

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole

disputas político-conceituais
sobre a governança das metrópoles

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva
Organizador

Cadernos Metrópole
v. 21, n. 45, pp. 359-672
maio/ago 2019

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4500>

Artigo publicado em Open Access
Creative Commons Attribution



Catálogo na Fonte – Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury / PUC-SP

Cadernos Metrôpole / Observatório das Metrôpoles – n. 1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999–,

Semestral

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

A partir do segundo semestre de 2009, a revista passará a ter volume e iniciará com v. 11, n. 22

A partir de 2016, a revista passou a ser quadrimestral.

1. Regiões Metropolitanas – Aspectos sociais – Periódicos. 2. Sociologia urbana – Periódicos.
I. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. Observatório das Metrôpoles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metrôpoles

CDD 300.5

Periódico indexado no SciELO, Redalyc, Latindex, Library of Congress – Washington

Cadernos Metrôpole

Profa. Dra. Lucia Bógus

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metrôpoles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Prof. Dr. Luiz César de Queiroz Ribeiro

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - Observatório das Metrôpoles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fundão

21941-901 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais

Rua Ministro de Godói, 969 – 4º andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

Telefone: (55-11) 94148.9100

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

Secretária

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÔPOLES**



metrópole

disputas político-conceituais
sobre a governança das metrópoles



PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

José Luiz Goldfarb

Conselho Editorial

Maria Amalia Pie Abib Andery (Presidente), Ana Mercês Bahia Bock,
Claudia Maria Costin, José Luiz Goldfarb, José Rodolpho Perazzolo,
Marcelo Perine, Maria Carmelita Yazbek, Maria Lucia Santaella Braga,
Matthias Grenzer, Oswaldo Henrique Duek Marques

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

Eustógio Wanderley Correia Dantas (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Luciana Teixeira Andrade** (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Orlando Alves dos Santos Júnior** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Sérgio de Azevedo** (Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/Rio de Janeiro/ Brasil) **Suzana Pasternak** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Aldo Paviani** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Alfonso Xavier Iracheta** (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) **Ana Cristina Fernandes** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ana Fani Alessandri Carlos** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ana Lucia Nogueira de P. Britto** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Ana Maria Fernandes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Andrea Claudia Catenazzi** (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) **Angélica Tanus Benatti Alvim** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Arlete Moyses Rodrigues** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Carlos Antonio de Mattos** (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) **Carlos José Cândido G. Fortuna** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Claudino Ferreira** (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) **Cristina López Villanueva** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Edna Maria Ramos de Castro** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Eleanor Gomes da Silva Palhano** (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) **Erminia Teresinha M. Maricato** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Félix Ramon Ruiz Sánchez** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Fernando Nunes da Silva** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **Frederico Rosa Borges de Holanda** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Geraldo Magela Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Gilda Collet Bruna** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Gustavo de Oliveira Coelho de Souza** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heliana Comin Vargas** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Heloísa Soares de Moura Costa** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Jesus Leal** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **José Alberto Vieira Rio Fernandes** (Universidade do Porto, Porto/Portugal) **José Antônio F. Alonso** (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) **José Machado Pais** (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Marcos Pinto da Cunha** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **José Maria Carvalho Ferreira** (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) **José Tavares Correia Lira** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Leila Christina Duarte Dias** (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) **Luciana Corrêa do Lago** (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luís Antonio Machado da Silva** (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) **Luis Renato Bezerra Pequeno** (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/Ceará/Brasil) **Márcio Moraes Valença** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marco Aurélio A. de F. Gomes** (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) **Maria Cristina da Silva Leme** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Maria do Livramento M. Clementino** (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/Rio Grande do Norte/Brasil) **Marília Steinberger** (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) **Marta Dominguéz Pérez** (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) **Montserrat Crespi Vallbona** (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) **Nadia Somekh** (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Norma Lacerda** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **Ralfo Edmundo da Silva Matos** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Raquel Rolnik** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Ricardo Toledo Silva** (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Roberto Luís de Melo Monte-Mór** (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) **Rosa Maria Moura da Silva** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/Paraná/Brasil) **Rosana Baeninger** (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) **Sarah Feldman** (Universidade de São Paulo, São Carlos/São Paulo/Brasil) **Suely Maria Ribeiro Leal** (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) **(Vera Lucia Michalany Chaia** (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) **Wrana Maria Panizzi** (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil)

