencial, em breves e desencontrados traços, lê-se com certo destaque numa delas tomada ao acaso, que não cabe replicar ao léu tal desassossego. talvez apenas questão do tempo verbal, argumenta a frase subsequente traçada em letra de arquiteto, distinta da cursiva de todo o restante. e segue com frase um tanto enfática: palavras jamais terminam seu trabalho, longínquo legado divino que são. mesmo sendo verbo tornado expressão terrena,

2 Fragmento de "e remoinhos e cidades de leva e traz e dolores e". Rio de Janeiro, GPMC/IPPUR/UFRJ, 2013, p. 9

degradada. mesmo nem sequer sendo palavra adâmica, ainda que sempre almejando e crendo em tal poder. de qualquer modo, até a infiéis não há sentido em conceber que palavras tenham esgotado seu trabalho. se argumento outro não for considerado, pelo tangível fato de que quando som e fúria e levezas se fazem grafias, traços indeléveis ou no mínimo duráveis, traspassam as múltiplas fronteiras da diacronia e da sincronia e os limites de distância e duração. e assim, seja em tempos insólitos e mesmo em paredes de becos mal falados, apresentam-se incansavelmente a leitores ávidos ou sonolentos ou estrangeiros ou iletrados ou poetas ou cegos, e por esse meio fazem, inexoravelmente fazem, seguem fazendo seu trabalho.

em outras quatro folhas, grampeadas juntas, curiosamente grafadas em frente e verso, como que indicando preocupação com qualquer tipo de aleatória disseminação que pudesse quebrar um suposto todo ali traçado, constata-se novo foco argumentativo relativo ao tal papel amassado, sujo. foco dir-se-ia mais complexo ou desconcertante, sem dúvida decorrente ou mesmo imposto pelo sísifo trabalho palavrório antes afirmado. a escritura na primeira das quatro folhas começa com uma questão de formulação simples: afinal, que trabalho é esse que é considerado que as palavras fazem, ou fariam ou farão ou fizeram? o passado aqui se fazendo presente, um improvável leitor atento àquela escritura poderia conjecturar, apenas como ironia ao tempo verbal questionado na outra página comentada.

as duas linhas que seguem estão rasuradas com riscos pretos grossos, que as tornariam totalmente ilegíveis, não fosse breve expressão no início da segunda linha. vê-se ali, com certo esforço e imaginação, a locução prepositiva “em virtude de”. ligação causal de alguma coisa com outra ou consigo mesmo. não vale especular. o que segue é suficientemente denso por si só.

em traços mais robustos a afirmativa imediatamente após as borradas linhas transparece límpida qual cristal, como que a evocar epifania: as palavras da cidade dos homens, essa dádiva divina, destinam-se a descrever coisas, seus arranjos e movimentos, assim como, mais fundamentalmente, destinam-se a expressar o que essas coisas, seus arranjos e movimentos são, verdadeiramente são. como representantes em materialidade outra (sonora ou gráfica) de uma

imaginada presença ausente. ou de imaginado arranjo ausente de presenças ausentes. perfazendo cada uma e no conjunto, totalidades que se encerram em si. logo abaixo numa inusitada colagem, pelo aspecto, aparentemente recorte de texto impresso, lê-se: questão do todo e, seja no saber, seja na ação a verdade só pode ser colocada se o sujeito que a coloca for movimento rumo à "totalidade" e ele próprio já uma forma de todo. ao lado entre colchetes, em letras meio enviesadas, enigmáticas indicações que se poderia supor referências do tal escrito colado. B CI2: n7, p85.

em outro parágrafo, todo em maiúsculas. as palavras assim funcionando, são meios de comunicação entre sujeitos de palavra sobre como e o que é o mundo, e sobre o próprio si mesmo e os outros de si.

"como" e o "é" grafados em *creion* de cera vermelho, brutal. e segue, com grafite que parece um neutro B2 preto em letras que aspiram ao gótico, a fazer ardilosa inflexão que certamente surpreenderá a qualquer outro eventual leitor desse rascunho ou da escrita acabada, se houver. trágico trabalho suposto às palavras, é a frase imediata. dádiva do poder de poder dizer como e o que é o mundo. terrível fado ontológico então, que não suspeita o desvio, o erro, a criação. triste fado ontológico que faz vazia a palavra sujeito. que no limite leva ao terror. traço de tragédia clássica. *remember* édipo. dádiva e sina determinada, imposta por algum imperscrutável poder transcendente, mesmo antes de qualquer pretenso significante ser balbuciado ou grafado. fado, assim, origem da palavra. fado, assim, palavra do ruído "fado". fado, assim, palavra da grafia "fado".

esplendoroso e terrível destino ontológico que, contudo, porém, ainda assim, não obstante, apesar disso, conquanto, no entanto, entretanto, mesmo assim, sem embargo se esvai em si mesmo ao se cumprir: aquilo que coisas, seus arranjos e movimentos supostamente são é o que palavras dizem que essas coisas, seus arranjos e movimentos são. armadilha do destino.

heróis do discurso, ingênua ou pragmaticamente submissos a esse silencioso e inquestionado destino de glória das palavras, não mais que realizam a en(fado)nha eterna repetição do mesmo com cores saturadas e rocambolescas danças a obscurecer o trabalho insano. heróis do discurso desse modo assujeitados, pseudos adões

ou evas fora de época, não aportam palavras que não sejam aquelas pautadas pelo destino. as regidas pelo verbo ser. as homólogas ao substantivo ser.

draconiana vida, a desses heróis retilíneos, pode-se considerar, eternamente a disseminar e impor o que dizem ser, em confortável devir de certeza da certeza, de absoluta ausência da ambiguidade, do desvio, da dúvida, da errância.

obscurantista vida, a desses heróis retilíneos, pode-se considerar, eternamente a disseminar e impor o que dizem ser, em confortável devir traçado em manuais e cartilhas e catecismos onde heráclito está banido desde sempre e não se veem traços de foucault, joyce, derrida, blanchot, dolores, faulkner. a frase parece ter ficado incompleta.

tristinha vida, a desses heróis retilíneos, pode-se considerar, eternamente a disseminar e impor o que dizem ser, em confortável devir salvacionista: como imputar responsabilidade por qualquer dito peremptório a agentes sem agência? como imputar responsabilidade por qualquer dito peremptório quando o efetivo protagonismo do dizer o que é, o que vai ser, o efetivo portador proponente das palavras verdade, e não existem outras, fiquem sabendo, é considerado imperscrutável e misteriosa e mágica *vox dei* cantada como *vox populi*?

num escrito inclinado, em letra miúda cercado por balão, como em *comics* de estilo tradicional, jamais num mangá, há um apenso certamente ali colocado em alguma releitura: abre aspas. o verdadeiro sentido da tragédia não é a expiação dos pecados individuais do herói, mas do pecado original, comum a todos, isto é, a culpa da existência ela própria. fecha aspas. abre colchete. nietzsche, introdução à tragédia de sófocles: nota 3 p 37-38. fecha colchete.

no parágrafo que segue, ainda no balão, a diretriz: ver página "duomo". ao perscrutar esta, a única do manuscrito com algum tipo de referência identificatória, encontra-se uma certa reiteração do dito que nietzsche diz, através de palavras ditas de walter benjamin. abre aspas. abre colchete. nas denominadas tragédias da fatalidade. fecha colchete. o cerne da noção de destino é muito mais a convicção de que a culpa como tal é, nesse contexto, sempre culpa da criatura – o pecado original em termos cristãos – e não transgressão moral do agente, desencadeando por meio de uma manifestação sempre fugidia a causalidade como instrumento de uma fatalidade, que se

desenrola inexoravelmente. fecha aspas. abre colchete. benjamin, "conceito de destino no drama de destino", *in* origem do drama barroco alemão, *apud* nietzsche, introdução à tragédia de sófocles: nota 12 p 42. fecha colchete.

intensa reafirmação, talvez até um exagero que não resistiria a uma revisão antes do envio dessa carta resposta. pouco importa. até mesmo porque não é sabido o destino e o caminho até aqui dessas a-ordenadas palavras sobre as palavras, sobre as palavras enquanto fado. o que interessa a esta escritura sobre rastros de escrituras é o imbróglio que tece, as rasuras que risca, as questões que questiona, dobra, desdobra e faz nó já em outro dia. como este. no entanto, a

BRUXARIAS DE CARNAVAL

narrativas de um narrador atormentado pela desdita da carnavalização das palavras e coisas bem ditas e mal ditas e de deus e do universo e de dicionários e enciclopédias mesmo chinesas e *vade-mécuns* de capa dura e fotografias que testemunhas autênticas lhe garantiram ser autênticas e, aí ferida pungente, carnavalização do que costumeiramente chama(-se) si próprio. mas alentado por imaginada radicalização dessa desdita.

com rancor e desprezo crescente, mas também com certa sensação de medo que não conseguia definir, mais um aperto no peito, foi lendo devagar aqueles escritos que por dever profissional deveria comentar. não anotou nada. ao final tomou um copo de água e tentou dormir. de madrugada, insone, voltou à sua mesa e resolveu repassar tudo. incomodava menos o que discordava diretamente, mas a ambiguidade, o paradoxo, a corrosiva dúvida que aquelas palavras, um amontoado desconexo de trechos curtos, expunham sem pudor como feridas abertas em singelas letras cursivas. porque certezas me sustentam, disse em voz baixa, escandindo as tônicas. leu tudo novamente, agora com o firme intuito de comentar. não conseguiu. sobrepôs-se à agonia dos paradoxos a do trânsito indiscriminado da

primeira pessoa ao impessoal, da forma ensaística própria ou alheia a simplórias narrativas, do argumento apodítico ao gratuito manifesto e à magia. arrogante esse sujeito que ainda vou saber quem é.

runa arcana[3]

não há aqui nesta escritura qualquer dizer de um suposto enunciador, também e necessariamente receptor, a algum suposto receptor, também e necessariamente enunciador, sobre qualquer coisa que se denomina objeto. trata-se apenas da grafia de séries de signos em determinado código: séries de palavras formando fragmentos e outros fragmentos. palavras sendo só palavras, palavras puras sem sujeito escriturador, ou mesmo qualquer antecedente falador, só dizem a si mesmo de si mesmo. séries de palavras, portanto, que apenas respondem a certa exigência de escrita:

> não mais a escrita que sempre se pôs (por uma necessidade nada evitável) a serviço da palavra ou do pensamento dito idealista, ou seja, moralizante, mas a escritura que, por sua força própria lentamente liberada (força aleatória de ausência), parece consagrar-se apenas a si mesma, permanecendo sem identidade e, pouco a pouco, libera possibilidades totalmente diferentes, um jeito anônimo, distraído, diferido e disperso de estar em relação, um jeito por intermédio do qual tudo é questionado, e, para começar, a ideia de Deus, do Eu, do Sujeito, depois da Verdade e do Uno, depois a ideia do Livro e da Obra, de maneira que essa escrita (entendida em seu rigor enigmático), longe de ter por meta o Livro, assinalaria antes seu fim: escrita que se poderia dizer fora do discurso, fora da linguagem.[4]

3 Runa significa segredo, sussurro ou mistério. O termo também designa um conjunto de alfabetos relacionados que usam letras características (as runas), usadas para escrever as línguas germânicas. Cf. http://coven-diario-de-magia.blogspot.com/2010/05/runas-magia-mitos-e-misterios.html. Acesso em: 10.09.2019.
Arcano, no sentido figurado designa segredo ou mistério. Os alquimistas acreditaram que os arcanos foram expressos em todos os níveis de realidade de combinações de substância química para nossos humores íntimos e desejos. Cf. https://www.significados.com.br/arcano/. Acesso em: 10.09.2019.
Runa arcana, aqui, tem o sentido de redobrado segredo e mistério relativo ao alfabeto de uma desescritura.

4 BLANCHOT, Maurice. *A Conversa Infinita 1*: a palavra plural. São Paulo: Escuta, 2010, p. 8.

fragmento.

&

não há aqui nesta escritura qualquer dizer de um suposto enunciador, também e necessariamente receptor, a algum suposto receptor, também e necessariamente enunciador, sobre qualquer coisa que se denomina objeto. trata-se apenas da grafia de séries de signos em determinado código: séries de palavras formando fragmentos e outros fragmentos. séries de palavras que não têm início ou fim, ainda que graficamente sejam finitas. desde sempre sendo traçadas. a marca gráfica de começo sendo necessariamente de recomeço. a marca gráfica de fim sendo necessariamente de recomeço. eterno retorno do novo que faz cada escritura se dissipar enquanto ontologia e, no mesmo movimento, aflorar enquanto questão de linguagem. ah, esse enigma bruxo.

&

tragédia anamoderna. nem mesmo qualquer impotente sujeito assujeitado. nem mesmo qualquer frágil sujeito descentrado. nem mesmo qualquer natureza de qualquer natureza. apenas palavras que ousam dizer-se libertárias e desse modo dizem as palavras sujeito e natureza. mas sem livrarem-se totalmente de seu carma originário. ontologia e representação. rasura. o fado do legado divino ou da determinação da razão como narrativa rasurada do legado divino ou da determinação da razão. o fado do desarranjo da razão como narrativa rasurada do desarranjo da razão. desescritura. anaescritura. destexto. conjunto aberto de fragmentos abertos.

&

imprecisa precisão. delírio de gábor szegő[5]

> definição 3: um conjunto s $\subseteq$rn é aberto se todos os seus elementos são pontos no interior de s, ou seja, s é aberto se (e somente se) s = ints. exemplo 4: em r, um intervalo aberto s = (a,b) é um conjunto aberto. a união de conjuntos abertos é também um conjunto aberto.[6]

:‖

5 Gábor Szegő:húngaro (1895-1985).

6 Cf. http://www.ime.unicamp.br/~valle/Teaching/MA211Cursao/Aula02.pdf. Acesso em: 25.09.2019

alkahest[7]

se a escrita por si não se desentranha de seu encrespado fado ontológico, que alkahest da palavra é possível acionar para que pelo menos alguma transmutação libertária possa ser feita e permita doses de alegria e saborosos desassossegos noturnos? aquele que com o nome de hölderlin na calada da noite faz mistura de palavras bárbaras que nas manhãs afloram poemas? aquele que sob a alcunha de "wittgenstein, o segundo", diz que o que diz e o que todos dizem são jogos de linguagem? ou esse outro poder da palavra que é dois e afirma que todo primeiro balbucio ou garatuja abusada é já e desde sempre paradoxo? ou ainda, quem sabe, aquele outro alkahest que, autonomeado nietzsche, fala como um martelo e escreve fragmentos devastadores? ah, quiçá mesmo aquele estranho outro, do norte da África como dionísio, que fala como não falar e tem o gosto do segredo.

&

se a escrita por si se desentranha de seu encrespado fado ontológico, que forma de alkahest da palavra é acionada para que essa transmutação libertária se faça e permita doses de alegria e saborosos desassossegos noturnos? aquela que se nega como dissertação ou tese ou mesmo como exposição de qualquer coisa. negação que se faz pela afirmação da procura do que constitui cada dizer. numa filosofia do sujeito, por paradoxal que possa parecer o discurso do método não deixa de ser emblema dessa contorção. sua

> forma já não é mais a de uma simples exposição (como na escolástica), mas descreve o próprio movimento de uma procura, procura que liga pensamento e existência em uma experiência fundamental, sendo essa procura uma andança, ou seja, um método, e sendo esse método a conduta, o modo de comportar-se e de avançar de uma pessoa que se interroga.[8]

7 Alkahest é o poder pelo qual se tornam possíveis transformações alquímicas.

8 BLANCHOT. *Op. cit.*, p. 30.

numa filosofia pós-sujeito essa experiência fundamental é a da própria escrita em si mesmo. escrita andança. escrita cujo desenho é o da interrogação. escrita cujo estilo é o da crítica a si no fazer-se. fragmento. desconstrução.



aludel[9]
escrever, esse jogo insensato de escrever, ora!
escrever, a pulsão de escrever.

> primado da palavra sobre a escrita; do pensamento sobre a linguagem; a promessa de comunicação (...) é possível que escrever exija o abandono de todos esses princípios, ou seja, o fim e também a conclusão de tudo o que garante a nossa cultura, não para voltar idilicamente atrás, mas, antes, para ir além, ou seja, até o limite, com o objetivo de tentar romper o círculo, o círculo de todos os círculos: a totalidade dos conceitos que funda a história (...) escrever, então, passa a ser uma responsabilidade terrível.[10]

violência. transgressão de sua própria lei.

&

escrever não mais a escrita que sempre se pôs, mas então uma outra, tartamudeio e rasura daquela que sempre se pôs. desabusada transescrituração, esse nome insólito que invento. potência, expansão, subversão das possibilidades da escrita usual. não respeito a qualquer fronteira entre aquilo que, nos ritos de sagração, são nomeados ciência, arte, filosofia. formas e modos: manifestação linguística como agenciamento coletivo, não enquadramento disciplinar, tensionamento ao caráter metafísico de si mesmo, quebra da

9 Aludel é uma garrafa de louça. Era usada como um condensador no processo de sublimação e, assim, veio significar os estágios finais da operação alquímica de transmutação. Também conhecido como "vaso da filosofia".

10 BLANCHOT. *Op. cit*., p. 8-9.

lógica dialética de argumentação, não fechamento (totalização) dos enunciados, corporeidade da criação, paradoxo como virtualidade positiva. adota fragmentos quando se quer vestida para matar. escritura corpo, como a de evaristo. escritura natureza, como a de kopenawa ou a de lear. heterogeneidade sem estranheza, pura diferença. substantivo multiplicidade.

&

não basta substituir o contínuo pelo descontínuo, plenitude por interrupção, reunião por dispersão a essa linguagem outra. a descontinuidade por si mesma, enquanto forma, não interrompe o devir, mas, ao inverso, o convoca naquilo que lhe é mais próprio. o devir não é a infinita *durré* bergsoniana. devir como o jogo do descontínuo[11], jogo sem regra ou alusão a qualquer centro ou origem. jogo bacante, jogo dionisíaco. poiésis.

&

transescriturar, digo, é criar sintaxes novas enquanto agenciamento heterogêneo, paradoxal de elementos linguísticos e não linguísticos, passíveis de remontagens sem fim. multiplicidade em devir constante. devires-outros na língua que escapam ao hegemônico. são sempre escrituras menores.[12]

&

transescriturar, digo, é fazer uso intensivo da linguagem, rasurando o dominante traço funcional de significação. o uso intensivo opera por afetação, (não por significação [pré]determinada), por sínteses disjuntivas (não por conjunções, totalizações e dialéticas), e através da afirmação de paradoxos (não de suas resoluções). cria indiscerníveis que suspeitam ao indizível.

11 Cf. BLANCHOT, Maurice. *A Conversa Infinita 2*: a experiência limite. São Paulo: Escuta, 2007, p. 121.

12 Cf. DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix (2003). *Kafka. Para uma literatura menor*. Lisboa: Assírio & Alvim, 2003.

&

transescritura, digo, como resistência (à morte, à dominação, à segregação) e insistência (na multiplicidade, no devir, na vida). re existência.

&

transescritura, digo, como expressão de agenciamento coletivo de enunciação (não de sujeito) que se constitui constituindo personas de linguagem (enunciador / autor, personagens, coisas) enquanto individuações impessoais singulares (ecceidades). uma transescritura narra em discurso livre indireto. é formalmente transitiva (não se basta a si mesma). supõe aparentemente um outro de si ao qual se volta no exercício que lhe concerne: expressar a si e a esse outro de si, e a respectiva relação entre eles. entretanto esse outro de si não é algo fora da linguagem, mas o que aí é denominado externo. não mundo, mas palavra mundo.

&

sutileza.

> o limite da linguagem que põe a linguagem em contato com elementos não linguísticos, é o de-fora feito de visões e audições possibilitadas, inventadas pelas palavras, que são não linguísticas, mas não são independentes da linguagem. se escrever implica ver e ouvir, se o escritor vê e ouve através das palavras, entre as palavras, trata-se de visões e audições especiais que são mais profundas que as percepções comuns, porque são capazes de dar conta da intensidade, de captar as forças da vida ou do mundo.[13]

&

transescrituração, digo, procede no sentido de provocar apreensões sensíveis (visões e audições) do processo vital que institui (percepções libertas de qualquer suposto empírico). é operação de atingir um grau limite de potência do dizível (a linguagem comum), a partir da qual explode o indizível como suspeita assignificante, intensidade pura, que se torna então um novo possível, uma nova

13 MACHADO, Roberto. *Deleuze, a Arte e a Filosofia.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 212.

vida. um saber esotérico, que escapa ao senso comum mesmo da ciência, da arte e da filosofia.[14]

&

transescriturar como devir, como um tornar-se sem início ou fim, para a frente e para trás ao mesmo tempo. o transescriturador, enquanto ecceidade, se faz fazendo-se estrangeiro em relação à língua dominante e, assim, fazendo-se menor, constituindo uma língua menor. maior e menor não são dois tipos de língua, são dois modos possíveis, dois usos ou funções diferentes de uma mesma língua. o menor como um modo intensivo, criativo, não repetidor, não identitário, não decalque de modelo. mapa que inventa o império.



antes de ler aqueles fragmentos dispersos, sussurrou a ela com voz trêmula: o mais importante é o que não está dito. porque não está dito é o mais importante. e emendou lendo em voz forte para que todos ouvissem (surpreendentemente em sua língua mãe. âncora, consolo): "sólo los que mienten conocen la verdad".[15] "un estudioso del lenguaje, como yo, sólo debe creer en lo que a simple vista no se ve. la mirada del cazador solitario que rastrea en la costra reseca de la estepa la pisada liviana del fénix".[16]

não comentou. tinha outras palavras outras questões. verdade? sentindo-se empoderada, repassou a si mesmo memória de leituras recentes, o olhar perdido como de desinteresse ou desprezo. a consciência pode ser dita "como el lugar en que se retiene el poder singular de 'no decir' lo que se sabe, de guardar el secreto bajo la forma de la representación".[17] mais não lembrava. à noite, sem que

14 Cf. MACHADO, Roberto. *Op. cit*.

15 PIGLIA, Ricardo. *Prisión Perpetua*. Buenos Aires: Contemporanea, 2014, p. 59.

16 Idem, p. 115,6.

17 DERRIDA, Jacques. "Cómo no hablar. Denegaciones". *In*: DERRIDA, J. *Cómo no Hablar y otros textos*. Barcelona, Proyecto A, 1997, p. 24.

a cena lhe tivesse saído da cabeça, buscou a fonte do que começara a recitar para si frente a ele. leu e releu a continuação. bárbaras palavras, reduplicava seu pensar enquanto lia e relia. "un ser consciente es un ser capaz de mentir". sorriu e imaginou-se sorrindo. seguiu, agora copiando em seu diário que andava um pouco abandonado.

> un ser consciente es un ser capaz de mentir, de no presentar en un discurso aquello de lo que tiene sin embargo la representación articulada: aquel que puede evitar hablar. pero para poder mentir, posibilidad segunda y ya modalizada, primero hace falta, posibilidade ésta más esencial, ser capaz de guardar para si, diciéndoselo, aquello que ya se sabe. guardar para si, he aquí el poder más increíble y lo que da más que pensar. Pero este guardar-para-sí, esta disimulación para la que hace falta ya ser varios y diferir de si mismo.[18]

teve pena dele, tão uno. sentia na pele uma multiplicidade caleidoscópica. era já madrugada e andava fresco.

não é mais do que uma tentativa. uma blasfêmia gozosa, disse causando perplexidade. tragédia.

> # hace meses que erika estudia las formas de doble negación. es el modo más común de fijar un sentido a la vez directo y paradojal. cree que ése es el origen de la gramática: aludir a lo que está y a lo que no está al mismo tiempo. primero se nombran los objetos del mundo, luego se nombra lo que no existe. // para los swrek era necesario tener un sentido para cada uno de los dos reyes gemelos que los gobernaban. allí está la fuente histórica de las formas de ambigüedad y de doble sentido.[19]

comentou muito depois que queria dizer a-começo como movimento de eterno (re)começo. mas à época não conseguiu resolver onde enfiar isso, talvez pelo desconforto que lhe causava. além do mais era libriano e a escrita fazia-se caleidoscópica.

será que não dá pra completar? perguntou olhando enfurecida bem nos olhos. será que não é possível saber quem fala? será que

18 Idem, ibidem.

19 PIGLIA, Ricardo. *Op. cit.*, p. 129.

não é possível desviar desse desconcertante atoleiro? será que não dá pra lançar âncora em algum porto, desconhecido que seja? será que é impossível parar de duvidar da própria dúvida? será que não é factível parar de mover essa fala enquanto fala? será que não é tudo uma perversidade? ou loucura? ou paixão desarrazoada? será que não é plausível concatenar uma ideia com outra? e nem conclusão tem? sem desviar os olhos ficou em silêncio.

um fragmento nunca é suficiente, escreveu de uma feita. não tem seu conteúdo dado por sentido ou acabamento. nem mesmo casa com outros fragmentos pra formar conhecimento. não é parte de qualquer todo. de modo algum o garante. mas não o contradiz.

a fala fragmento não tem voz. vento deserto. nem mesmo tem falante oculto ou orador de tribuna. desaparição de deus, desaparição do crente em deus, desaparição do crente em si. leu sorrateiramente em rascunhos com letra dele. respirou fundo. tomaria uma providência, assegurou. não permitiria que a degradação intelectual e pessoal o levasse ao caos sem resistência.

e ademais, há um sorrateiro movimento do tempo nas aventuras do falar, escrever, ler. lembrou da forma diário, um suposto depoimento pontuado pelo calendário. lembrou de certo diário que numa segunda-feira, depois verificou, falava do tempo naquilo que, dizia, era seu princípio de possibilidade mais essencial. quando reencontrou aquela fala não resistiu a copiá-la. um modo de fixar e refletir, justificou a si mesmo sem entender por que fazia isso.

> el lenguage tiene su propria temporalidad; más bien es el lenguage el que define nuestra experiencia de la temporalidad, no sólo porque la tematiza y la encarna en la conjugación de los verbos, sino porque impone su propria duración al usarlo (...) es imposible substituir el lenguaje, todo esperanto es cómico. el sistema de abreviaciones taquigráficas del twitter y de los mensajes de texto acelera la escritura pero no el tiempo de lectura; se deben reponer las letras que faltan _y reconstruir su desolada sintaxis_ para comprender el sentido.[20]

20 PIGLIA, Ricardo. *Los Diarios de Emilio Renzi*: un día en la vida. Barcelona: Anagrama, 2017, p. 274.

era uma tarde em que nada concatenava com nada. escreveu dois parágrafos que imediatamente deletou um tanto agoniado. tomou um café. foi em busca de palavras alheias que dissessem o que gostaria de dizer. quem sabe destrava? pensou. o acaso o levou a uma obra de descoberta recente. na página 14 pôde ler com indisfarçável sorriso nos lábios: "*utilizar a linguagem, o pensamento conceitual, a argumentação lógica, para demonstrar a desconstrução genealógica desta mesma linguagem, é um trabalho, no mínimo, paradoxal. no entanto é neste lugar que o pensamento nietzschiano se coloca*". e também o pensamento derridiano, disse a si mesmo.

> nietzsche não abriu mão das leis exigidas pela comunicação, não abdicou do lugar de pensador, daquele que ensina, que diz alguma coisa, ao mesmo tempo, construiu um estilo capaz de desautorizar estes mesmos fundamentos que terminou por utilizar. não somente através de recursos poéticos e literários, como o aforismo.

lembrou que blanchot diz não se tratar de aforismo, mas de fragmento

> a paródia, mas em seus conceitos-bomba, como vontade de potência e eterno retorno, nietzsche estabeleceu sua escritura. o que os conceitos nietzscheanos afirmam, em última instância, é uma única e mesma coisa: o caráter ficcional e estético de todo conceito.[21]

resolveu parar.

à plateia desconcertada seguiu a leitura com voz áspera de martelete:

> a fala do fragmento ignora as contradições, mesmo quando contradiz. dois textos fragmentários podem opor-se, eles se situam no entanto um após o outro, um relacionado ao outro por esse branco indeterminado que não os separa, não os reúne, leva-os ao limite que designam e que seria o seu sentido se precisamente eles

21 MOSÉ, Viviane. *Nietzsche e a grande política da linguagem*. Petrópolis: Vozes, 2018, p.14-15.

> não escapassem aí, hiperbolicamente, a uma fala de significação. o fato de ser situado assim sempre no limite dá ao fragmento dois traços diferentes: fala de afirmação, e não afirmação de nada além desse mais e desse excedente de uma afirmação estranha à possibilidade _e no entanto de modo algum categórica nem tampouco fixa em uma certeza, nem situada numa positividade relativa ou absoluta ainda menos dizendo de maneira privilegiada o ser ou dizendo-se a partir do ser, mas antes apagando-se já, deslizando para fora de si própria, deslizamento que a reconduz a si própria, no murmúrio neutro da contestação. ali onde a oposição não opõe, mas sim justapõe, onde a justaposição dá junto o que se subtrai a toda simultaneidade, sem no entanto suceder-se, ali se propõe a nietzsche.

(seria esse o nome secreto de um gêmeo rei swrek? ou o de um filósofo do reino? pensou ao copiar este escrito)

> ali se propõe a nietzsche uma experiência não dialética da fala. não um modo de dizer e de pensar que pretenderia refutar a dialética ou exprimir-se contra ela ... mas uma fala outra, separada do discurso, não negando e nesse sentido não afirmando, e no entanto deixando jogar entre os fragmentos, na interrupção e na suspenção, o ilimitado da diferença.[22]

de um conjunto de fragmentos apenas pode ser dito, assegurava sem nenhum pudor, fragmento e fragmento e fragmento e fragmento e fragmento e fragmento e ... livres andorinhas em bando fazem somente breves e múltiplos verões. ecceidades luminosas. piscar de vaga-lumes. nunca matilha na estepe.

"utilizar a linguagem, o pensamento conceitual, a argumentação lógica, para demonstrar a desconstrução genealógica desta mesma linguagem, é um trabalho, no mínimo, paradoxal. no entanto é neste lugar que o pensamento nietzschiano se coloca".[23] e também o pensamento derridiano, disse a si mesmo. releu esses escritos meses depois e imediatamente conjecturou sobre o caráter de tensão de

22 BLANCHOT, Maurice. *A Conversa Infinita 2*: a experiência limite. São Paulo: Escuta, 2007, p. 117-118.

23 MOSÉ, Viviane. *Op. cit.*, p. 14.

que se reveste esse paradoxo na obra do argelino que admira. como não reiterar a ontologia da linguagem falando através dessa mesma linguagem era questão crucial a ele.

> en el momento en que surge la cuestión "cómo no hablar?" (how to avoid speaking?), es ya demasiado tarde. no era ya cuestión de no hablar. el lenguaje ha comenzado sin nosotros. es lo que la teologia llama Dios y hay que, habrá habido que hablar. ese 'hay que' es a la vez la huella de una necessidad indenegable (otro modo de decir que no se puede evitar denegarla: no se puede sino denegarla) y de una ordem pasada. ya desde siempre pasada, así pues, sin presente pasado. ha habido realmente que poder hablar para dejar venir la cuestión 'cómo no hablar?' venido del passado, lenguaje antes del lenguaje, pasado que no ha sido jamás presente y que permanece, pues, inmemorable, ese 'hay que' parece, pues, señalar hacia el acontecimiento de una orden o de una promesa que no pertenece a lo que se llama corrientemente la historia, el discurso de la historia o la historia del discurso. orden o promesa, este mandato (me) implica de modo rigurosamente asimétrico antes incluso de que yo haya podido decir yo y firmar, para reapropiármela, para reconstituir la simetría, una tal 'provocación'.[24]

as relações entre fala / escrita / leitura / sujeito / objeto tinham sido objeto de discussões acaloradas e intermináveis. eles sempre traziam a tiracolo argumentos desconstrutivistas, que repetiam como mantra. minha tribo esbravejava certezas pinçadas de um baú em que se faziam presentes, ordenados em linha evolutiva, concepções desde as do crátilo platônico, passando pelas da linguística saussureana até aquelas dos clássicos das teorias referenciais do século XX. particularmente comprazia-me acenar-lhes com inquestionáveis, assim pensava, argumentos de Russel e Searle.[25] nunca saímos desse bradar estéril, sempre ao final apaziguados nas respectivas trincheiras por generosas doses de vinho e vapores (nada) baratos. mas nesta tarde chuvosa de djavan balançaram-me palavras de um escrito sobre

24 DERRIDA, Jacques. *Op. cit*., p. 33.

25 Cf. LYCAN, William G. *Philosophy of language:* a contemporary introduction. N.Y./ London: Routledge, 1999.

a obra gráfica e audiovisual da cordobesa que já me encantara com *Preparação para o amor*.[26]

> 12- (...) Se funda la experiencia en la 'letra muerta' de los otros, en la reescritura de las palavras ajenas que se insertan en la trama colectiva de la historia (...) 13- Barthes definía como la 'tarea de escribir', el pasage por la materialidad de la letra, como 'parte de la experiencia misma y no el intento demorado de conferirle una coherencia retrospectiva' ... Así la experiencia reinserta la palavra ajena en el cuerpo proprio y reescribe esa palavra en el proprio recorrido poniendo en cuestión mediante estas apropriaciones las dicotomías entre sujeto y entorno, entre escritura y lectura. 14- Experiencia y escritura reunidos en la materialidad de la letra, en la confusión que la grafía propone entre manuscrito y dibujo, en la consonancia entre trazo y recorrido, en la interpenetración de la vivencia personal y la historia pasada o cotidiana _el mosaico variopinto de las imágenes y sonidos conocidos por todos_, en ... la disolución de las fronteras entre lectura y la escritura, entre la mirada y la acción.[27]



ARDILOSO TERMO

"encontrar entonces una forma perfecta que no tenga final, que sólo lo anuncie. una forma circular, que remite de un punto a otro de la estructura, un relato lineal que sin embargo funciona como un juego de espejos, o una adivinanza. una palavra debe remitir a otra, en un orden que preserve, en el fondo secreto del lenguaje, la aspiración a un cierre. (una experiencia debe remitir a otra, sin jerarquías, sin progresión, ni fin.) // final en todas las acepciones define el corte de una sucesión, la interrupción brusca de una serie.

26 OBEID, Leticia. *Preparação para o amor*. Florianópolis: Plataforma Par(ent)esis, 2019.

27 BAEZA, Federico. "La materialidad de una lectura". *In*: OBEID, Leticia. *Escribir, leer, escuchar*. Buenos Aires: Blatt & Rios, 2015, p. 20 e 22.

y esta discontinuidad, este 'punto de llegada' aparece asociado a la casualidad o a la desgracia. // en la vida no hay finales salvo bajo la forma de la catástrofe o de la despedida; todo fluye y se encadena y nadie sabe cuál ha sido la última vez (que ha cruzado una puerta). // se llama final a aquello que no se compreende. por qué no siegue?"[28]

∞

post scriptum, post lectio: como "não segue", ora?! afinal, como lido em incerta página acima, não há sentido em conceber que palavras tenham esgotado seu trabalho. que qualquer silêncio ou folha em branco seja um fim, daqueles inexoráveis de maiúscula e negrito. no máximo um gaguejo, um desvio. se argumento outro não for considerado, pelo tangível fato de que quando som e fúria e levezas se fazem grafias, traços indeléveis ou no mínimo duráveis, traspassam as múltiplas fronteiras da diacronia e da sincronia e os limites de distância e duração. e assim, seja em tempos insólitos e mesmo em paredes de becos mal falados, apresentam-se incansavelmente a leitores ávidos ou sonolentos ou estrangeiros ou iletrados ou poetas ou cegos, e por esse meio fazem, inexoravelmente fazem, seguem fazendo seu trabalho. labiríntico sísifo. surpresa, medo, encanto, dor em cada viela ou esquina ou tempo de amor. rasura do antes. tatuagem caleidoscópica. esse corpo

∞

28 PIGLIA, Ricardo. *Prisión Perpetua*. Op. cit., p. 120-121.

Duas viagens breves a Havana

Renata Bastos da Silva

Introdução

Certa vez, um poeta brasileiro disse em uma letra de música que "o tempo não para". A história de uma pequena ilha caribenha é bastante ilustrativa de como esse verso têm grande significado. Em sua trajetória, vamos encontrar a luta dessa ilha por sua independência contra o domínio colonial espanhol. Essa luta que se aprofunda ao longo do século XIX encontrará seu desenlace em 1898; esse conflito, um dos primeiros de grande proporção para nosso continente, contou com a solidariedade americana, inclusive com a participação dos Estados Unidos da América (EUA). Assim, Cuba terá ao longo do século XX – que é o primeiro século da sua independência – uma síndrome muito similar, ainda que com diferenças enormes, às do México. É de um ex-presidente mexicano uma frase, que também serviria para muitos dos problemas que os cubanos vivenciariam nesse início de sua trajetória independente. Porfírio Dias dizia ao povo mexicano que um dos seus maiores problemas se dava em decorrência da grande proximidade do México com os Estados Unidos. Cuba, que terá a presença norte-americana em todo o momento de sua história, no início de sua caminhada a presença norte-americana será importantíssima na construção das relações comerciais desse novo país.

Num dado momento dessa trajetória, um governante cubano chamado Fulgêncio Batista iria traduzir em Cuba uma outra passagem dessa mesma letra do poeta brasileiro: na música *O tempo não para* ele diz que "transformaram um país inteiro num puteiro, pois assim se ganha mais dinheiro" (CAZUZA, 1988). Essa situação absurda de vergonha e vexame à qual era submetida a população cubana no pós Segunda Guerra Mundial gerará um sentimento de revolta; a força da rebelião cresce na população. Então, era necessário se rebelar contra esse estado de coisas.

Esses sentimentos serão o ponto de partida para que um grupo de jovens rebeldes e revolucionários começassem a desenvolver um plano para tirar Cuba dessa situação. Esse processo, que tem início nos anos 1950, encontrará o seu auge na Revolução de 1959; Fidel Castro e seus companheiros sinalizaram para os EUA nos mesmos tons daqueles que eles também acenaram para os cubanos em 1898. A primeira nação que os revolucionários cubanos buscam solidariedade era aquela que havia sido a primeira a lhes estender a mão em favor de sua libertação colonial. Cuba, desse modo, reafirmava a sua história anti-imperialista da qual os EUA também fizeram parte. O problema é que a história dos EUA também é muito complexa e dentro dela vamos encontrar sinais contraditórios com relação a sua participação na luta anti-imperialista. Daí que, ao aceno cubano de Fidel, ficará ele sem resposta afirmativa dos norte-americanos.