Colaboradores deste número

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Alexandro Ferreira Cardoso da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Alvaro Ferreira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alvaro Luiz dos Santos Pereira (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Amélia Luisa Damiani (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Angélica Aparecida Tanus Benatti (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Antonia Garcia (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Arivaldo Leão de Amorim (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Carolina Zuccarelli (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Claudete de Castro Silva Vitte (Universidade Paulista de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Lisboa) Clovis Ultramar (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Diogo Mateus (Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa/Portugal) Dulce Maria Tourinho Baptista (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Eliana Maria Pellerano Kuster (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo, Vitória/ES/Brasil) Eliane da Silva Bessa (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Elmer Nascimento Mato (Universidade Federal do Sergipe, Aracaju/SE/Brasil) Emilio Pradilla Cobos (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco/México) Erick Silva Omena de Melo (INCT, Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ernesto López Morales (Universidad de Chile, Santiago de Chile) Fania Fridman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Felipe Nunes Coelho Magalhães (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Francisco César Pinto Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP/Brasil) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/DF/Brasil) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Gustavo Henrique Neves Givisiez (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Heloisa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Hipolita Siqueira de Oliveira (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Inaiá Maria Moreira de Carvalho (Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA/Brasil) Jorge Blanco (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Lisboa) Jose Antonio Fialho Alonso (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS/Brasil) José Geraldo Simões Jr. (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) José Julio Ferreira Lima (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Juliano Pamplona Ximenes Pontes (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Jupira Gomes de Mendonça (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Laila Nazem Mourad (Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA/Brasil) Laura Cristina Ribeiro Pessoa (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Lúcia Zanin Shimbo (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Luciana Correa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciana da Silva Andrade (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luciano Joel Fedozzi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Marcia da Silva Pereira Leite (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria do Livramento Miranda Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Mario Leal Lahorgue (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Mário Procopiuck (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marisa do Espírito Santo Borin (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Mayara Mychella Sena Araújo (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Michaél Chetry (Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Nelson Rojas de Carvalho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Norma Lacerda (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Orlando Alves dos Santos Jr. (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Patrícia Ramos Novaes (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rafael Falleiros de Pádua (Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá/MT/Brasil) Rafael Soares Gonçalves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rainer Randolph (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ricardo Carlos Gaspar (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ricardo Machado Ruiz (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Ricardo de Sampaio Dagnino (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Robert Moses Pechman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Rosa Moura (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba, PR/Brasil) Rosana Baeninger (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Rosana Denaldi (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) Rosmari Teresinha Cazarotto (Universidade do Vale do Taquari, Lajeado/RS/Brasil) Sara Feldman (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Sol Garson Braule Pinto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Suzana Pasternak (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil)

sumário

367 Apresentação

dossiê: disputas político-conceituais sobre a governança das metrópoles

- | | | |
|---|-----|---|
| Politicizing urban scales: jurisdiction, territory and governance in the Metropolis statute | 371 | Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole
Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino
Rosa Moura |
| The “business governance” of metropolises under neoliberal predomination: the role of managerial public administration and of privatization of the political system | 393 | A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político
Francisco César Pinto Fonseca |
| Novas políticas urbanas, novas formas de participação social? Os desafios da Operação Urbana Água Espraiada em São Paulo, Brasil | 417 | New urban policies, new forms of social participation? The challenges of the Água Espraiada Urban Consortium Operation in São Paulo, Brazil
Marina Toneli Siqueira |
| Urbanism, ideology and the <i>common</i> : notes on the post-capitalist urban society | 439 | Urbanismo, ideologia e o <i>comum</i> : notas sobre a sociedade urbana pós-capitalista
Victor Augusto Campos Alves |
| Utopianism, insurgency and urban space: Lefebvre’s “right to the city” and the June 2013 Journeys in Brazil | 461 | Utopismo, insurgência e espaço urbano: o “direito à cidade” lefebvriano e as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil
Gustavo Souza Santos
Anete Marília Pereira |
| Assessment system of cities that are reference in transport and sustainable urban mobility | 481 | Sistema de avaliação de cidades de referência em transportes e mobilidade urbana sustentável
Vinicius Tischer
Marcus Polette |

- Collective public transport under the logic of the capitalist production of space: an analysis of the bus service in the Metropolitan Region of Recife **511** O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus da Região Metropolitana do Recife
Marília do Nascimento Silva
Tomás de Albuquerque Lapa
- Deindustrialization in the South region of Brazil **531** A desindustrialização na região Sul
José Alderir Silva
- Impasses and opportunities in the construction of a regional innovation system in Greater ABC **551** Impasses e oportunidades para a construção de um Sistema Regional de Inovação no Grande ABC
Roberto Vital Anau
- Interactions between a social movement and residents of the Eliana Silva occupation in the Barreiro region, city of Belo Horizonte **573** As interações entre um movimento social e os moradores da ocupação Eliana Silva na região do Barreiro em Belo Horizonte
Diego Vales Deslandes Ferreira
Juliana Gonzaga Jayme
- Socio-spatial segregation and health services provision in the Metropolitan Region of Belo Horizonte in 2010 **597** Segregação socioespacial e oferta de serviços de saúde na Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2010
Lucas Wan Der Maas
Erick de Oliveira Faria
Júlia Leite de Carvalho Fernandes
- Spatial proximity versus social distance: examining the articulations between socially distant groups in three shantytowns of Salvador, Brazil **619** Proximidade espacial *versus* distância social: examinando as articulações entre grupos socialmente distantes em três bairros populares de Salvador, Brasil
Stephan Treuke
- The difficulty in defining city: current discussions enlightened by some recent contributions **647** A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz dos contributos recentes
Manuel Pereira Soares
- 669** Instruções aos leitores

Apresentação

Entregamos ao leitor mais um número do *Cadernos Metrópole*. Para este Dossiê (n. 45), abordamos a governança, as políticas públicas, os espaços de poder e o território, como formas diversas de manifestação da governança urbana e metropolitana. Mas o que obtemos, ao fim da leitura, é uma oferta mais ampla de visões, com perguntas-chave que podem (e devem) pautar a agenda de pesquisa sobre o tema recorrente do espaço, do território e de como enfrentar as turbulências da política.

Entre o chamamento à comunidade acadêmica e o recebimento dos textos, há sempre uma expectativa de como a sugestão, ou convite, ao debate será acolhida. No caso deste Dossiê, a provocação original concentrou-se no debate sobre a governança em sua dimensão teórica e empírica, isto é, concentrou-se em ampliar as visões conceituais e apresentar casos (experiências ou análises críticas) sobre os novos modelos e relações público-privadas. O conjunto dos artigos recebidos, por sua vez, revelou uma produção orientada em dialogar com as conjunturas mais recentes – desde 2013 – e oferecer, ao leitor, casos locais envolvendo políticas públicas específicas, como mobilidade urbana, movimentos sociais e instrumentos urbanísticos. Vejamos um pouco do que encontramos neste número.