Dado esse resultado, Fidel segue em sua busca diplomática de apoio e, nessa caminhada, encontrará na União das Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS) um abraço acolhedor. Daí em diante é que surgirá a ideia de que a Revolução Cubana seria ela também uma revolução socialista. Mas, a história com suas torções mostrará que Cuba era tão somente – e isso não é pouco – um símbolo e exemplo da luta anti-imperialista.

Em pleno século XXI vivenciamos, durante o governo de Barack Obama, o reencontro de Cuba com o Estados Unidos da América. Reencontro que teve aliados importantes em todo o planeta: o Brasil, o Papa Francisco e outras lideranças internacionais, colaboraram, e muito, para que um presidente norte-americano fizesse uma visita oficial a Cuba, tal como ocorreu em 20 de março de 2016. Essa visita feita por um presidente eleito, um presidente negro, num país com

a herança escravocrata presente em sua história contemporânea, tal como nós, é bastante representativa e denunciadora do embargo anacrônico que o seu próprio país havia imposto a Cuba.

Por isso, escrever para este momento no qual recordo nossos estudos que revelam a trajetória da Revolução Cubana – que nos prepararam para as duas viagens que realizamos, já na qualidade de professora adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2018 e 2019, a Cuba –, nos fez também participantes dessa história, pois é uma história de luta pela democracia concretamente em âmbito mundial. Por outro lado, esses dois relatos foram definidos para serem apresentados às comemorações dos 50 anos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da UFRJ, porque o IPPUR foi fundamental para nossa participação nesses dois simpósios realizados na Casa das Américas, na cidade de Havana, Cuba; ao aprovarem, no Conselho Deliberativo (CD) do IPPUR, nossa participação nos simpósios que iremos descrever adiante.

Fomos nos preparando ao longo desses últimos anos para as viagens a Cuba, além de ter elaborado aulas sobre o tema da Revolução Cubana, em 2015, para a rede de educação da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ), voltei aos estudos a respeito da América Latina, que iniciei desde o fim da graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal Fluminense (UFF), através do trabalho de conclusão de curso, orientado pelo professor Theotônio dos Santos, intitulado "Mariátegui além dos sete ensaios"; como também aprofundando as pesquisas para a dissertação de mestrado, realizada na Universidade Estadual Paulista (UNESP), *campus* de Franca, orientada pelo professor Alberto Aggio, um especialista na área da América Latina, em especial sobre o caso do governo Allende, no Chile. Para a dissertação analisei com detalhes os escritos de José Carlos Mariátegui, em particular, os escritos que tratam da antessala da crise de 1929. Registrei tudo no nosso livro *Lord Keynes pelo Amauta Mariátegui: a crítica da Economia de Keynes na Política de Mariátegui* – Jundiaí: PACO Editorial, 2019. Mas, voltando para o caso cubano, os artigos de Mariátegui me revelaram uma Cuba dos anos 1920, muito longe ainda da Cuba dos anos 1950, que geraria a Revolução Cubana.

Nesse sentido, vou primeiro apontar brevemente os fatos, resultantes dos estudos acumulados a respeito de Cuba, em particular

acerca da Revolução Cubana; ato sucessivo, vou narrar as duas breves viagens a Cuba, particularmente Havana; em seguida, ofereço uma pequena reflexão sobre os 500 anos da cidade. E, por fim, as conclusões.

Antecedentes de duas viagens

Ao longo da sua história, como país colonial e como país independente, Cuba teve de enfrentar, assim como o México, a presença dos Estados Unidos, e também a da Espanha como definidores dos rumos da sua política e das suas relações sociais de produção. Dessa forma, o seu destino foi estabelecido de fora para dentro, antes que pelos próprios cubanos. A revolução liderada por Fidel Castro teve como propósito inicial a recuperação do autogoverno para os cubanos.

Posteriormente à revolução, a relação entre Cuba e os Estados Unidos se tornou cada vez mais acirrada, sendo a saída encontrada pelas lideranças cubanas a constituição de um vínculo com a União Soviética. Esse vínculo redefiniu, em grande medida, os rumos iniciais da revolução e atou o seu destino com os destinos da União Soviética, construindo um novo horizonte para Cuba (SANTOS; VASCONCELOS, DESSOTTI, (org.) 2017, p. 33-37).

Logo do início do século XX, a Emenda Platt, incluída na Constituição cubana, deu início a uma nova política dos EUA com a América: Big Stick, na qual o presidente norte-americano, entre 1901-1909, Theodore Roosevelt – Mariátegui o chama de "forte caçador" –, definiu sua estratégia para a região. Roosevelt declarou, em 1902, que a política a seguir com a América Latina era a de "falar tranquilamente enquanto se segurava um porrete". Recordamos que o discurso de 1904, que enuncia o Corolário Roosevelt, considera a América Latina de uma posição de superioridade, pois os EUA se julgam no direito de arbitrar se há ou não necessidade de intervenção. Em 1904, diz-se que os países do continente precisam manter a "ordem", honrar suas "obrigações", comportarem-se com "decência" — o que, presume-se, será avaliado por um país que já cumpre todos esses requisitos, os próprios EUA. Assim, Cuba e outros países da América Central e do Caribe sofreram intervenções dos Estados Unidos cada vez que eles entendiam que os seus interesses eram afetados.

Em 1940, chegou ao governo cubano o militar Fulgêncio Batista, que tinha atuado como chefe do Exército desde inícios da década de 1930. A sua chegada à Presidência foi bem-vinda pelos Estados Unidos. Por outro lado, a Guerra Fria (surgida após a Segunda Guerra Mundial) começava a ser desenhada e se diferenciava da tradicional política de equilíbrio de poder e esferas de influência das antigas potências europeias, pois envolvia não anexações territoriais ou a mera conquista de privilégios comerciais, mas uma disputa de alcance mundial com fortes tons ideológicos. Como sabemos, cada superpotência julgava ser necessário assegurar a mais ampla esfera de influência possível, ainda que fosse preciso interferir diretamente nos assuntos internos de seus aliados, Estados teoricamente "soberanos". Mas, no caso dos EUA, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Pacto do Rio aparentemente impediam ações unilaterais à moda do Corolário de Roosevelt e da Diplomacia do Dólar.

No entanto, a saída foi dar uma interpretação peculiar aos acordos feitos, o que o historiador Peter H. Smith chamou de "acrobacia intelectual". Assim, o secretário assistente de Estado, Edward Miller, explicou, em 1950, a posição oficial dos EUA sobre o assunto. Em resumo, nessa leitura, o princípio da não intervenção exigia a intervenção, desde que em nome da segurança coletiva. Naturalmente, logo se estabeleceu que a "agressão política comunista" seria uma das justificativas para tal medida (SMITH, 1996, p. 126).

Não se tratava mais de reprimir apenas os comunistas diretamente, pois a ameaça poderia vir até mesmo de não comunistas suscetíveis à influência vermelha, tidos como "inocentes úteis". O anticomunismo, portanto, passava a ser uma postura obrigatória de todos os governos que quisessem contar com a boa vontade dos EUA. Não por acaso, com exceção da Argentina de Perón, os partidos comunistas latino-americanos foram todos banidos da legalidade entre fins da década de 1940 e início da de 1950.

Fulgêncio Batista voltaria a ser presidente em 1952 por conta de um golpe de Estado, e foi o homem forte de Cuba desde a sua aparição pública em 1933 até a sua derrocada em 1959 (HOBSBAWM, 1995, p. 426-427). Batista e seus homens estreitaram o seu relacionamento com a capital dos EUA, e, como consequência, a influência desse país em Cuba era cada vez maior. Porém, à medida que o presidente

cubano e seu séquito ficavam cada vez mais ricos, também eram cada vez mais questionados pela população. São conhecidos os vínculos entre o círculo de Batista e a máfia dos Estados Unidos, que fizeram de Cuba um dos principais destinos para o turismo desse país e, junto com eles, a nova aliança viu-se refletida em cassinos e prostituição.

Porém, Batista não era rejeitado por todos cubanos. Ele provinha de uma família pobre, e seu cargo inicial era o de sargento. Além do mais, era mulato e praticava a religião popular. Os setores populares se identificaram com ele, mas os membros do Partido Socialista Popular (PSP), que controlavam os principais sindicatos, tinham participado do seu primeiro governo e mantinham uma oposição sistêmica. A rejeição à sua figura veio depois do golpe e depois que a corrupção tomou conta do governo (HOBSBAWM, 1995, p. 425-426).

O golpe de Estado de 1952 foi produto do resultado adverso para Batista nas eleições desse ano e, por meio do golpe, foi conduzido novamente à Presidência. Esse foi o ponto final para muitos cubanos. Entre os descontentes por essa situação estava um jovem advogado que tinha participado das eleições como candidato do Partido Ortodoxo, cujo nome era Fidel Castro. Na sua visão do que acontecia em Cuba, a situação produzida pelo golpe só podia ser alterada por meio da intervenção popular. Par isso, ele planejou a tomada do quartel militar de Moncada, em Santiago, a segunda cidade de Cuba. Dessa forma, se forneceriam armas aos rebeldes e se demonstraria a debilidade de Batista. A região do oriente era a base política de Fidel. A tentativa de tomar o quartel se deu em 26 de julho de 1953 e é conhecida como "O assalto ao quartel de Moncada" (HOBSBAWM, 1995, p. 426-427).

O assalto foi um desastre, Fidel foi derrotado e muitos dos seus seguidores foram mortos ou capturados, como ele próprio; o povo não se insurgiu como esperado e muitos dos partidos políticos lhe condenaram porque a ação deflagrou uma intensa repressão (HOBSBAWM, 1995, p. 426-427).

Em 1955, Fidel foi expulso de Cuba e se dirigiu ao México, onde retomou as ideias de José Martí e ao que fora o seu plano de independentista: a invasão da ilha. Para isso reuniu outros exilados e conseguiu dinheiro para a compra de um pequeno barco, o *Granma*, que lhe permitisse voltar. Dessa expedição participariam as mais emblemáticas figuras da revolução: Camilo Cienfuegos, um jovem

militante que tinha imigrado para os EUA e posteriormente para o México; Raúl Castro, o irmão e braço direito de Fidel, e Ernesto "Che" Guevara, um jovem argentino que viajava pela América Latina, e que foi incorporado por ser médico e para que atuasse em tarefas auxiliares. Mas, a viagem não foi feliz e a chegada desastrosa. Segundo os planos de Fidel Castro, a chegada deveria coincidir com um levante na cidade de Santiago em novembro de 1956, onde aportariam os rebeldes. A ideia era que eles atuassem com o braço armado do movimento de massas; a sua chegada devia decidir a luta e constituir um governo rebelde nessa cidade, e que, como consequência, se levantasse também no restante do país.

Vários erros foram cometidos: (i) a chegada aconteceu depois que o levante de Santiago foi derrotado; (ii) os rebeldes não sabiam muito bem onde tinham aportado, e foi longe do ponto original; (iii) também não conseguiram pegar o equipamento transportado no barco, e (iv) ainda eram esperados pelas forças de Batista, sendo poucos os que sobreviveram ou escaparam dessa emboscada (HOBSBAWM, 1995, p. 427-428).

Fidel e os seus companheiros sobreviventes, entre eles Che Guevara e Camilo Cienfuegos, fugiram para Sierra Maestra, uma cadeia montanhosa no sul da ilha, pouco habitada e densa floresta. Sem conhecimento das técnicas de sobrevivência, conseguiram o auxílio dos camponeses e de alguns dos militantes das cidades que, burlando o bloqueio imposto pelos militares, conseguiram levar-lhes apetrechos e alimentos. Frank País, o principal dirigente do M-26, conseguiu organizar a logística. Fidel teve contato direto com os poucos habitantes e conheceu a realidade dos habitantes do interior da ilha. Já se sabia que em Cuba dois produtos de exportação agrícola eram os principais, e praticamente únicos: a cana-de-açúcar e o tabaco, sendo que desse se fabricam os famosos charutos cubanos. Assim, no interior, Fidel teve tempo de conhecer a realidade dos trabalhadores rurais, em condições intensas e precárias de trabalho (HOBSBAWM, 1995, p. 427-428).

A luta contra a ditadura de Batista prolongou-se por mais de dois anos, alternando fases urbanas e rurais. Aos poucos foi surgindo uma forma de ação e de construção política, e os grupos que atuavam nas cidades aceitaram a liderança de Fidel. Os membros do PSP só em 1958 aceitaram seu comando e passaram a enviar militantes. E, assim

como eles, o mesmo aconteceu com outros grupos que atuavam nas cidades (GOYANNA, B. *In*: SANTOS; VASCONCELOS, DESSOTTI, (org.) 2017, p. 39-43).

Em novembro de 1958, Batista convocou eleições presidenciais em novembro, mas nenhum dos partidos tradicionais participou delas e o regime ficou desmoralizado. Sem vitórias militares, com derrotas políticas e desconfiança dos Estados Unidos, Batista não tinha muitas opções fora do Exército. Derrotado o Exército, Batista optou por pedir asilo na República Dominicana (GOYANNA, B. *In*: SANTOS; VASCONCELOS, DESSOTTI, (org.) 2017, p. 39-43).

Os guerrilheiros entraram na cidade de Santiago em 1º de janeiro de 1959, e Fidel chegou a Havana em 8 de janeiro. A luta contra Batista e seu governo estava concluída, e começava uma nova etapa: a da criação de um arcabouço institucional que daria sustentação à revolução que permitisse organizar a administração do país e, também, o de rearranjo das forças políticas cubanas (HOBSBAWM, 1995, p. 427-428).

A Guerra Fria e a Revolução Cubana

A Revolução Cubana e a ascensão de Salvador Allende no Chile foram duas experiências muito diferentes de construção do socialismo na América Latina. Diferença naquilo que se entende por socialismo. Na história do socialismo isso sempre foi um tema de discussão. Na história dessa discussão sublinhamos o esforço realizado por Marx e Engels em identificar o papel que a ciência deveria ter na definição do socialismo (que ainda é um desafio até hoje).

Durante as experiências dos socialistas cubanos e chilenos, tal questão, em nosso entendimento, está presente como outras percepções que não propriamente da ciência, ou melhor do socialismo científico. Isso significa que a disputa pelo conceito de socialismo foi um dos elementos que simultaneamente contribuiu e atrapalhou essas experiências – sobre essa disputa destacamos as reflexões de Eric Hobsbawm em seu livro *Era dos Extremos* (1995), em especial no capítulo intitulado "O fim do socialismo". Os ensinamentos possíveis sobre o socialismo quando Lênin respondeu a um repórter estrangeiro acerca do que era o socialismo na Rússia, e sua resposta precisa foi que o socialismo na Rússia era a eletrificação (HOBSBAWM, 1995), perma-

nece como um símbolo e um exemplo de como devemos conceituar concretamente os nossos sonhos de ontem, hoje e amanhã. Em nossa opinião, nenhuma das experiências, nem a cubana, nem a chilena, compreenderam a colocação de Lênin sobre o socialismo. Percebemos nessas duas experiências o socialismo utópico, que seria debatido pelo mundo inteiro, principalmente naqueles tempos de Guerra Fria.

Ao longo da sua história, como país colonial e como país independente, como apontamos acima, Cuba teve de enfrentar, assim, como o México, a presença dos Estados Unidos, e também a da Espanha, como definidores dos rumos da sua política e economia. Dessa forma, o seu destino foi estabelecido de fora para dentro, antes que pelos próprios cubanos. A revolução liderada por Fidel Castro, teve como propósito inicial a recuperação do autogoverno para os cubanos. Posteriormente à revolução, a relação entre Cuba e os Estados Unidos se tornou cada vez mais acirrada, sendo a saída encontrada pelas lideranças cubanas a constituição de um vínculo com a União Soviética. Esse vínculo redefiniu, em grande medida, os rumos iniciais da revolução e atou o seu destino com o destino da União Soviética, construindo um novo horizonte para Cuba.

Por outro lado, a Guerra Fria se destaca principalmente pelo acréscimo de um forte componente ideológico na visão dos Estados Unidos sobre a região latino-americana. Envolvidos numa disputa mundial com a URSS, traduzida na Doutrina Truman, os EUA passaram a ver qualquer inclinação mais à esquerda da América Latina como um revés na luta contra seu rival e, por extensão, uma ameaça direta a sua segurança nacional, aos seus interesses econômicos e a sua credibilidade perante o resto do mundo.

De todas as intervenções norte-americanas na América Latina, durante a Guerra Fria, diretas ou indiretas, apenas em Cuba os EUA fracassaram. Por isso mesmo, esse pequeno país tornou-se um paradigma daquilo que não poderia se repetir na América Latina. Aos olhos de Washington, a Cuba de Fidel Castro tornou-se um constante lembrete de como a possibilidade de uma outra conformação social e política estava próxima.

Em Havana, em 8 de janeiro de 1959, como sublinhamos acima, a luta contra Batista e seu governo estava concluída e começava uma nova etapa, a da criação de um arcabouço institucional que daria

sustentação à revolução que permitisse organizar a administração do país e, também, o de rearranjo das forças políticas cubanas. Apesar das reportagens favoráveis a Castro vindas de um jornal respeitável como o *New York Times* (e que granjearam a Fidel um certo grau de simpatia na opinião pública dos EUA), para Washington ele representava um grande desconforto.

Aqui cabe nos reportarmos à reflexão do professor Alberto Aggio em seu livro *Um lugar no mundo: estudos de história política latino-americana* (2015) – em especial o capítulo intitulado "Repensando o sentido da rebeldia na Revolução Cubana" – no qual o autor afirma que se a Revolução Cubana de 1959 emergiu na cena latino-americana e mundial como um fato surpreendente; ela não deixa de guardar essa mesma imagem ao conseguir se manter como poder revolucionário e socialista mais de meio século depois. Com ela, a revolução conseguiu atravessar a barreira do milênio na América Latina (AGGIO, 2015, p. 83). Considerando-se os fatos que marcaram a história mundial recente, isso não é pouca coisa se pensarmos nos tempos em que vivemos, uma vez consolidada a vaga que colocou por terra o "comunismo histórico" e instaurou, na vida cotidiana, as marcas da globalização e o predomínio absoluto da velocidade como critério de transformação incessante da vida humana (AGGIO, 2015, p. 83).

Mas, voltando ao período dos anos iniciais da Revolução Cubana, notamos que à medida que emigrantes antiCastro iam em massa para a Flórida e outros destinos, a mídia americana forneceu cobertura negativa aos processos "populares" e às execuções de colaboradores batistianos. Quando Castro visitou os Estados Unidos em abril de 1959, Eisenhower recusou-se a encontrá-lo — e delegou ao vice-presidente Nixon a tarefa de ser um anfitrião deliberadamente antipático. Funcionários do governo atacaram dura e estridentemente contra a reforma agrária cubana, que incluiu o confisco (com indenização) de propriedades açucareiras pertencentes a americanos. Enquanto a hostilidade aumentava em Washington, Castro voltou-se para a União Soviética. No começo de 1960, Cuba assinou um acordo econômico com a URSS – que prometia a compra de 450 mil toneladas de açúcar em 1960 e 1 milhão de toneladas por ano pelos quatro anos seguintes — e que emprestou 100 milhões de libras esterlinas ao jovem governo em dificuldades (SMITH, 1996, p.165).

Dessa forma, para a maioria dos historiadores, a atitude americana teve um papel na aproximação de Cuba em relação aos soviéticos. Mesmo assim, somente em fins de 1961, Fidel Castro, que já se referira à Revolução Cubana como um movimento socialista, se anunciaria como partidário do marxismo-leninismo.

A invasão da Baía dos Porcos foi um fracasso vexatório para a administração de John Kennedy, e também a hostilidade entre os EUA e Cuba que desencadeou a Crise dos Mísseis em 1962. A esses dois eventos largamente conhecidos se podem acrescentar também várias tentativas de assassinato de Fidel Castro por parte do serviço secreto americano (teriam sido pelo menos oito entre 1960 e 1965). Aqui, porém, cabe notar que esse fracasso em relação a Cuba teve um efeito permanente na política externa americana ao longo do resto da Guerra Fria. A partir daí, "evitar uma nova Cuba" tornou-se uma palavra de ordem, uma prioridade constante. De certa maneira, Cuba encarnava todas as convicções, temores e estereótipos americanos a respeito do comunismo: um movimento revolucionário, com apoio popular, depusera a ditadura pró-americana, tornara-se socialista e aliou-se aos soviéticos, para logo depois tentar armar-se com mísseis nucleares apontados para os EUA e, além disso, devotar-se a espalhar a revolução (e o comunismo) pelo resto da América Latina (e depois até pela África). Do ponto de vista da estratégia mundial americana, tamanha aberração era inadmissível.

Por outro lado, o impacto cubano sobre os países latino-americanos era inegável. A revolução liderada por Castro acabou sendo vista como uma opção viável ao atraso socioeconômico característico de grande parte da região. A luta armada seria, desde então, um recurso frequente para os movimentos radicais, não raro em luta com regimes que, mesmo quando democráticos, não reconheciam a legitimidade da extrema-esquerda. Por isso o número de movimentos guerrilheiros que eclodiram na região: do começo da década de 1950 até a de 1980, surgiram cerca de 30 grupos desse tipo em toda a América Latina (SMITH, 1996, p. 191). Alguns, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), atuaram, significativamente, até a segunda década do século XXI.

No entanto, cabe também resgatar, mais uma vez, as reflexões do professor Aggio sobre o tema, quando ele aproxima a rebeldia

da Revolução Cubana com a história. Quando ele adverte que não há pureza na história e é preciso desmontar os mitos e os heróis (AGGIO, 2015, p. 100), ele sublinha que o impacto da Revolução Cubana no seio da esquerda latino-americana, em sua opinião, acabou por gerar uma oposição entre duas heranças do marxismo-leninismo, uma soviética e outra cubana (aqui Aggio se reporta aos estudos de Alcazar, J.; Tabanera, N. (coord.) *Estudios y materiales para la história de América Latina, 1955-1990*. Valéncia: Tirant lo Blanch, p. 11-31, 1998, p. 27). Sendo que, nota Aggio, ao final do século XX se evidenciou um esgotamento histórico de ambas. Para Aggio, se a matriz soviética pôde ser caracterizada pelo marxismo-leninismo de corte cubano como fracassada na América Latina porque não havia alcançado o êxito dos "barbudos de Fidel", a mitologia ainda hoje consagrada à Revolução Cubana impede que, na América Latina, se possa ultrapassar a imagem (europeia) da década de 1960 como uma "década prodigiosa", quando, do ponto de vista do pensamento crítico ela poderia ser aproximada muito mais da imagem de uma "década perdida", especialmente para a sua esquerda, uma vez que a idolatria da Revolução Cubana a impediu de vivenciar um experiência política e governativa que poderia levá-la a se configurar como um ator distinto do que é na atualidade (AGGIO, 2015, p. 100-101).

O registro das viagens

Para escreveu este relato de viagem, lemos pelo menos dois relatos de viagem a Cuba e assistimos a dois documentários. A principal obra que norteou nossas observações de viagem foi, além dos estudos acumulados, registrados brevemente, acima, foi o livro *Cuba no século XXI: dilemas da revolução* (2017), uma obra que resultou da viagem de um grupo de 33 jovens estudantes, professores e pesquisadores a Cuba, onde permaneceram quase duas semanas. A viagem fez parte de uma das atividades do programa de extensão "Realidade Latino-Americana" da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). O livro é o resultado do que viram, ouviram, constataram e conferiram (BETTO, Frei. *In*: SANTOS; VASCONCELOS, DESSOTTI, (org.) 2017, p. 19).

Por outro lado, lemos um dos textos da obra *Alguien camina sobre tu tumba: mis viajes a cementerios*, de Mariana Enriquez, que é acrescida de referências primárias ou secundárias de forma a contribuir para o alcance do objetivo que é mostrar os ambientes e as construções nos quais se realizam as cerimônias de partida de nossos mortos. Penso que no contexto presente, de muitas perdas de vidas humanas no Brasil e no mundo acometidas pela COVID-19, a redação acadêmica deveria ser alicerçada por essa obra da jornalista argentina Mariana Enriquez, na qual escreve sobre suas visitas a alguns cemitérios no mundo e na própria Argentina, realizadas entre o final do século XX e as primeiras décadas do século XXI. Assim, analisamos o patrimônio que as necrópoles legam à humanidade através do singular olhar dessa jornalista, cujo tema gótico é marcante em suas obras. Nosso percurso metodológico é de caráter qualitativo e descritivo.

Dos cemitérios que Mariana Enriquez visitou, apresento breves considerações sobre o seguinte: Necrópoles de Colón, La Habana, Cuba, que visitou em 2001. A necrópole de Colón, como todos a chamam, se localiza no centro da cidade de Havana, (que tivemos a oportunidade conhecer) é o maior da América e um dos mais famosos, pois, é um verdadeiro museu a céu aberto, devido ao grande número de obras escultóricas e arquitetônicas de impressionante beleza artística. Foi declarado Monumento Nacional de Cuba e, por ironia do destino, o primeiro cadáver enterrado na necrópole foi, no dia 29 de setembro de 1872, o do arquiteto que o projetou, o espanhol Calixto de Loira.

Mariana nos conta que foi à ilha na qualidade de jornalista, no ano da grande crise argentina devido à política econômica do *corralito* (2001), que foi estabelecido na Argentina para evitar e interromper a retirada de depósitos em contas correntes e poupanças, que seriam trocados por dólares ou transferidos diretamente para o exterior. Ela nos conta que juntou todas as suas economias para ir a Cuba ver sua banda favorita, Manic Street Preachers, portanto, não foi à ilha para visitar a Praça da Revolução e nem o mar do Caribe. Mas, é claro, colocou como um dos objetivos de sua viagem visitar a Necrópole de Colón. Das tumbas que visitou ressaltamos as que revelam as histórias de amor:

> Le gustaban las historias de amor del Colón está lleno de romance. El de Modesto y Margarita, por ejemplo. Margarita murió a los 39 y su marido, veinte años mayor, profesor, músico, esculpió el busto de su mujer en 1964 y en 1965 el propio. Ahí están, lo dos, bajo el sol, miran extrañamente hacia distintos lados, hacia distintos horizontes. ¿Acaso no deberían mirarse a los ojos? Modesto era un autodidacta, no un escultor profesional. Ella, en la escultura, es muy matrona, de pelo largo, y él lleva anteojos. El epitafio, bien clásico dice: 'Bondadoso caminante: abstrae tu mente del ingrato mundo unos momentos y dedica un pensamiento de amor y paz a estos dos seres, a quienes el destino troncho su felicidad terrenal y cuyos restos mortales reposan para siempre en esta sepultura, cumpliendo un sagrado juramento. Te damos las gracias desde lo eterno, Modesto y Margarita'. La llaman, justamente, 'la Tumba del Amor' (ENRIQUEZ, 2014, p. 161-162).

Além desses relatos, assisti a dois filmes: *Havana Moon – The Rolling Stones Live in Cuba* (2016), que registra *show* histórico dos Rolling Stones em Havana em março de 2016, em Cuba, com *setlist* que incluiu os maiores sucessos, dirigido por Paul Dugdale. O *show* ocorreu em 25 de março de 2016; depois de passar pelo Brasil, o quarteto britânico se apresentou em Cuba pela primeira vez, fazendo um show gratuito para cerca de meio milhão de pessoas (as estimativas variam entre 300 mil e 1,2 milhão de presentes). A apresentação aconteceu na Ciudad Deportiva de Havana e foi a primeira gratuita e ao ar livre de uma banda britânica no país. E dirigido pelo mesmo Paul Dugdale, o documentário dos Stones sobre toda a excursão latino-americana da banda, incluindo as apresentações no Brasil e a de Havana, intitulado *The Rolling Stones Olé Olé Olé!: A Trip Across Latin America* (2016).

Havana em Cuba em abril de 2018

Em 11 de abril de 2018, o avião, no qual estávamos, ao chegar próximo ao Aeroporto Internacional de Cuba José Martí – que é um aeroporto localizado a 18 quilômetros de Havana e tem o nome José Martí (segundo relatos, para honrar o patriota e poeta cubano) –, os cubanos que estão dentro do avião aplaudem o regresso a sua terra natal. Essa manifestação já havia sido registrada no livro que

mencionei acima, *Cuba no século XXI: dilemas da revolução* (2017), mas vivenciá-la é sempre diferente e emocionante. Reparamos também nas bagagens que os cubanos que regressam, seja para visitar a família por uma temporada (VIEIRA, R. A. *In*: SANTOS; VASCONCELOS, DESSOTTI, (org.) 2017, p. 91-96): trazem na bagagem todo tipo de comida, roupas e brinquedos para as crianças. Desse modo, já ao chegar à ilha percebemos o que posteriormente iríamos saber pelos professores da Universidade de Havana, o problema da falta de variedade de produtos de toda ordem, resultante do embargo a Cuba que os EUA impõem.

A primeira vez chegamos, à noite, e vimos o que o jornalista Fernando Moraes (2001[1976]) escreveu em seu livro: nenhuma criança dorme na rua. Aliás, não há moradores de rua em Cuba, pelo menos em Havana; não vimos e nem nos relataram sobre. Nos hospedamos no Hotel Roc Presidente, em Havana, perto da Casa das Américas. E logo nos deparamos com o tema das duas moedas, na prática, ao pagar o táxi que nos levou do aeroporto até o hotel. De acordo com Carvalho:

> A partir de 1994, passou a circular ao lado da antiga moeda nacional – o tradicional *peso cubano*, ou CUP – uma nova moeda emitida pelo Banco Central de Cuba, o chamado *peso conversível*, ou CUC, cujo poder de compra seria equivalente ao do dólar estadunidense. A ideia de base era autorizar formalmente o ingresso de moeda estrangeira por parte de pessoas físicas e jurídicas no território nacional cubano (até então, uma exclusividade do banco central), mas sem abrir mão completamente do controle estatal sobre o uso das escassas reservas cambiais disponíveis. Permitia-se que as pessoas que pudessem trazer dólares ao país continuassem legalmente donas do poder de compra equivalente ao de um dólar – mas sem o dólar em si, que seria trocado por uma unidade de CUC. O banco central (e, para fins práticos, o governo de Cuba) usaria, então, esses dólares para adquirir no mercado internacional os gêneros de primeira necessidade para o conjunto da população. Carlos Pérez Soto chamou esse sistema de 'dolarização parcial institucionalizada': não se permitiu completamente a troca da moeda nacional pela estrangeira (daí o caráter *parcial* da dolarização), e, ao mesmo tempo, evitou-se a instauração de uma dolarização à

> margem do controle das autoridades monetárias (daí o caráter *institucionalizado* do processo) (CARVALHO, M. S. de. *In*: SANTOS; VASCONCELOS, DESSOTTI, (org.) 2017, p. 156-157).

O curso de duas moedas ainda durou no período em que Raul Castro, sucessor de Fidel, permaneceu no cargo (2008-2018). Agora, no governo do presidente Miguel Díaz-Canel, desde 1º de janeiro de 2021, Cuba unificou as duas moedas oficiais do país (CUP e CUC). Com a unificação monetária e a fixação da taxa de câmbio em 24 pesos cubanos por 1 dólar, somente uma moeda está em circulação na ilha.

Fomos a Cuba pela primeira vez para participar do simpósio internacional "90 años de los 7 ensayos de José Carlos Mariátegui", realizado na Casa de las Américas, Cuba, Havana, de 12 a 13 de abril de 2018, com os auspícios da *Revista de Crítica Literária Latino-Americana*, a Associação Internacional de Peronistas e a Embaixada do Peru em Cuba, que congregou uma seleta de acadêmicos especializados no pensador marxista peruano. Na inauguração, estava o presidente da Casa das Américas, desde os primeiros anos da revolução, o poeta e ensaísta Roberto Fernández Retamar. Portanto, tivemos a oportunidade de conhecer um dos "jovens" revolucionários cubanos, que viria a falecer em 20 de julho de 2019, aos 89 anos. José Antonio Mazzotti, diretor da *Revista de Crítica Literária Latino-Americana* e organizador do referido simpósio, destaca as palavras de Retamar na inauguração do simpósio:

> En la inauguración, el presidente de Casa de las Américas, el poeta y ensayista Roberto Fernández Retamar, recordó como en 1994 se había realizado en el mismo recinto un evento similar por los cien años del nacimiento de Mariátegui, dejando constancia de la continua admiración y reconocimiento que la Revolución Cubana ha mantenido por el Amauta peruano. Uno de los comentarios de RFR aludía a las ideas de Mariátegui sobre la propiedad de la tierra (el tercero de los *7 ensayos*), que influyeron enormemente en el diseño de la reforma agraria cubana en los primeros años de la Revolución.
>
> Pero esa inspiración mariateguiana tuvo también otras manifestaciones, no sólo en el ámbito de las transformaciones sociales y la construcción de una América Latina más justa y libre. En el campo de las ideas y el debate cultural, Mariátegui y sus *7 ensayos*

> han sido de importancia capital para respaldar la búsqueda de expresiones propias que consoliden las 'trincheras de ideas' a las que José Martí apuntó con sabiduría.
> Para ponerlo en pocas palabras: la RCLL [Revista de crítica literaria latinoamericana] no sería posible sin Mariátegui. Su lúcida caracterización de la sociedad peruana como 'no orgánicamente nacional' en 'El proceso de la literatura' (el sétimo ensayo) (...) (MAZZOTTI (org.), 2019, p. 9-10).



Roberto Fernández Retamar ao centro; ao seu lado direito José Antonio Mazzotti na abertura do Simpósio "90 años de los 7 ensayos de José Carlos Mariátegui".

Apresentamos a comunicação intitulada "90 años de los *7 ensayos* de Mariátegui y la experiência de la crisis brasileña contemporânea", escrita por mim e pelo professor Ricardo José de Azevedo Marinho, publicada na *Revista de Crítica Literária Latino-Americana* (año XLV, n. 89, Lima-Boston, 1º semestre de 2019). Abaixo registramos o resumo de nossa apresentação, publicado na referida revista:

> Os 90 anos dos *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana* de José Carlos Mariátegui representam uma possibilidade de se abordar a crise brasileira contemporânea partindo de episódios que afetaram de modo peculiar à imagem da esquerda brasileira. Longe de ter passado o vendaval dos ataques e defesas, o aniversário desse clássico do pensamento latino-americano é um excelente momento para essa reflexão. Importa indagar as razões estruturais que tornaram possível a eclosão de uma crise que faz o Brasil dos dias atuais viver numa situação de mal-estar institucional e crise fortemente concentrada nos planos da subjetividade, que envolvem atores, ideias e projetos de sociedade. Buscando discutir os desdobramentos do *impeachment* de 2016 como expressão dessa situação, vendo-o também como reflexo de um quadro mais amplo, que fez com que a esquerda perdesse o eixo e a capacidade de ação. Repercutindo os traços dominantes da época atual, os sistemas políticos e, por extensão, o econômico tornaram-se menos capazes de interagir de modo virtuoso com a cultura e as estruturas sociais derivadas dos novos termos da vida globalizada, com sociedades plurais, diferenciadas, reflexivas, velozes e conflituosas. Para tanto, a obra de Mariátegui permite esboçar um quadro suficientemente amplo e diversificado pelas temáticas dos seus ensaios capazes de abranger os vários perfis da crise que nos acompanha (MARINHO, R. J. A.; SILVA, R. B. *In*: MAZZOTTI, J. A. (org.), 2019, p. 49).

Nossa apresentação teve repercussão em alguns *sites*:

> La Habana, 13 abr. Destacados investigadores de varios países asisten aquí al Simposio Internacional 90 años de los siete ensayos de Mariátegui, en homenaje al intelectual peruano, considerado uno de los principales estudiosos del Marxismo en América Latina.
> El presidente de Casa de las Américas, Roberto Fernández Retamar, explicó la trascendencia que tiene para Cuba el ideario de José Carlos Mariátegui, también conocido como El Amauta.
> 'Además de martiana, creo que nuestra Revolución es mariateguiana, porque se alimenta de la riqueza y complejidad de sus teorías marxistas e independentistas', dijo el ensayista y poeta.
> Por su parte, la doctora en Ciencias Filológicas Ana Cairo, expuso la correlación entre el pensador vanguardista y notables figuras de la intelectualidad cubana del siglo XX, como Emilio Roig, Julio

> Antonio Mella y Raúl Roa, todos estudiosos del prolífero escritor. 'El Amauta radiografió los problemas de su patria natal dejando un repertorio conceptual que es un referente para otras naciones, relacionados o no con los movimientos políticos de izquierda', añadió la Premio de Ciencias Sociales 2015.
> Otra de las ponentes fue la profesora de la Universidad Federal de Río de Janeiro, Renata Bastos da Silva quien destacó la valía del estudio de la obra de Mariátegui para comprender la crisis económica, política y social en el gigante sudamericano.
> A la cita asistieron el embajador de la República del Perú, Guido Toro Cornejo; el presidente de la Asociación Internacional de Peruanistas, José Antonio Mazzotti; y el director de Centro de Investigaciones Literarias de Casa de las Américas, Jorge Fornet. (PL) (Collage: Internet) (Radio Cadena Agramonte, 2018).

O grupo peruano "Del Pueblo del Barrio" fez um grande concerto de homenagem a Amauta José Carlos Mariátegui na quinta-feira, 12 de abril às 19 horas, no Salão Che Guevara da Casa de las Américas, em Havana. No âmbito do Simpósio Internacional "90 anos dos Sete Ensaios de José Carlos Mariátegui", organizado, como já informamos acima, pela Associação Internacional de Peruanistas e Casa de las Américas, e patrocinado pela Embaixada do Peru em Cuba e o Ministério das Relações Exteriores do Peru. Foi nessa embaixada, a convite do embaixador, que todos os apresentadores foram convidados e transladados, por conta da embaixada, para um coquetel de encerramento, no dia seguinte, com uma pequena apresentação do mesmo grupo de música peruana.

Tudo muda para ficar como está: novembro de 2019

Chegamos a Cuba em novembro de 2019, já sob o novo governo de Miguel Diaz-Canel, novo líder do Partido Comunista de Cuba, ponderando sobre os cadernos do cárcere de Antonio Gramsci, em especial quando escreve sobre a unificação italiana. Gramsci, ao refletir sobre o processo de unificação italiana, em seus cadernos do cárcere, recorre ao renomado romance *Il Gattopardo*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, do qual cunhou a frase: "Tudo deve mudar para que tudo fique como está". A célebre frase do romance,

sintetiza o problema de fundo da reflexão desse livro: a coexistência histórica da mudança e da conservação social, ou, em outros termos, a "persistência do passado", a revolução sem revolução. Publicado postumamente e retratado no filme do cineasta italiano Luchino Visconti, *Il Gattopardo*, de 1963, narra a decadência da nobreza e a ascensão de uma nova classe na Itália do final do século XIX, destituída de sangue azul, mas ávida para comprá-lo.