A abordagem escalar que Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino e Rosa Moura fazem do Estatuto da Metrópole, em *Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole*, é, entre outros, um exercício não apenas necessário, mas um alerta ao aprofundamento da agenda de reflexões sobre a metrópole, sem descuidar da governança enquanto elemento de relação política. Com a preocupação de posicionar a lei no jogo escalar da política urbana, o trabalho questiona a capacidade do Estatuto da Metrópole em compreender as múltiplas espacialidades presentes no território nacional, assim como da diversidade metropolitana brasileira, uma agenda não apenas empírica mas, sobretudo, teórica. Afinal, ao discutir a capacidade de leitura conjunta entre o que diz o texto legal e o “dizer” das manifestações sobre o território, temos, em convergência, uma forma de leitura da produção do espaço, interrogando-nos sobre o quanto das competências reguladoras implicam as decisões escalares dos atores governamentais envolvidos.

Ao estabelecer preocupações com a governança e a produção do espaço, na transição regional-urbana, uma passagem que permita estabelecer conexões teóricas com a conjuntura histórica, em sentido estrito, auxilia a trajetória de compreensão do que chamamos de “governança”; um sentido ou vários? O texto de Francisco César Pinto Fonseca, *A “governança empresarial” das metrópoles sob o domínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político*, ajuda a recuperar o “pensamento” neoliberal no espaço brasileiro, trazendo o contexto das formas de governança empresarial e seus desdobramentos na gestão pública brasileira. As Parcerias Público-Privadas, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre outras, são ferramentas, instrumentos gerenciais que intentam a modernização da gestão pública, redefinindo os métodos e a ênfase das políticas públicas territoriais. Uma governança empresarial insurge com pressupostos de gerenciamento público com práticas do privado, acreditando nas *best practices* como lições fundantes de uma nova lógica de ação; quão inovador, de fato, isso se torna em face das históricas coalizões no entorno do poder nas cidades brasileiras?

Consoante com as preocupações sobre as formas de gerenciamento, gestão e tomada de decisões espaciais, Marina Toneli Siqueira, em *New urban policies, new forms of social participation? The challenges of the Água Espraiada Urban Consortium Operation in São Paulo, Brazil*, traz o caso da Operação Urbana Água Espraiada, em São Paulo, como exemplo da aplicação instrumental dessa fronteira compartilhada entre o público e o privado. Antes, porém, da definição rígida entre essas duas dimensões, o trabalho demonstra as nuances entre interesses públicos e privados, isto é, a manifestação específica de agendas de desenvolvimento associadas a lógicas territoriais, do capital e do poder político, arranjos de coalizões específicas no desenvolvimento urbano de uma metrópole e as formas de participação envolvidas. Quando saímos de uma discussão panorâmica da governança (normativa ou teórica, por exemplo) e observamos de perto os “tomadores de decisões”, suas lógicas próprias, vemos os grupos de pressão organizados por agendas e estratégias que colocam o conceito de participação em um estado de atenção, isto é, discurso que autoriza ou arena democrática?

A discussão envolvida, muito mais recentemente, sobre o papel da participação nos rumos da transformação ativa da cidade e da metrópole, contudo, não é recente do ponto de vista teórico, pelo contrário. No texto de Victor Augusto Campos Alves, *Urbanismo, ideologia e o comum: notas sobre a sociedade urbana pós-capitalista*, vemos uma abordagem – à luz de Lefebvre – dos conceitos de ideologia, urbanismo e dos *commons*, reveladora das possibilidades da luta urbana inscrita nos textos, mas também nas ruas. Enfrentando as veredas teóricas, desde Simmel até Harvey, este trabalho conduz a leitura conceitual associando o direito e o urbanismo como ponto focal interpondo as formas “práticas” e as razões instrumentais, entre cidade e capital, e reforçando a participação como elemento ativo no saber-fazer de novas relações de vida em comum.