Assim, encontramos Cuba já com acesso melhor à rede de Internet. Fomos para o evento na Casa de las Américas, em Havana, entre os dias 28 e 29 de novembro de 2019, para o simpósio "Indigenismo Global: 50 anos da morte de José Maria Arguedas". Organizado pela Casa de las Américas, a Asociación Internacional de Peruanistas e a *Revista de Crítica Literária Latino-Americana*, com o auspicio da Embaixada do Peru em Cuba, tal qual fora o simpósio anterior.

Cheguei a Havana em 27 de novembro de 2019 pela manhã. Pela tarde fui tirar fotos de Havana Velha e das ruas do entorno da Casa das Américas para futura apresentação de nosso diário de viagem; em especial, focamos nas construções urbanas históricas e contemporâneas. Como na foto abaixo, de escolares em Havana Velha:



Em 28 de novembro de 2019, pela manhã, ocorreu a abertura do simpósio, sem Retamar (que havia morrido em julho daquele ano). Logo depois, início dos painéis, que ocorreram pela manhã e à tarde, e apresentação dos pesquisadores inscritos e aprovados no simpósio. Destacamos que foi apresentada toda a atual pesquisa sobre Arguedas produzida nas Américas. Sublinhamos que o tema do meio ambiente e do papel do indígena ontem, hoje e no futuro, foram os destaques das abordagens sobre o pensador peruano Arguedas.

Havana, 29 de novembro de 2019: seguimos acompanhando os painéis e apresentamos nosso trabalho no painel de encerramento. O título de nosso trabalho: "Arguedas, uma lágrima furtiva do presumível coração da América", além de reforçarmos a importância das políticas públicas de preservação da cultura e terras indígenas, também salientamos o exame que a nossa imortal Nélida Piñon realizou sobre Arguedas, em seu livro *Filhos da América* (2016). Naquela oportunidade revelamos aos presentes já os esquivos do Ministério de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos quanto à preservação da saúde e das terras de nossos povos originários:

> Os 50 anos da morte de José María Arguedas (Andahuaylas, 1911-Lima, 1969) representam a questão da abertura, das incompletudes das Américas que foram construídas nos âmbitos dos debates sobre as crises estruturais dos Impérios coloniais e dos nascimentos dos países, como crítica assistemática, porém pertinaz, à ordem do capital que se impunha. Naquele contexto, foram portadores dessas críticas os que representavam paradoxalmente e marginalmente as populações que se encontravam nessas terras – bem como com tantas outras que aqui se chegaram e que acabaram por conformar essas nações – em seus respectivos contextos de atuação lhes conferiu ângulos privilegiados para a figuração de outras Américas possíveis. Arguedas e o desfecho trágico de sua vida – o suicídio – quase ocultou a radicalidade presente em sua obra que recuperou essas raízes profundas de todos nós. A leitura de Nélida Piñón do romance *Os rios profundos* é o ponto de partida para uma reflexão sobre a crise brasileira contemporânea partindo do episódio que envolveu o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que afetou de modo peculiar a imagem das revoltas populares em relatos de formação, em particular sobre suas noções de futuro e passado.

> Buscando discutir os desdobramentos das eleições de 2018 como expressão dessa situação, vendo-o também como reflexo de um quadro mais amplo, ao examinarmos como essas questões ganham forma nos movimentos da oscilação e quebra que podem caracterizar as narrações na obra de Arguedas, esse conjunto de experimentos textuais elaborados em resposta às fraturas que atravessam a sociedade peruana, como bem percebeu Nélida Piñón, bem podem também ser as nossas nessa hora aziaga que nos sombreia (MARINHO, R. J. A.; SILVA, R. B. *In*: MAZZOTTI, J. A. (org.), 2021, p. 58).

Ao final, em comemoração aos 60 anos da Casa das Américas e como encerramento dos trabalhos, fomos convidados a um Pisco de Honor realizado pela embaixada peruana em Cuba. Distinguimos as palavras de Mazzotti, registradas na abertura do livro que foi resultado das apresentações no simpósio:

> Sin embargo, muy lejos de abogar por un regreso al pasado (la quimérica 'utopía arcaica' que le achacó Mario Vargas Llosa), Arguedas sorprende por la versatilidad de su visión del mundo andino como un todo cambiante que, incluso, puede aportar vías de conocimiento y soluciones a problemas agudos que son consecuencia directa del modelo económico neoliberal, como la marginación de los pueblos originarios, el calentamiento global y la deforestación (MAZZOTTI, J. A. (org.), 2021, p.13).

500 anos de Havana: uma pequena nota sobre a cidade-atração

A cidade completou 500 anos de sua fundação no sábado, 16 de novembro de 2019, com séculos de uma rica e não menos complexa história, mas também com inumeráveis desafios, entre eles, a restauração e a manutenção de sua valiosa arquitetura. Quando visitamos Havana Velha, nas duas vezes que fomos a Cuba, percebemos uma aproximação com a concepção de cidade-atração definida por Sant'Ana para o caso de três capitais brasileiras: Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro:

> Os anos 1990 se caracterizaram no Brasil, e no mundo, pela enxurrada de expressões precedidas do prefixo 're', destinadas a designar

intervenções arquitetônicas e urbanísticas dos mais variados tipos, cujo traço comum reside no fato de constituírem ações que se sobrepõem a situações urbanas preexistentes. As expressões 'revitalização', 'renovação', 'recuperação', 'reutilização', 'reconquista', 'reciclagem', e, mais recentemente, 'reestruturação' e 'regeneração', vêm sendo objeto de discussões e definições há vários anos em estudos e congressos, sem que se construa nenhum consenso sobre o seu sentido técnico ou se esclareça seu papel conceitual. O que se verifica, como observam Vasconcellos e Mello (2003, p. 60-63), é apenas uma grande variação de significados que espelham os modismos vigentes no campo arquitetônico e urbanístico ou comunicam a carga ideológica que está embutida nas definições e redefinições desses termos. Uma vez que a este trabalho interessa mais investigar os objetivos e sentidos dessas intervenções e seus efeitos reais, do que inventariar os vários significados das expressões que as designam, optou-se por não enveredar numa discussão conceitual que pouca contribuição traz para a compreensão desses processos. Assim, neste livro, o sentido dessas expressões é dado pelo contexto ou pelo seu significado comum. Devido ao fato de designarem, muitas vezes, intervenções semelhantes, alguns desses termos são, inclusive, eventualmente utilizados como sinônimos (SANT'ANNA, Marcia, 2017, p. 35).



Ponto de ônibus a caminho de Havana Velha, que mostra o *log* das comemorações dos 500 anos de Havana.

Nesse sentido, o objetivo de tornar o turismo como o impulsionador do desenvolvimento econômico em Cuba, legado deixado e estimulado por Fidel Castro, seguiu seu curso. Como exemplo, o patrimônio urbano de Havana Velha assume a função de atrair turistas, como centro de mais expressão da cultura local. Assim, os turistas impulsionam a economia local. As áreas urbanas degradadas recebem investimentos públicos para requalificação. Por outro lado, a população local tem dificuldades para alcançar uma habitação estruturada a olhos vistos, pois, há a degradação das outras áreas da cidade. Talvez esses sejam um dos muitos motivos dos coletivos de artista marcarem manifestações, inclusive nesse novembro de 2021. Como o boicote à Bienal de Havana, que é um evento muito importante e de grande ajuda para a projeção da arte cubana. No ano passado, ela foi cancelada em razão da pandemia. E, neste ano, com a crise econômica, sanitária e política, para esses artistas faz menos sentido ainda ter uma bienal de arte; por isso eles defendem que curadores e artistas estrangeiros convidados se recusem a participar.

As manifestações de crítica ao atual regime cubano, ocorridos na própria ilha, é um caso ainda a ser estudado do ponto de vista sociológico. O fato é que a crise econômica, e a crise sanitária, aprofundam o questionamento ao regime que outrora foi um símbolo de contestação ao mundo ocidental liderado pelos EUA.



Uma loja de charutos cubanos em Havana Velha.

Conclusões

O *cuentapropismo* é uma expressão empregada para qualificar o setor não estatal do mercado de trabalho que, de acordo com Paschoal (2017), abrange mais de 200 atividades licenciadas. Encontramos alguns desses trabalhadores na Dúlcemania, da foto abaixo, uma cafeteria perto da Casa de las Américas:

> Ao viajar para Cuba, não é difícil entrar em contato com trabalhadores *cuentapropistas*, ou seja, que trabalham por conta própria. Devidamente licenciados, eles são donos e funcionários de restaurantes e pequenas hospedarias, vendedores de roupas, artesãos, fotógrafos, cabeleireiros, reparadores de produtos eletrônicos... A lista se alonga entre outras funções, que empregam cerca de 520 mil trabalhadores PASCHOAL, M. *In*: DOS SANTOS, F. L. B.; VASCONCELOS, J. S.; DESSOTI, F. R. (org), 2017, p.99).



Dulcemanía, uma cafeteria que revela a prática do *cuentapropismo*.

É uma das mudanças que ocorreram em Cuba desde que Raúl Castro assumiu a Presidência, em 2008. Para muitos cubanos, o *cuentapropismo* é importante para a dinâmica do sistema econômico. Mas, para além de uma perspectiva política, montar o seu negócio significa avançar com os instrumentos propostos pelas reformas deixadas pelo Presidente Raúl Castro. E a pressão da sociedade por mudanças se aprofunda no governo de Miguel Díaz-Canel, quando manifestantes saíram às ruas de Havana, entre outras cidades, para protestar contra o governo no último dia 11 de julho de 2021.

De acordo com a jornalista Sylvia Colombo, as manifestações de 11 de julho foram espontâneas e inéditas e conduziram milhares de pessoas às ruas para protestar contra os cortes de luz, a perseguição a dissidentes do regime e a falta de alimentos e remédios. Com a pandemia de coronavírus, piorou a escassez desses produtos, devido interromper a entrada de estrangeiros, visto que o turismo é a principal indústria do país, como também as remessas de dinheiro de cubanos no exterior foram interrompidas devido ao contexto da crise sanitária.

Mas, antes, quando estivemos, como relatamos acima, em Cuba, já notávamos a dificuldade de iluminação nas ruas, e o próprio governo revelava a dificuldade da ampliação de moradias, apesar de continuar a serem distribuídas cadernetas básicas, com o oferecimento de uma "cesta básica" de alimentos.

No último dia 15 de novembro de 2021, mais protestos foram, desta vez, organizados, e os manifestantes buscaram apoio internacional ao solicitar a permissão ao regime para o protesto. De acordo com os mesmos, trata-se de um direito garantido na Constituição. Mas, de acordo com Sylvia Colombo, o governo recusou a permissão, sob a justificativa de que, durante o período, haverá exercícios militares visando a promoção da reabertura da ilha e da chegada de turistas. Pelas palavras de Sylvia Colombo:

> Até aqui, a repressão ao movimento já levou à prisão 1.175 pessoas, de acordo com a associação Cubalex, que monitora temas relacionados a detenções políticas na ilha. Mais da metade deles continua atrás das grades e apenas cerca de 60 julgamentos foram realizados (COLOMBO, S., 2021).

Como indicamos acima, em nosso entendimento o processo que vive Cuba é uma revolução passiva, na qual tudo muda para ficar como está. No entanto, desde que a ilha se abriu para o turismo, a cultura ocidental se aproxima do cotidiano de Cuba. Por outro lado, assim como qualquer gestão de um país com poucos recursos, há dificuldades para se encontrar uma saída para as novas gerações num mundo novo e em transformação. Façamos votos para que o governo e a sociedade civil, em especial os jovens, reconheçam a herança da revolução, mas que busquem um caminho novo para um mundo novo que renascerá, esperamos, na luta final de enfrentamento da maior crise sanitária do mundo contemporâneo.

Referências

AGGIO, Alberto. *Um lugar no mundo*: estudos de história política latino-americana. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2015.

ECONOMIA. Cuba unificará suas duas moedas a partir de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2020/12/4894323-cuba-unificara-suas-duas-moedas-a-partir-de-janeiro-de-2021.html Acesso em: 1º de nov. de 2021.

EL PAÍS. Miguel Díaz-Canel assume o comando do Partido Comunista Cubano após a saída de Raúl Castro. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-04-20/miguel-diaz-canel-assume-o-comando-do-partido-comunista-cubano-apos-a-saida-de-raul-castro.html Acesso em: 1º de nov. de 2021.

ENRIQUEZ, Mariana. *Alguien camina sobre tu tumba*: mis viajes a cementerios. 1. ed., 1. reimpresión. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Galerna, 2014.

FRANCO, D. *Cuba*: o desafio da restauração e conservação do patrimônio de 500 anos de Havana. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/11/16/cuba-o-desafio-da-restauracao-e-conservacao-do-patrimonio-de-500-anos-de-havana.ghtml >. Acesso em: 1º de nov. de 2021.

GOTT, Richard. *Cuba*. Uma nova História. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos*: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MAZZOTTI, J. A. (org.). Presentación: Los 90 años de los 7 *Ensayos* y el aura de Mariátegui en la RCLL. *Revista de Crítica Literária Latino-Americana*, ano XLV, n. 89. Lima/Boston, 1º semestre de 2019.

MIRES, Fernando. *La rebelión permanente*. México: Siglo XXI, 2001.

MORAES, Fernando de. *A ilha*: um repórter brasileiro no país de Fidel Castro. 30. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2001 [1976].

OLIVEIRA, Marcus Vinicius de. *O que resta ainda por dizer sobre Cuba*. Disponível em: https://horizontesdemocraticos.com.br/o-que-resta-ainda-por-dizer-sobre-cuba/ Acesso em: 1º de nov. de 2021.

ROLLING STONES. *Havana Moon*: como os Rolling Stones "conquistaram" Cuba para *show* histórico. Disponível em: https://rollingstone.uol.com.br/noticia/havana-moon-como-os-rolling-stones-conquistaram-cuba/ Acesso em: 1º de nov. de 2021.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos; VASCONCELOS, Joana Salém; DESSOTTI, Fabiana Rita (org.). *Cuba no século XXI*: dilemas da revolução. São Paulo: Elefante, 2017.

UN TRADUCTOR. Direção: Rodrigo Barriuso, Sebastián Barriuso. Cuba/Canadá, 2018.

SANT'ANNA, Marcia. *A cidade-atração*: a norma de preservação de áreas centrais no Brasil dos anos 1990. Salvador: EDUFBA-PPG-AU FAUF-BA, 2017.

SMITH, Peter H. The talons of the eagle: dynamics of U.S. *Latin American relations*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1996.

PRENSA LATINA. Inaugurano a Cuba simposio omaggio a Josè Carlos Mariátegui, 2018. Página inicial. Disponível em: https://italiano.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=101315:inaugurano-a-cuba-simposio-omaggio-a-jose-carlos-mariategui&opcion=pl-ver-noticia&catid=109&Itemid=101. Acesso em: 14 de nov. de 2021.

Radio Cadena Agramonte. Sesiona en Cuba Simposio homenaje a José Carlos Mariátegui, 2018. Página inicial. Disponível em: https://www.cadenagramonte.cu/articulos/ver/78528:sesiona-en-cuba-simposio-homenaje-a-jose-carlos-mariategui. Acesso em: 14 de nov. de 2021.

GPDES: a UFRJ no Campo de Públicas

Carlos Vainer
Daniel Conceição
Maria Aparecida Azevedo Abreu
Maria Julieta Nunes de Souza
Paulo Reis
Rosângela Luft
Suyá Quintslr[1]

Na comemoração dos 50 anos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), decidimos escrever sobre um capítulo importante na história do instituto, que foi a criação e consolidação do Curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico Social (GPDES), que completou 10 anos de funcionamento.

As discussões acerca do GPDES se iniciaram em 2007, e sua criação se deu em 2009, com início de funcionamento em 2010, a partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), conduzido pelo governo federal. Seu funcionamento no IPPUR, então sediado no prédio projetado e construído por Jorge Machado Moreira, com planta destinada a acolher a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, como expressam

1 A autoria está em ordem alfabética, tendo contado o texto com a participação equânime de todos os autores.

os espaços internos, que não são salas de aula, mas sim *ateliers*, dentre outras especificidades, demandou adaptações espaciais. Na transferência de parte da UFRJ da Praia Vermelha para o Fundão, parte da Reitoria passou a ocupar os últimos andares, enquanto aguardava a construção de prédio próprio, que nunca aconteceu, e de início já apresentou desafios para a sua implementação. Seria e vem sendo um curso com horário de aulas de 13h30min às 19h10min, naquele momento em um prédio que acomodava cursos apenas diurnos.

A grande ampliação do número de alunos, a chegada de jovens ingressantes a cada semestre, a energia e os anseios dos novos graduandos, promoveram uma ampla reestruturação, ainda em curso. Paralelamente ao aumento do número de estudantes, foi necessária a realização de concursos públicos para a admissão de novos professores, de formações variadas, o que promoveu diversificação não apenas das disciplinas ofertadas, como também das pesquisas e ações de extensão desenvolvidas pelo IPPUR.

Esse clima instigante e desafiador foi intensificado com a formação do Campo de Públicas[2], a partir de uma articulação nacional de cursos voltados para a formação de profissionais para atuar com os assuntos ligados ao Estado e à república, entendida aqui como *res publica,* aquilo que diz respeito ao comum, na sua concepção mais ampla que, combinada como os princípios democráticos que norteiam o *ethos* do campo, tornam esses cursos diferentes de cursos de administração em geral, nos quais predomina o *ethos* empresarial (FILGUEIRAS, LOBATO, 2015). No caso de nossos cursos, o público é o adjetivo central, seja ele estatal ou não. Na pluralidade de cursos do campo, temos gestão social, gestão de políticas públicas, administração pública, programas de pós-graduação em sociedade, tecnologia e políticas públicas, programas tecnológicos voltados para economia solidária, apenas para ficar com alguns exemplos.

No âmbito exclusivo da graduação, foram aprovadas as diretrizes curriculares, na passagem dos anos de 2013 para 2014 e, logo após, fundada a Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de

2 A expressão "Campo de Públicas" (CP) utilizada originalmente por docentes e discentes dos cursos afins à Administração Pública, foi utilizada a partir de 2005, em um dos encontros dos coordenadores e professores do Campo de Públicas (IX Fórum de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas, 2013).

Públicas, atualmente Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP).

Essas mudanças e batalhas locais e nacionais são marca de nosso ambiente local e também em articulação nacional. O último Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas (ENEPCP), ocorrido em 2021, mostrou que a vitalidade de nossos programas e cursos, que, a despeito da adversidade de nosso contexto político, se constituem em força de resistência à brutal ofensiva contra a democracia e à corrosão da esfera pública, na qual se destaca o projeto governamental de reforma administrativa.

Tendo isso em vista, o objetivo deste capítulo é apresentar um relato e uma reflexão sobre o que foram esses 10 anos, em que GPDES, IPPUR, UFRJ e Campo de Públicas vêm se encontrando.

O texto está dividido nas seguintes seções: (i) na primeira, é rememorada a experiência desafiadora da criação de um novo curso de graduação; (ii) em seguida, são apresentadas as transformações operadas no próprio campo da administração pública, que deram origem ao Campo de Públicas (como já indicado, mais amplo, abrangente e inclusivo); (iii) então, são relatadas as mudanças na matriz curricular do GPDES como parte do Campo de Públicas; (iv) exibidos alguns resultados já alcançados; e (v) considerações finais.

Origens

O GPDES foi estruturado a partir de debates com professores e pesquisadores de várias áreas e setores da UFRJ, em um contexto no qual a universidade vinha enfrentando, havia décadas, dificuldades para atender às exigências sociais que não se encaixavam mais nos campos disciplinares então existentes. De acordo com o Projeto Pedagógico então submetido ao Conselho de Ensino de Graduação, a justificativa para a criação do novo curso ancorava-se no seguinte diagnóstico:

> a universidade pública brasileira tem enfrentado grandes dificuldades para responder às exigências de uma sociedade que atravessa extraordinárias transformações <...> se 'o ensino de pós-graduação se ampliou e diversificou, mostrando razoável capacidade de inovação, o mesmo não se pode dizer, entretanto, do ensino de

> graduação, que oferece hoje praticamente as mesmas habilitações que oferecia nos anos 70', levando a que 'a oferta de habilitações que venham atender às realidades e demandas sociais contemporâneas quase sempre tem sido suprida pelo ensino superior privado'. (...) Quase todos os cursos de Administração, no ensino superior como na universidade pública, converteram-se nos últimos anos à área de Administração de Empresas. Em consonância com determinados diagnósticos e prognósticos que profetizam, tanto quanto anseiam, a redução inexorável e irreversível do lutar e papel do Estado na vida econômica, social e cultural, assistiu-se ao quase total desaparecimento, em nossas universidades, de cursos voltados para a formação e qualificação de administradores públicos (Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2009).

Além disso, foi constatada a necessidade de contemplar a formação de quadros não apenas para as agências e instituições de governo (municipal, estadual e federal), mas também "contemplar organizações instituições não governamentais", afirmando o

> compromisso com uma visão de setor e espaço públicos que transcende a esfera estrita do estado e do aparelho estatal, para abarcar o campo mais amplo e abrangente de instituições, agentes e redes sociais, coletivos e comunidades que operam na sociedade civil e na fronteira entre esta e o estado.

E, finalmente, a afirmação de que "responsabilidade por conceber e implementar a base educacional que prepare estes quadros incumbe, em primeiro lugar, à Universidade Pública" (Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2009).

Nesse contexto, então, é que, após anos de debates, em 2010 a UFRJ abre a primeira turma do Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES), ofertando 50 vagas por semestre e, inicialmente, com sua estrutura institucional na forma de multiunidades. Embora desde o início sediado física e operacionalmente no IPPUR, eram responsáveis pela estrutura do curso, contando inclusive com vagas de concursos específicos para professores: o IPPUR, a Faculdade de

Administração e Ciências Contábeis (FACC), a Faculdade Nacional de Direito (FND), o Instituto de Economia (IE), todos eles vinculados ao Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE), além do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) – vinculado ao Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) – e do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (COPPEAD) e Instituto de Relações Internacionais e Defesa (IRID), então formalmente órgãos suplementares na universidade.

O GPDES, então, nasceu da confluência de três projetos institucionais da UFRJ: i) a extensão das atividades do IPPUR ao ensino de graduação; ii) a criação de um curso voltado à formação e qualificação de quadros para a administração pública, na perspectiva de construção de um Estado republicano e democrático, capaz de promover e priorizar a gestão de políticas públicas voltadas à igualdade, à justiça social e ao respeito aos direitos humanos; e iii) a inovação acadêmica representada pela criação de um curso multidisciplinar em formato multiunidades, pioneiro na articulação de várias unidades da UFRJ.

A escolha da sede física e o papel central do IPPUR na criação do GPDES se deu pela sua iniciativa e atuação decisiva no coletivo de unidades que participaram da sua concepção. Para a posição central ocupada pelo IPPUR pesou, ainda, o compromisso histórico do instituto com o aprimoramento do planejamento estatal, por meio de estudos, pesquisas e assessorias técnicas – tanto para gestões governamentais, conselhos, como para movimentos sociais – nas três esferas federativas – municipal, estadual e federal –, assim como nos arranjos institucionais intermediários como as aglomerações urbanas, metrópoles e consórcios. A contribuição do IPPUR pode ser considerada notável e de relevância no país, tendo atuação reconhecida em todo território nacional como instituição empenhada na construção de uma sociedade justa, ambientalmente responsável e respeitadora da diversidade.

No âmbito do REUNI, como já mencionado na introdução deste capítulo, várias outras instituições de ensino criaram cursos semelhantes. Na UFRJ, o GPDES foi aprovado pelo Conselho de Graduação (CEG) em 15 de julho de 2009, pelo Conselho Universitário da UFRJ (Consuni) em 6 de agosto de 2009. Em março de 2010 houve o ingresso de sua primeira turma.

O GPDES se constituiu, na UFRJ, como um resultado da percepção de uma demanda por profissionais voltados ao setor público com formação qualificada e, sobretudo, constituída a partir de um *ethos* democrático e republicano.

Reformulação do ensino de administração pública e o Campo de Públicas

A partir das décadas de 1980 e 1990, disseminou-se a ideia de que as organizações estatais seriam incapazes de um gerenciamento com qualidade e eficiência e, portanto, suas funções deveriam, sempre que possível, serem transferidas para as organizações privadas com ou sem fins lucrativos. Segundo a perspectiva então dominante, a Administração Pública desempenharia, prioritariamente, as funções de fiscalização e regulação, que seriam típicas do Estado (MISOCZKY, 2004; WORLD BANK, 2017). Além disso, mesmo nas funções sob a responsabilidade do setor público, o gerenciamento deveria ocorrer em conformidade com as formas organizacionais e modelos de gestão praticados pelo mercado, cuja eficiência supõe-se inegável. Nesse contexto, a Gestão Pública passou a ser considerada uma subárea da Administração (MISOCZKY, 2004), entendimento que se desdobra da defesa de que os governos sejam geridos como se fossem negócios que enfatizam a eficiência e a produtividade de uma "máquina pública", necessitando incorporar valores típicos do mercado, como a competição e o espírito empreendedor (OSBORNE, GAEBLER, 1994) e negligenciando os compromissos republicanos e democráticos que a formação em gestão pública exige, além de afastar, de plano, qualquer esforço para o alcance daquilo que seja comum, no sentido de atendimento dos anseios e necessidades daqueles que são afetados pela gestão pública.

Nem mesmo no processo de redemocratização – quando era ativa a crítica ao centralismo autoritário e à lógica de ação e correspondente organização da máquina estatal – foi possível reestabelecer a identidade da área de Administração/Gestão Pública. A crise de legitimidade – que também era econômica – estava estabelecida, o declínio continuava. Nas universidades públicas assistiu-se ao quase

total desaparecimento de cursos voltados para a formação e qualificação de gestores públicos. Os poucos estudos sobre gestão pública e políticas públicas foram desenvolvidos na área de Ciência Política (KEINERT, 2014). Em termos de ensino de graduação em Administração/Gestão Pública em instituições públicas de ensino no país, entre o final da década de 1980 e meados dos anos 2000 foram criadas apenas quatro graduações: em 1989, a da Universidade Estadual Paulista (UNESP), em Franca (SP); em 1994, a da Fundação João Pinheiro (FJP), em Belo Horizonte (MG); em 2004, na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), em Florianópolis (SC); e em 2005, na Universidade de São Paulo (USP), em São Paulo (SP), todas instituições estaduais (COELHO, OLENSCKI, CELSO, 2011).

Apesar da crise de legitimidade no contexto dos anos 2010, apontada por Coelho, Olenski e Celso, no final dos anos 2000 observou-se um processo de fortalecimento da área, expresso no florescimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas no âmbito dos programas de graduação. Ao menos quatro circunstâncias ajudam a explicar essa transformação que tem contribuído para a consolidação do Campo de Públicas:

1) A Constituição de 1988, que atualizou princípios, objetivos e meios de ação do poder público.
2) O impacto da crise da burocracia de tipo weberiana, considerada inflexível, obsoleta e inadequada para a implantação do modelo gerencial, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que deslocou o debate em torno da Administração/Gestão Pública brasileira para referenciais organizacionais, colocando em segundo plano a observância e a promoção de um *ethos* republicano. A crítica à implementação desse modelo efervesceu o debate público sobre a administração do Estado (MISOCZKY, 2004; PAULA, 2005; LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO, 2010).
3) A ampliação da atividade estatal, da burocracia pública e da produção de serviços públicos observada a partir dos anos 2000, que demandou a formação de quadros não somente para o Estado, mas para o público em constante diálogo com suas estruturas, sendo necessário, para isso, uma formação

contemporânea a esse tempo, republicana, democrática, aberta, em permanente interação com a sociedade civil e voltada ao desenvolvimento econômico, social e cultural (VAINER, 2017).

4) A implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Enquanto os dois primeiros eventos impulsionaram os debates e as pesquisas sobre a relação do Estado com a sociedade e das burocracias governamentais com os cidadãos, os dois últimos propiciaram as condições para que as experiências dos poucos cursos de Administração Pública existentes fossem difundidas pelo país. Em um esforço para constituir um novo campo de produção de conhecimento, de estudos e de atuação, foram criados não apenas em Administração Pública, mas também em Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e Gestão Pública, além de outras denominações, mais de 200 cursos em diferentes modalidades de graduação presenciais e a distância, bem como de formação de tecnólogos (PIRES *et al.*, 2014). Nesse rol de cursos, deve ser dado destaque para o papel assumido pelas universidades públicas que, após anos de ausência, engajaram-se na formação de gestores públicos, incluindo as instituições do Estado do Rio de Janeiro.

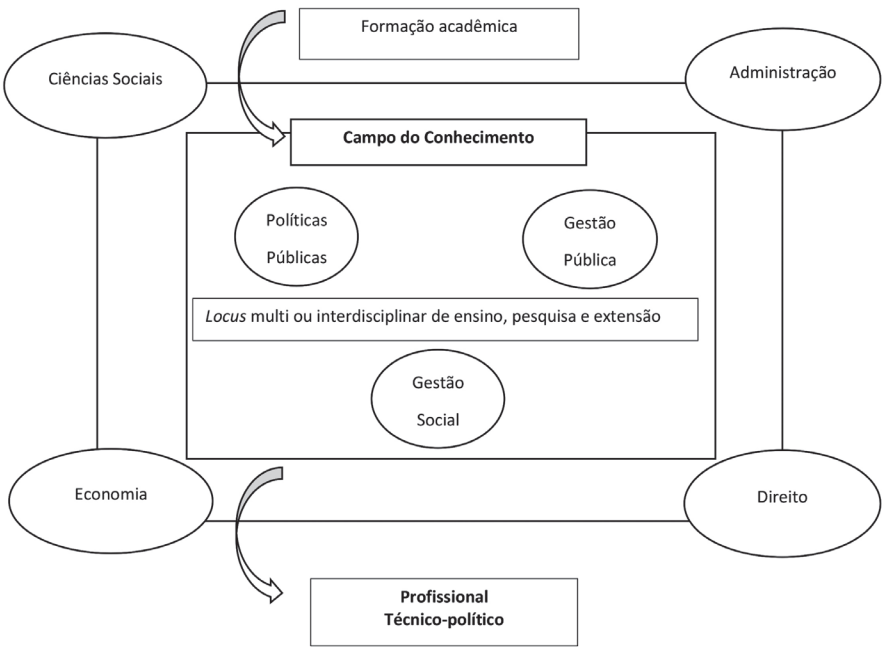
Uma característica central desses novos cursos consiste na corroboração das críticas do modelo weberiano de gestão burocrática, na medida em que opera com padrões obsoletos de relações entre Estado e sociedade e não responde às demandas atuais dos diferentes setores, escalas, atores e âmbitos de governo, assim como nas organizações não governamentais. Também é rejeitada a concepção difundida – embora sem autoria devidamente atribuída – de Woodrow Wilson (1887) de que os políticos tomam todas as decisões e os burocratas as executam ou administram. Esse é um dos lugares-comuns que sustentam a ideia de que os governos poderiam ser gerenciados sob a égide do mercado, ou de que burocratas não têm responsabilidade em Estados e governos, pois apenas "obedecem ordens".

Como consequência, a criação desses novos cursos a partir dos anos 2000, incluindo o GPDES, fortaleceu o processo de ação articulada entre discentes, docentes e cursos, propiciando

uma crescente institucionalização de práticas e organizações que tomaram como valor o *ethos* republicano e democrático, bem como a interdisciplinaridade como princípio e ponto de partida para a construção do conhecimento voltado para os assuntos públicos. Formou-se, assim, o Campo de Públicas, espaço de articulação e disputas, políticas e acadêmicas, relacionadas às formações profissional, acadêmica e cidadã, que procura incorporar o conhecimento e a reflexão produzidos pelas áreas de Ciências Sociais Aplicadas (Administração, Direito, Economia e Planejamento Urbano e Regional) e as Ciências Humanas (História, Antropologia, Comunicação, Sociologia, Ciência Política e Geografia Humana).

Um marco importante desse processo foram as deliberações sistematizadas na Carta de Brasília, elaborada em abril de 2013, em que o Campo de Públicas cristalizou suas premissas pedagógicas, políticas e epistêmicas, assim como sua multidisciplinaridade, sistematizadas na seguinte configuração:

Figura 1 – Caracterização do Campo de Públicas.



Fonte: adaptação de figura contida em IX Fórum de coordenadores e professores, Carta de Brasília, 2013.

Na Figura 1 vemos a convergência de grandes áreas da formação acadêmica – Ciências Sociais, Administração, Economia e Direito – convergirem para três grandes campos do conhecimento: políticas públicas, gestão pública e gestão social. O que faz desses três campos singulares é justamente o fato de serem o *locus* multi ou interdisciplinar de ensino, pesquisa e extensão. Desse *locus* singular e multifacetado, será formado o profissional técnico-político que terá as habilidades para lidar, de forma abrangente, holística, competente e até mesmo empática com os problemas colocados nas arenas públicas. A utilização do termo técnico-político não é casual: o propósito de nossos cursos é formar quadros que sejam competentes tecnicamente, mas que sejam capazes de lidar com a realidade; além disso, no campo, não é pressuposta qualquer valorização de formações acadêmicas em relação a formações técnicas e tecnológicas. O importante, no campo, é o método de interpretação, priorização e solução dos problemas públicos.

O reconhecimento oficial do Campo de Públicas ocorreu em 2014, quando as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) aprovadas pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação foram homologadas pelo ministro da Educação. A Resolução nº 1 de 2014 do CNE/CES foi fundamental para os cursos afins à área de Administração Pública no Brasil, pois reconheceu a singularidade, identidade e autonomia acadêmica da área em relação às diretrizes vigentes para o curso de Administração, voltadas, como já exposto até aqui, para a administração de empresas do setor privado.

Tal reconhecimento foi fundamental para a elaboração de instrumentos adequados à avaliação e ao reconhecimento dos cursos do Campo de Públicas pelos órgãos de regulação vinculados ao Ministério da Educação, incluindo os instrumentos de avaliação *in loco* e as provas do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Além disso, as diretrizes consolidaram um terreno comum ao campo, constituindo um instrumento para sua organização e também sua defesa institucional.

Em que pese nas DCNs não constar a denominação "Campo de Públicas", elas contemplaram a pluralidade de projetos pedagógicos dos cursos compreendidos no Campo, cujo elo comum constitui o *ethos* republicano e democrático na formação de profissionais "aptos a atuar como políticos, administradores ou gestores públicos na

administração pública estatal e não estatal, nacional e internacional, e analistas e formuladores de políticas públicas" (BRASIL, 2014). A acolhida dos diversos cursos direcionados à formação de quadros para atuação no setor público estava enfatizada já nos dois primeiros artigos da Resolução CNE/CNS nº 1/2014, reproduzidos abaixo:

> Art. 1º Ficam instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, que compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas.
> Parágrafo único. As diretrizes curriculares são definidas de forma ampla, de modo a contemplar a diversidade de projetos pedagógicos dos cursos existentes e futuros.
> Art. 2º São princípios fundamentais a serem atingidos pelos cursos de graduação em Administração Pública:
> I - o *ethos* republicano e democrático como norteador de uma formação que ultrapasse a ética profissional, remetendo-se à responsabilidade pela res pública e à defesa do efetivo caráter público e democrático do Estado;
> II - a flexibilidade como parâmetro das Instituições de Educação Superior, para que formulem projetos pedagógicos próprios, permitindo ajustá-los ao seu contexto e vocação regionais;
> III - a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade que garantam a multiplicidade de áreas do conhecimento em temas como política, gestão pública e gestão social e sua interseção com outros cursos.

Ainda no âmbito da autonomia acadêmica conferida pelas DCNs, é importante registrar que a sua aprovação irrompeu e vem irrompendo de tempos em tempos, uma disputa com o Conselho Federal de Administração (CFA) e seus respectivos Conselhos Regionais (CRA). Com a ampliação do número de cursos do Campo, dirigentes vinculados ao CFA e CRAs pressionaram para que os egressos fossem levados a registrar-se junto aos mesmos, exigindo que os concursos públicos na área de gestão fossem reservados para seus filiados. Nessa luta, o GPDES ocupou lugar de destaque, tanto pelo engajamento de sua coordenação, quanto pela combatividade de seus alunos, que se deslocaram até Brasília para pressionar

o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação a demarcar a relevância da homologação das DCNs específicas para cursos incluídos no Campo de Públicas.

Foto 1



Fonte: banco de fotos do Centro Acadêmico do GPDES.

Foto 2



Fonte: banco de fotos do Centro Acadêmico do GPDES.

Foto 3



Fonte: banco de fotos do Centro Acadêmico do GPDES.

As fotos evidenciam o entendimento dos estudantes de que a homologação das diretrizes curriculares era o primeiro passo de uma batalha que apenas se iniciava. De forma incansável, nossas coordenações de curso têm se empenhado em acompanhar editais de concurso, negociar modificações em requisitos para a tomada de posse em cargos públicos, entre outras ações. O campo, embora já tenha realizado quatro encontros nacionais, ainda precisa se consolidar junto aos conselhos profissionais.

O protagonismo do GPDES na institucionalização do Campo de Públicas também se destaca pela participação de seus professores e discentes nas entidades que representam o Campo: (i) anteriormente e na fundação, em 2015, da ANEPCP, atuando desde as reuniões dos Fóruns de Coordenação, bem como nas coordenações de Sessões Temáticas, formação de Mesas Redondas e, recentemente, no Comitê Científico do Prêmio Augusto Tavares de monografias, dissertações e teses do Campo e nos conselhos fiscal e consultivo da associação; (ii) na presidência da Federação Nacional dos Estudantes do Campo de Públicas (FENECAP), com Matheus Silva, em 2014, e Arthur Sampaio, em 2019; (iii) na organização do XIII Encontro Nacional dos Estudantes do Campo de

Públicas, em 2014, e do II Encontro Fluminense dos Estudantes do Campo de Públicas (EFECAP), em 2018.

GPDES/IPPUR: O lugar do Campo de Públicas na UFRJ

Conforme já apresentado, o corpo social do GPDES teve e vem tendo participação ativa na luta pela consolidação e autonomia do Campo de Públicas. Esse engajamento apresenta consonância com o fato de que os pressupostos e os referenciais teóricos do Campo já estavam presentes no projeto político pedagógico elaborado coletivamente por professores pertencentes ao Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) e ao Centro de Filosofia e Ciências Humanas, por meio do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS), da UFRJ, em 2009.

Nos primeiros anos do curso, assim como em outros cursos multiunidades da UFRJ, houve dificuldades na definição das responsabilidades das unidades integrantes e dúvidas quanto à dedicação dos professores concursados nas vagas de expansão da UFRJ, pelo REUNI, geradas pela criação do GPDES. Essa dificuldade se deveu principalmente à duplicidade institucional em que cada docente concursado estava inserido: na unidade de origem e no GPDES.

Por iniciativa da coordenação do GPDES, em 2012 foram iniciados diálogos com o Conselho de Ensino de Graduação (CEG) com o intuito de resolver os problemas de gestão dos cursos multiunidades e, em 2013, o IPPUR manifestou interesse em incorporar o GPDES em sua estrutura, tornando-se a unidade responsável por sua organização e funcionamento.

Um marco importante no processo de incorporação do GPDES ao IPPUR veio após a aprovação de um acordo, em 2015, entre os diretores das unidades integrantes do curso, para a extinção do modelo multiunidades, que aconteceria paulatinamente, até que concursos para a oferta de disciplinas fossem feitos, entre outras medidas administrativas. A partir de então, o IPPUR passou a responder pela condução e gestão do GPDES. E, finalmente, em março de 2021, com a aprovação do Conselho Universitário da UFRJ (Consuni), oficializou-se o fim do modelo multiunidades e o IPPUR tornou-se, oficialmente, o único responsável pela

gestão acadêmica, pedagógica e administrativa do curso (UFRJ, 2021)[3].

Importante sinalizar que as dificuldades também não foram pequenas para que o IPPUR, uma unidade que por 40 anos havia se consagrado apenas ao ensino de pós-graduação e à pesquisa, com turmas de 15 a 20 estudantes de mestrado ou doutorado, absorvesse a cada ano 100 alunos de graduação, muito mais jovens e nem sempre com formação da base. Isso impunha novas práticas pedagógicas, novas cargas de trabalho docente que somente aos poucos, e com muita discussão, foram sendo incorporadas e dando ao IPPUR a cara e o estilo atuais: uma unidade com ensino de graduação e de pós-graduação, que busca integrar esses dois níveis de formação. Por outro lado, a larga experiência e os compromissos do IPPUR com a pesquisa e com a extensão universitárias foram marcas que se fizeram presentes desde os primeiros passos do GPDES.

Com essas mudanças institucionais, a opção pluridisciplinar do GPDES, que segue o modelo original epistêmico do Campo de Públicas, esquematizado anteriormente, vem se fortalecendo por meio de seu corpo docente, o que vem sendo refletido em suas três matrizes curriculares (2010-2012; 2013-2016 e 2017- atual).

É preciso ressaltar que as mudanças de matrizes curriculares não afetaram a estrutura do Projeto Pedagógico do Curso original. A concepção da grade curricular do GPDES, em todas as suas versões, contempla disciplinas de vários campos do conhecimento – Ciências Econômicas, Ciências Sociais, Ciências Jurídicas, Ciências Contábeis, Administração, Planejamento, Metodologia Científica, expressando a interdisciplinaridade do Campo de Públicas e as diversas áreas do conhecimento próprias do campo. A grade curricular, espelho do Projeto Pedagógico do Curso, apresenta a seguinte estrutura disciplinar, com créditos previstos a serem cumpridos em oito períodos:

3 A FND, a FACC e o IE permanecem responsáveis pela oferta de disciplinas, tendo em vista que não transferiram para o IPPUR todas as vagas de concursos de docentes recebidas para a criação do GPDES. IFCS e NEI já transferiram as vagas recebidas e não ofertam mais disciplinas para o curso.

1) *Disciplinas de Formação Básica* (cinco semestres letivos): disciplinas introdutórias aos diferentes campos disciplinares e estudos contemplando as dimensões histórica, sociológica, jurídica, econômica, política e administrativa do Estado e das ações do setor público no Brasil, bem como contato com teorias e experiências nacionais de planejamento e políticas públicas.
2) *Disciplinas de Formação Concentrada* (dois semestres letivos): disciplinas optativas recomendadas para o sexto e sétimo períodos e visam a preparar o(a) estudante para um campo específico de estudo e atuação profissional, devendo ser escolhida uma das três áreas de formação oferecidas:

   Gestão do Setor Público
   Gestão do Terceiro Setor
   Planejamento Territorial
3) *Formação metodológica:* são obrigatórias uma disciplina de introdução à pesquisa e extensão universitária e uma de metodologia científica.
4) Atividades Complementares, Estágio, Extensão e Trabalho de Conclusão de Graduação (Monografia).

Feito esse panorama, passemos agora pelas matrizes curriculares já apresentadas pelo GPDES[4]

Matriz 2010.1-2012.2

A primeira matriz curricular do curso foi estabelecida anteriormente à aprovação das diretrizes curriculares. O trabalho de conclusão de curso, denominado de Monografia, era opcional em relação ao Estágio. Inicialmente, as ênfases a serem escolhidas pelos estudantes eram duas: *Gestão do Setor Público* e *Gestão do Terceiro Setor*. A carga horária era de 3.000 horas.

Matriz 2013.1-2016.2

A primeira mudança na matriz curricular foi feita devido a necessidades de adaptação às novas diretrizes curriculares e também

4 Todas as versões curriculares estão disponíveis em: https://siga.ufrj.br/sira/repositorio-curriculo/ListaCursos.html.

às demandas do próprio curso, a partir da experiência obtida com sua oferta.

Em razão do artigo 6º, XI da Resolução que estabeleceu as DCNs, o trabalho de conclusão de curso, com essa denominação, passou a ser obrigatório. Algumas disciplinas foram condensadas, outras foram tornadas obrigatórias, outras facultativas e outras foram criadas. A carga horária do curso passou a ser de 3.570 horas.

As principais alterações desse primeiro ajuste curricular envolveram:

1) Obrigatoriedade de todos os alunos realizarem estágio supervisionado e TCC.
2) Fusão das disciplinas obrigatórias Teorias do Planejamento (PRU111) com Teorias e Instrumentos do Planejamento Urbano e Regional (PRU 121).
3) Criação das disciplinas obrigatórias Oficina de Gestão Pública I e II, e como optativas Oficinas III e IV, todas tendo um perfil prático de aplicação dos conteúdos que são aprendidos nas disciplinas teóricas.
4) Disciplina de Direito Administrativo II, antes optativa, torna-se obrigatória.
5) Disciplina Direito Tributário foi transformada em disciplina eletiva denominada Introdução ao Direito Tributário.
6) Criação de uma disciplina denominada Cálculo para Gestão Pública, de nivelamento para o acompanhamento da disciplina de Métodos Quantitativos.
7) Transformação da disciplina Comunicação para Gestão Pública de eletiva para obrigatória e criação da disciplina eletiva Comunicação para Gestão Pública II.
8) Inclusão da disciplina Direitos Humanos.

Matriz 2017.1-2020.2

Em 2016, um segundo ajuste curricular foi iniciado para atender às novas diretrizes de Extensão estabelecidas para todas as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do país e, consequentemente, pela UFRJ – uma das pioneiras na introdução da extensão como atividade

obrigatória nos cursos de graduação – abrindo a oportunidade para que outras mudanças na matriz curricular do curso também fossem operadas.

Estabeleceu-se a necessidade de implementação das atividades de extensão como componentes curriculares obrigatórios, contemplando 10% da carga horária total do currículo. No caso do GPDES, a carga horária deveria ser de 300 horas, uma vez que a carga horária mínima estabelecida nas DCNs para o curso é de 3.000 horas. No entanto, o curso tinha 3.570 horas. Devido a esse excedente de carga horária, somado à baixa flexibilidade para o corpo discente selecionar as disciplinas de formação complementar, para implementar as exigências referidas à extensão foram necessárias algumas mudanças:

1) Transferir cinco disciplinas obrigatórias para o grupo de disciplinas optativas de formação concentrada.
2) Reduzir a carga horária das atividades de TCC e de Estágio de 360 para 90 horas e 180 horas, respectivamente.

Outras duas mudanças significativas foram realizadas:

3) Inclusão da disciplina Relações Raciais e Políticas Públicas no grupo de disciplinas de formação básica, a partir de debates realizados no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP).
4) Inclusão de um terceiro eixo específico de estudo e atuação profissional em Planejamento Territorial, o que implicou a criação de um conjunto de disciplinas optativas de formação concentrada para atender a esse novo eixo. Essa mudança é resultado de demandas tanto do corpo docente, quanto do discente, que se reforçaram quando o IPPUR se tornou a única unidade responsável pelo curso.

Com essas mudanças, passou a ser este o novo quadro de disciplinas, de acordo com o eixo de concentração de formação:

Quadro 1 – GPDES – Disciplinas de Formação Concentrada – Atuação Profissional.

GESTÃO DO SETOR PÚBLICO	GESTÃO DO TERCEIRO SETOR
Procedimentos Administrativos	Plano Negócio: Elaboração e Análise
Comunicação Social Gestão Públicas II	Análise Relatórios Financeiros
Métodos Quantitativos Aplicados à Gestão II	Direito Ambiental
Gestão Pública da Informação	Bases Jurídicas do 3º Setor
Auditoria e Controle	Estado e Movimentos Sociais
Orçamento Governamental	Desenvolvimento Comunitário
Introdução ao Direito Tributário	Estado Classes Sociais Brasil
Política Econômica	Economia Cooper e do 3º Setor
Desigualdade Gênero Políticas Públicas Brasil	Instituições Jurídicas e Econômicas Internacionais
Economia Urbana e Regional	Estado Mercado Terceiro Setor
Oficina de Gpdes I	Oficina Gestão do 3º Setor I
Oficina de Gpdes II	Oficina Gestão do 3º Setor II
Oficina de Gpdes III	Oficina Gestão do 3º Setor III
Oficina de Gpdes IV	Oficina Gestão do 3º Setor IV
Tópicos Especiais Gestão Setor Público	Tópicos Especiais Gestão do 3º Setor
Est da Línguas Brasileira de Sinais I[5]	
PLANEJAMENTO TERRITORIAL	
Planejamento e Desenvolvimento Local	
Planejamento e Gestão Participativa	
Introdução Direito das Cidades	
Território e Sociedade	
Economia Regional	
Federalismo no Brasil	
Cartografias Planejamento Territorial	
Planejamento Territorial	
Planejamento Urbano e Regional no Brasil	
Economia Políticas da Urbanização	
Oficina Planejamento Territorial I	
Oficina Planejamento Territorial II	
Oficina Planejamento Territorial III	
Oficina Planejamento Territorial IV	
Tópicos Especiais Planejamento Territorial	

Fonte: elaboração própria, a partir da matriz curricular disposta no Siga/UFRJ.

5 Disciplinas comuns aos três eixos de atuação profissional.

A proposta final, primeiramente submetida ao corpo social, foi aprovada por unanimidade pelo corpo social do GPDES e passou a ter a seguinte distribuição de créditos, por área de conteúdo de formação:

Quadro 2 – GPDES – Distribuição dos créditos e da carga horária na Matriz (2017.1)

Conteúdo (Disciplinas e Requisitos Curriculares Suplementares)	Créditos	Carga horária
Conteúdos de Formação Básica: 126 créditos em disciplinas obrigatórias, divididos em 30 disciplinas com carga horária de 60 horas por semestre e uma de 30 horas.	126	1.890
Conteúdos de Formação Profissional (Formação Concentrada ou Ênfases): 20 créditos em disciplinas optativas, que devem ser cumpridos nas disciplinas respectivas à ênfase escolhida para obtenção da qualificação em eixo profissional específico: Gestão do Setor Público, Gestão do 3º Setor ou Planejamento Territorial.	20	300
Conteúdo de Formação Complementar (Profissional): 12 créditos em disciplinas de Livre Escolha.	12	180
Requisito Curricular Suplementar: Extensão	Não confere crédito	300
Requisito Curricular Suplementar: Estágio Curricular Supervisionado Obrigatório	Não confere crédito	180
Requisito Curricular Suplementar: Trabalho de Conclusão de Curso	Não confere crédito	90
Requisito Curricular Suplementar: Atividades Curriculares Complementares (AACs)	Não confere crédito	60
Total	**158**	**3.000**

Fonte: elaboração própria, a partir da matriz curricular constante no Siga/UFRJ.

E a matriz curricular pode ser apresentada por meio do seguinte fluxograma:

Quadro 3 – Fluxograma de cumprimento da matriz curricular do GPDES, de acordo com os períodos, considerando o prazo de integralização do curso de quatro anos.

1º Período	2º Período	3º Período	4º Período	5º Período	6º Período	7º Período	8º Período
25 Créditos	*24 Créditos*	*26 Créditos*	*24 Créditos*	*24 Créditos*	*20 Créditos*	*10 Créditos*	*12 Créditos*
Fund. Teorias da Administração (ACA117)	Administração Pública (PRU123 Antiga GPD121)	Elaboração e Avaliação de Projetos (PRU233 Antiga GPD353)	Estado no Brasil (PRU241 Antiga GPD241)	Hist. da Admin. Pública no Brasil (PRU353 Antiga GPD352)	Metodologia Cient. e Téc. de Pesquisa (PRU470)	Disciplina Optativa **(Formação Profissional - Ênfase)**	Disciplina Optativa **(Formação Profissional - Ênfase)**
4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas
Comunicação Social Gestão Pública I (ACA007)	Fundamentos de Contabilidade (ACC124)	Gestão Orçamentária (ACC243)	Contabilidade de Instituições Públicas (ACC234)	Política e Planejamento Ambiental (PRU240)	Disciplina Optativa **(Formação profissional - Ênfase)**	Disciplina Optativa **(Ênfase)**	Disciplina de **Escolha Livre**
4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas
Ciências Sociais para Gestão Pública I (PRU110)	Ciências Sociais para Gestão Pública II (PRU120 Antiga GPD120)	Formação Econômica e Social Brasileira (PRU231)	Políticas Sociais (PRU242)	Ética do Setor Público (PRU352)	Disciplina Optativa **(Formação Profissional - Ênfase)**		Disciplina de **Escolha Livre**
4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas		4 Créditos/60 horas
Instituições Jurídicas (IUF100)	Direitos Humanos - GPDES (IUS236)	Direito Constitucional para a Administração (IUS122)	Direito Administrativo I (IUS356)	Direito Administrativo II (IUS364)	Disciplina Optativa **(Formação Profissional -** Ênfase)		

1º Período	2º Período	3º Período	4º Período	5º Período	6º Período	7º Período	8º Período
25 Créditos	*24 Créditos*	*26 Créditos*	*24 Créditos*	*24 Créditos*	*20 Créditos*	*10 Créditos*	*12 Créditos*
4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas		
Fundamentos de Economia p/ Gestão Pública (PRU112 Antiga IEE127)	Macroeconomia (PRU122 Antiga IEE110)	Teoria do Desenvolvimento Econômico (PRU235 Antiga IEE235)	Economia do Setor Público (PRU243 Antiga IEE303)	Economia Brasileira (PRU351 Antiga IEE311)			
4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas			
Introd. Mét. Quant. Aplic. Gestão (ACC110)	Metódos Quant. Aplic. à Gestão (ACC100)	Estatísticas Econômicas e Sociais (PRU232 Antiga GPD232)	Estado e Organização Territorial no Brasil (PRU350)	Análise e Produção Social do Espaço (PRU354 NOVA)		RCS Trabalho Supervisionado de Conclusão de Curso (PRUK02)	
4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas	2 Créditos/30 horas	4 Créditos/60 horas	4 Créditos/60 horas		2 Créditos/90 horas	
Introd. à Pesq. e Extensão Univ. (PRUE01 Antiga GPDZ60)		Relações Raciais e Políticas Públicas (PRU234 NOVA)		RCS Estágio Curricular Obrigatório Supervisionado (PRUU02)			
NCC (30 horas)		4 Créditos/60 horas		4 Créditos /180 horas – Recomendado para 6º período, mas pode ser realizado do 5º ao 8º período			
RCS Atividade Curricular de Extensão - GPDES (PRUZ50 Antiga GPDZ50) – NCC (270 horas). Pode ser realizada do 1º ao 8º período.							
RCS Atividades Curriculares Complementares (PRUX01 Antiga GPDX01) 1 Crédito /60 horas. Pode ser realizada do 1º ao 8º período.							

Fonte: elaboração própria, a partir da matriz curricular constante do SIGA/UFRJ.

Resultados

A criação e a consolidação de um curso de graduação produzem resultados inestimáveis. Gostaríamos de apresentar aqui alguns oficiais, que indicam que o curso se encontra em uma boa trilha para aprimorar ainda mais a sua atuação.

Em 2014, houve a visita de reconhecimento do curso pelo Ministério da Educação (MEC), por meio de comissão de avaliação indicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e o curso obteve elogios ao seu projeto pedagógico, ao seu corpo docente e pouco foi dito em relação à sua estrutura física. Foi com alguma surpresa que recebemos o seguinte resultado no relatório da visita, com conceitos que poderiam variar de 1 a 5:

Dimensão 1 – Organização Didático-Pedagógica: 4,1
Dimensão 2 – Corpo Docente e Tutorial: 4,6
Dimensão 3 – Infraestrutura: 3,8

Conceito Final: 4

O relatório foi bastante evasivo e os conceitos pareciam dados de forma aleatória. Por conta disso, mesmo com a dificuldade de contra-argumentar em face dos conceitos definidos no relatório – pois não havia argumentos – decidiu-se pela interposição de recurso e apenas em 2015 houve a manutenção dos conceitos da avaliação, pelo órgão recursal no INEP.

Então, foi publicada a portaria de reconhecimento do curso em 11 de fevereiro de 2016, constante do *Diário Oficial da União* de 15 de fevereiro de 2016, seção 1, p. 14-16.

Em 2015, novo desafio foi colocado para o GPDES. Os cursos de administração pública, incluindo os demais cursos que compõem o Campo de Públicas, foram colocados no calendário de avaliações do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), o primeiro sob a vigência das novas diretrizes curriculares do Campo de Públicas. Vários cursos do Campo optaram por não participar, mas o GPDES decidiu pela participação. O conjunto dos alunos que participou do exame alcançou o conceito 3 que, apesar de ser considerado apenas razoável, significou a 19ª posição na classificação nacional do Campo de Públicas.

Em 2018, foi realizada a segunda edição do ENADE dos cursos do Campo de Públicas, que contou com a participação engajada de 92 estudantes concluintes do GPDES. A partir do desempenho desses estudantes na avaliação, o curso obteve a nota 4, em uma escala de 1 a 5. Em termos comparativos, entre os 61 cursos de bacharelado que participaram da avaliação apenas dois cursos alcançaram a nota máxima 5, e 11 cursos alcançaram a nota 4. O desempenho obtido pelos estudantes também indica que o GPDES apresentou uma evolução em relação ao ENADE 2015, quando obteve a nota 3, e, no último exame, ficou entre os oito melhores cursos de bacharelado do Campo de Públicas, de acordo com os critérios do ENADE.

Até a data de conclusão deste texto, o GPDES havia formado cerca de 230 gestores públicos. Apesar de alguma dificuldade inicial de inserção no mercado de trabalho por conta dos motivos expostos anteriormente, muitos dos graduados do Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da UFRJ atuam, hoje, nos poderes municipais, estaduais e federais, além de prestarem assessorias em instituições relevantes da sociedade civil.

Além disso, temos cerca de 350 alunos com matrícula ativa. Atualmente, aos desafios já mencionados, somam-se as questões das crises econômica, política e sanitária pelas quais passa o país. A última, decorrente da pandemia da Covid-19, impôs a modalidade de ensino remoto, cuja adequação vem sendo amplamente questionada. Ainda assim, a multiplicação dos contratos de estágio e a atuação de estudantes que ainda não integralizaram o curso em vários municípios do Estado do Rio de Janeiro e do país, nos impulsiona a continuar, de forma incansável, o nosso projeto pedagógico.

Nesse sentido, o IPPUR, que já apresentou uma proposta de curso novo de pós-graduação, percebendo que pouco se avançou na oferta de cursos de especialização para atender à ampla demanda regional e nacional por cursos de administração e gestão pública, criou a Especialização em Gestão Pública.

Considerando a ampliação das oportunidades de trabalho no setor público na última década e meia e também a baixa oferta de cursos de graduação e especialização em Gestão Pública no mesmo período, principalmente nas universidades públicas, foi possível estimar que haveria um baixo percentual de servidores com

formação específica para lidar com assuntos públicos. Considerando-se ainda as pressões e restrições que recaem sobre as organizações públicas brasileiras, foi possível apontar uma ampla demanda para a qualificação e a especialização de analistas e gestores públicos, tanto em atividade, quanto em processo de formação, nos diferentes poderes e em distintas áreas.

Na UFRJ, tal necessidade foi manifestada pela Pró-Reitoria de Pessoal (PR4) ao IPPUR quanto à formação de quadros para além das dimensões técnicas da Gestão Pública, considerando as mudanças acontecidas no perfil dos servidores e suas maiores e crescentes expectativas de qualificação.

Para a primeira turma da Especialização em Gestão Pública, em 2018, estabelecemos uma parceria com a Pró-Reitoria de Pessoal (PR4) da UFRJ, o que permitiu que tivéssemos uma turma exclusiva para servidores da universidade, buscando contribuir para o nosso desenvolvimento institucional. No ano seguinte, em 2019, estimulados pela experiência inicial e inspirados no protagonismo do GPDES na consolidação do Campo de Públicas no Brasil, decidiu-se pela abertura do curso para o público externo, tendo como objetivo fornecer instrumental teórico que contribua para o aprimoramento técnico e ético de servidores, tornando-os ainda mais capazes de desempenhar papéis de liderança e inovação nas atividades de gestão nos diversos órgãos e entidades públicas, sempre ancorados nos valores democráticos e em prol do interesse público.

Espera-se, com esse movimento de abertura, atrair também egressos do GPDES, para que continuem sua formação profissional no IPPUR. Nesse sentido, cabe destacar também que, nos últimos anos, vêm aumentando o interesse e a participação dos novos gestores públicos não somente nos programas de pós-graduação *lato sensu*, como, igualmente, nos cursos de mestrado e doutorado em Planejamento Urbano e Regional do instituto. O aumento da integração entre a graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, as pós-graduações *lato sensu* e *stricto sensu* é um dos objetivos a serem alcançados nos próximos anos no IPPUR.

Considerações finais

Este texto está sendo escrito em um momento em que o Estado brasileiro vem sofrendo um desmonte sem precedentes, que pode ser agravado se for aprovada a reforma administrativa em tramitação no Congresso. O texto do Projeto de Emenda Constitucional já foi modificado tantas vezes e muitas foram as tentativas de aprimorá-lo. Atualmente, há um consenso, formado pelos estudiosos da administração pública, de que o atual projeto de reforma, se aprovado, alterará drasticamente a estrutura burocrática do Estado brasileiro, tornando-o não apenas um objeto de captura econômica, mas trazendo para o seu interior a própria lógica da atomização social presente no projeto neoliberal de sociedade. A razão do mundo neoliberal, com inspiração aqui em Dardot e Laval (2016), será a nova razão também do mundo administrativo, sem mediações e sem necessitar de capturas.

A despeito dessa ameaça, continuaremos insistindo na formação de profissionais e cidadãos críticos, que jamais apenas obedeçam, que sejam capazes de analisar cada situação com a capacidade de pensar que ajudaremos a desenvolver, que sejam capazes de construir e, quando for necessário, de dizer "não" a ordens ou comandos que não estejam fundamentados no interesse público.

Não, por acaso, nossos alunos, como egressos do Campo de Públicas, pronunciam o seguinte juramento, aprovado no I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, em Brasília, em 2015:

> Juro que, ao assumir qualquer cargo ou função a mim destinado pela sociedade (por meio de seus processos eleitorais ou meritórios de escolha democrática) ou ao empreender ou prestar serviços em entidades do terceiro setor, empregarei toda a minha capacidade e despenderei toda a energia de que disponho para contribuir para o bem-comum, para o atendimento do interesse coletivo e para o fortalecimento das instituições públicas, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável. Juro não esquecer o meu zelo à res publica mesmo quando estiver atuando em atividades mantidas por interesses privados, meus

> ou de terceiros. Juro, ainda, me opor a todo tipo de ameaça ao bem-estar social, à justiça e ao correto uso dos recursos públicos, mobilizando tudo que estiver ao meu alcance para preservá-los e, assim, auxiliar a minha comunidade e a sociedade a galgar patamares civilizatórios e de felicidade que não podem atingir a não ser sob bons governos, boas administrações públicas e correta gestão das políticas públicas.

Esperamos que, no lançamento deste livro, o projeto de reforma administrativa tenha sido rejeitado e possamos dizer – e diremos, de qualquer forma –, com alguma leveza:

Parabéns, IPPUR, pelos seus 50 anos!

Agradecimentos em nome de todo o corpo social do GPDES!

Referências

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resolução CNE/CNS nº 1, 2014*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&category_slug=janeiro-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 4 de maio de 2022.COELHO, Fernando. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cad. EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 6, n. esp., ago. 2008.

COELHO, Fernando; OLENSCKI, Antonio R.; CELSO, Rafael P. Da letargia ao realento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94). *Revista de Administração Pública,* 2011, p. 1.707-1.732.

Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social. *Proposta submetida ao Conselho de Ensino de Graduação*. Maio de 2009.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo.* São Paulo: Boitempo, 2015.

FILGUEIRAS, Beatriz; LOBATO, Lenaura. O "Campo de Públicas" e as políticas sociais no ensino superior brasileiro: um debate acerca do papel do Estado, do desenvolvimento e da formação em/para a Gestão Pública. *Revista Agenda Política,* v. 3, n. 2, p. 100-130, 2015.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas***,** 1984, 24.4: p. 278-288.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando; PACHECO, Regina. *Burocracia e política no Brasil*: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MINTZBERG, Henri. Managing Government, Governing. *Management Harvard Business Review*, May-June, 1996.

MINTZBERG, Henri. *The rise and the fall of strategic planning*. Toronto: The Free Press, 1994.

MISOCZKY, M. C. Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática em administração pública. *In*: Encontro de Administração Pública e Governança, 1, 2004. Rio de Janeiro: ANPAD, p. 1-14. *Anais* [...]. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-147.pdf, Acesso em: 5 de maio de 2022. OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: Ed. MH Comunicação, 1994.

PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública*: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

PIRES, Valdemir *et al*. Dossiê-Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ). *Boletim nº 9*, 2021, p. 6.

VAINER, Carlos. GPDES: Compromisso republicano da UFRJ. *In*: VENDRAMINI, Patrícia; ALMEIDA, Lindijane S. B. de (orgs.). *Pioneirismo, renovação e desafios*: experiências do Campo de Públicas no Brasil. Florianópolis: UDESC, 2017, p. 258-267.

WORLD BANK. *Um ajuste justo*: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, 2017. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf. Acesso em: 5 de maio de 2022.

IX FÓRUM DE PROFESSORES E COORDENADORES DO CAMPO DE PÚBLICAS. *Carta de Brasília*. Brasília, 2013. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1CZi4VhCGW9cvyz5RUdy4xKWW3PkPOpC-/view. Acesso em 4 de julho de 2014.

Sobre os autores

Adauto Lucio Cardoso – Professor titular do IPPUR/UFRJ, coordenador do projeto "Direito à cidade e habitação" e do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.
E-mail: adcard.cardoso@gmail.com

Alberto de Oliveira – Professor associado do IPPUR/UFRJ, foi pesquisador-visitante no Institute of Urban and Regional Development da University of California (Berkeley). É membro do Waterlat-Gobacit.
E-mail: alberto@ippur.ufrj.br

Alex Ferreira Magalhães – Professor associado do IPPUR/UFRJ e coordenador do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB).
E-mail: alexmagalhaes@ippur.ufrj.br

Carlos Brandão – Professor titular do IPPUR/UFRJ, bolsista do CNPq, integra o Grupo de Pesquisa Espaço e Poder e coordena o site Intérpretes do Brasil.
E-mail: brandaoufrj@gmail.com

Carlos Henrique Carvalho Júnior – Doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), consultor em Política Urbana e Regional e pesquisador associado do IPEA.
E-mail: carloshenrique@alu.ufc.br

Carlos Vainer – Professor emérito da UFRJ, professor titular colaborador do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPQ, coordena o Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN).
E-mail: carlosvainer@ippur.ufrj.br

Cecília Campello do Amaral Mello – Professora associada do IPPUR/UFRJ, coordena o Laboratório de Estudos em Socialidades, Meio Ambiente, Territórios e Ecosofia (LESMATE).
E-mail: ceciliamellobr@gmail.com

Claudia Paiva Carvalho – Professora adjunta do IPPUR/UFRJ e colíder do grupo de pesquisa Corpografias – Gênero, Raça e Direito.
E-mail: claudiapaiva@ippur.ufrj.br

Daniel Conceição – Professor assistente do IPPUR/UFRJ e coordenador do GPDES entre julho de 2016 e julho de 2018.
E-mail: danielnconceicao@gmail.com

Deborah Werner – Professora adjunta do IPPUR/UFRJ e pesquisadora da FAPERJ, integra o projeto Infraestrutura, Desenvolvimento e Território pelo CNPQ/Universal.
E-mail: deborahwerner@ippur.ufrj.br

Edwin Alberto Muñoz Gaviria – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ e pesquisador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN).
E-mail: edwin@ippur.ufrj.br

Erick Silva Omena de Melo – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ e pesquisador do Observatório das Metrópoles.
E-mail: erickomena@ippur.ufrj.br

Fabiana Mabel de Oliveira – Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFRJ) e pesquisadora do Laboratório Estado, Sociedade, Tecnologia e Espaço.
E-mail: fabianamabelrj@gmail.com

Fabio Lucas Pimentel de Oliveira – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ, integra o Grupo de Pesquisa Espaço e Poder.
E-mail: fabio.oliveira@ippur.ufrj.br

Fabricio Leal de Oliveira – Professor associado do IPPUR/UFRJ e pesquisador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN).
E-mail: fabriciolooliveira@ippur.ufrj.br

Fania Fridman – Professora titular do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do CNPq e da FAPERJ, coordena o Grupo de Estudos do Território e de História Urbana (GESTHU).
E-mail: fania@ippur.ufrj.br

Fernanda Souza dos Santos – Arquiteta e urbanista (PUC/RJ), foi pesquisadora no Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN) de 2016 a 2020.
E-mail: dossantosfsouza@gmail.com

Filipe Souza Corrêa – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ, coordenador do Curso de Especialização em Gestão Pública e pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles.
E-mail: filipecorrea@ippur.ufrj.br

Frederico Guilherme Bandeira de Araujo – Professor associado do IPPUR/UFRJ, coordena o Grupo de Pesquisa Modernidade e Cultura (GPMC).
E-mail: fredericoaraujo@ippur.ufrj.br

Gabriel da Silva Vidal Cid – Pesquisador de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/UERJ, bolsista FAPERJ.
E-mail: gabrielsvcid@gmail.com

Giselle Tanaka – Professora adjunta do IPPUR/UFRJ e pesquisadora no Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN).
E-mail: giselletanaka@ippur.ufrj.br

Gustavo Neves Bezerra – Professor associado do IPPUR/UFRJ. Doutor em Sociologia pelo IESP/UERJ.
E-mail: gustavobezerra@ippur.ufrj.br

Helion Póvoa Neto – Professor associado do IPPUR/UFRJ, coordena o Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios (NIEM).
E-mail: helionpovoaneto@gmail.com

Henri Acselrad – Professor titular aposentado do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPq.
E-mail: hacsel@uol.com.br

Henrique Amorim Soares – Arquiteto e urbanista da Superintendência de Arquitetura, Engenharia e Patrimônio da UFF e professor do curso Técnico em Edificações da FAETEC-RJ.
E-mail: hasoares@id.uff.br

Hipólita Siqueira – Professora associada do IPPUR/UFRJ e líder do Grupo de Pesquisa CNPq Espaço e Poder.
E-mail: hipolitaufrj@gmail.com

Humberto Mario Meza – Pesquisador em estágio pós-doutoral no INCT Observatório das Metrópoles.
E-mail: meza.humberto@gmail.com

Kaio Pimentel – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ, pesquisador do Grupo de Economia do Setor Público e do Grupo de Economia Política do IE-UFRJ.
E-mail: kaiopimentel@hotmail.com

Lalita Kraus – Professora adjunta do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do Laboratório Estado, Sociedade, Tecnologia e Espaço e do INCT "Política Pública, Inovação e Desenvolvimento Urbano".
E-mail: lalitakraus@ippur.ufrj.br

Luciana Alencar Ximenes – Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional e pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.
E-mail: lualencarximenes@gmail.com

Luís Régis Coli – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ e pesquisador do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN).
E-mail: regiscoli@hotmail.com

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – Professor titular do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPq e da FAPERJ, coordenador do INCT "As metrópoles e o direito à cidade" realizado em rede pelo Observatório das Metrópoles.
E-mail: lcqr@terra.com.br

Marcelo Gomes Ribeiro – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPq e do INCT "As metrópoles e o direito à cidade" realizado em rede pelo Observatório das Metrópoles.
E-mail: marceloribeiro@ippur.ufrj.br

Maria Aparecida Azevedo Abreu – Professora associada do IPPUR/UFRJ, colíder do Núcleo de Pesquisa em Gênero, Espaço e Políticas Públicas (NUGEPP).
E-mail: mazabreu@ippur.ufrj.br

Maria Julieta Nunes de Souza – Professora associada aposentada do IPPUR/UFRJ e ex-coordenadora de ensino do GPDES.
E-mail: julietanunes5@gmail.com

Mauro Kleiman – Professor titular do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPq e coordenador do Laboratório das Regiões Metropolitanas e do Laboratório Redes de Infraestrutura Urbana e Organização Territorial.
E-mail: kleiman@ippur.ufrj.br

Miguel Henriques de Carvalho – Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia do IE-UFRJ e pesquisador do Grupo de Economia do Setor Público e do Grupo de Economia Política.
E-mail: miguehc85@gmail.com

Nelson Diniz – Professor do Departamento de Geografia do Colégio Pedro II (Educação Básica e Licenciatura em Geografia) e pesquisador do Observatório das Metrópoles.
E-mail: nelsondiniz@hotmail.com

Orlando Alves dos Santos Junior – Professor associado do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPq e do INCT Observatório das Metrópoles.
E-mail: orlando.santosjr@gmail.com

Paulo Ricardo da Costa Reis – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ, coordenador do GPDES entre 08/2018 e 01/2021.
E-mail: pauloreis@ippur.ufrj.br

Pedro de Novais Lima Junior – Professor associado do IPPUR/UFRJ, integra o Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN).
E-mail: pedrodenovais@gmail.com

Rainer Randolph – Professor titular aposentado do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPq e coordenador do Laboratório Oficina Redes e Espaço (LabORE).
E-mail: rainer.randolph@gmail.com

Renata Bastos da Silva – Professora adjunta do IPPUR/UFRJ, coordenadora do grupo de pesquisa e extensão Encontros Internacionais: o brasileiro entre outros hispanos, e do projeto de extensão Vidas públicas – os temas republicanos nos espaços escolares e de ensino.
E-mail: renatabastos@ippur.ufrj.br

Renato Emerson dos Santos – Professor adjunto do IPPUR/UFRJ, coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Geografia, Relações Raciais e Movimentos Sociais (NEGRAM), vinculado ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN).
E-mail: renatoemerson@ippur.ufrj.br

Robert Moses Pechman – Professor associado do IPPUR/UFRJ, pesquisador do CNPq e coordenador do Laboratório do Escândalo Urbano.
E-mail: robertpechman@ippur.ufrj.br

Rosângela Luft – Professora adjunta do IPPUR/UFRJ, coordenadora do Grupo de Pesquisa Cidade, Direito e Mobilidade (CiDiMob).
E-mail: rosangelaluft@ippur.ufrj.br

Samuel Thomas Jaenisch – Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), pesquisador associado ao Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.
E-mail: samueljaenisch@hotmail.com

Soraya Silveira Simões – Professora associada do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana/ LeMetro (IFCS/UFRJ e INCT/InEAC) e coordenadora do PPGPUR/IPPUR-UFRJ (2019-2022).
E-mail: sosimoes01@gmail.com

Stephanie Mesquita Assaf – Doutoranda pelo IPPUR/UFRJ e pesquisadora do Laboratório do Escândalo Urbano.
E-mail: stephanie.assaf@gmail.com

Suyá Quintslr – Professora adjunta do IPPUR/UFRJ, integra o Observatório das Metrópoles.
E-mail: suya@ippur.ufrj.br

Tamara Tania Cohen Egler – Professora titular do IPPUR/UFRJ, pesquisadora do CNPq e da FAPERJ, coordena o Laboratório Estado, Sociedade, Tecnologia e Espaço e o INCT "Política Pública, Inovação e Desenvolvimento Urbano".
E-mail: tamaraegler@gmail.com

Thais Velasco – Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/ UFRJ), pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.
E-mail: thaisvelasco.arq@gmail.com

Thêmis Amorim Aragão – Professora substituta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB/UFRJ), pesquisadora do Grupo Habitação e Cidade da rede Observatório das Metrópoles.
E-mail: themisaragao@gmail.com

AUTORES

Adauto Lúcio Cardoso
Alberto de Oliveira
Alex Ferreira Magalhães
Carlos Brandão
Carlos Henrique Carvalho Júnior
Carlos Vainer
Cecília Campello do Amaral Mello
Claudia Paiva Carvalho
Daniel Conceição
Deborah Werner
Edwin Alberto Muñoz Gaviria
Erick Silva Omena de Melo
Fabiana Mabel de Oliveira
Fábio Lucas Pimentel de Oliveira
Fabricio Leal de Oliveira
Fania Fridman
Fernanda dos Santos
Filipe Souza Corrêa
Frederico Guilherme Bandeira de Araujo
Gabriel da Silva Vidal Cid
Giselle Tanaka
Gustavo Neves Bezerra
Helion Póvoa Neto
Henri Acselrad
Henrique Amorim Soares
Hipólita Siqueira
Humberto Mario Meza
Kaio Pimentel
Lalita Kraus
Luciana Alencar Ximenes
Luis Régis Coli
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Marcelo Gomes Ribeiro
Maria Aparecida Azevedo Abreu
Maria Julieta Nunes de Souza
Mauro Kleiman
Miguel Henriques de Carvalho
Nelson Diniz
Orlando Alves dos Santos Junior
Paulo Reis
Pedro de Novais Lima Junior
Rainer Randolph
Renata Bastos da Silva
Renato Emerson dos Santos
Robert Pechman
Rosângela Luft
Samuel Thomas Jaenisch
Soraya Silveira Simões
Stephanie Assaf
Suyá Quintslr
Tamara Tania Cohen Egler
Thais Velasco
Thêmis Amorim Aragão

CAPES

ISBN 978-65-89925-99-6