Em diálogo com as provocações de Victor Alves, o texto de Gustavo Souza Santos e Anete Marília Pereira, *Utopismo, insurgência e espaço urbano: o “direito à cidade” lefebvriano e as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil*, é, entre outros, revelador do tema do direito à cidade como uma alusão ao “utopismo urbano” como forma da manifestação da ação e das dificuldades dessa

prática. Como ferramenta de análise, foram utilizadas notícias jornalísticas como material de pesquisa, com o objetivo de compreender o discurso (da mídia) e a prática (nas ruas), sob o ângulo da luta urbana. Em junho de 2013, momento ímpar ainda a ser devidamente pensado, a pluralidade de “falas” (alguns sons e muitos ruídos) possuiu uma dimensão simbólica de reivindicação e de protesto.

Mobilidade urbana, acesso aos serviços públicos, maior participação nas decisões de projetos urbanos; tais debates mobilizaram, desde junho de 2013, os grupos sociais ao estabelecer pautas políticas e técnicas. A contribuição de Vinicius Tischer e Marcus Polette, em *Sistema de avaliação de cidades de referência em transportes e mobilidade urbana sustentável*, ajuda-nos a compreender a dimensão técnica da mobilidade urbana a partir de indicadores e de sistemas de avaliação reveladores, entre outros, da qualidade de vida existente em diferentes cidades. Afinal, o que define essa “qualidade de vida” (em relação à mobilidade urbana) e que lições podemos tomar à agenda pública.

Ainda sob o enfoque da mobilidade urbana, Marília do Nascimento Silva e Tomás de Albuquerque Lapa, em *O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus da Região Metropolitana do Recife*, trazem o caso do Recife, especialmente o sistema de transporte público, pelo qual observam as relações entre Estado, sociedade e mercado na Região Metropolitana. Mantidas as condições de produção do espaço urbano, em especial seus efeitos excludentes e segregadores, a perspectiva de conexão entre mercadorias e não entre pessoas dificulta (ou inviabiliza) outros modos de viver a experiência urbana.

Além desses textos do Dossiê, são apresentadas mais seis contribuições. José Alderir Silva, em *A desindustrialização na região Sul*, permite-nos compreender a transformação industrial na região Sul (2002-2014), registrando o comportamento da produção em associação com a formação do emprego.

Roberto Vital Anau, em *Impasses e oportunidades para a construção de um Sistema Regional de Inovação no Grande ABC*, discute, por sua vez, o caso da Grande ABC como experiência (desafios e oportunidades) para um Sistema de Inovação Regional, buscando discutir um possível novo arranjo de governança da economia regional.

No campo da participação e dos movimentos sociais, a região de Barreiro é objeto de estudo de Diego Vales Deslandes Ferreira e de Juliana Gonzaga Jayme, em *As interações entre um movimento social e os moradores da ocupação Eliana Silva na região do Barreiro em Belo Horizonte*, com um olhar especial sobre as “ocupações em Belo Horizonte”, provocando necessário debate sobre as constantes transformações nesses locais e as disputas envolvidas.

Ainda em Belo Horizonte, Lucas Wan Der Maas, Erick de Oliveira Faria e Júlia Leite de Carvalho Fernandes, em *Segregação socioespacial e oferta de serviços de saúde na Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2010*, levam-nos a conhecer a políticas de saúde pública e sua correlação com a segregação socioespacial, com foco na espacialização da oferta dos serviços de saúde.

Seguindo as metodologias comparativas e de espacialização, em *Proximidade espacial versus distância social: examinando as articulações entre grupos socialmente distantes em três bairros populares de Salvador, Brasil*, Stephan Treuke discute, em Salvador, os fatores de oportunidades e integração socioeconômica nos bairros populares de Calabar, Vale das Pedrinhas e Bate Facho, mostrando a variabilidade entre essas localidades e a capacidade de integração socioeconômica com a organização social dos lugares.

Por fim, em *A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz dos contributos recentes*, Manuel Pereira Soares traz um texto de debate conceitual e teórico, ao abordar a própria definição de cidade; panorama da literatura sobre o tema, critérios e dimensões técnicas, entre outros, intentam conferir um sentido geral ao termo – ao mesmo tempo que apresenta a cidade portuguesa e seu contexto nacional.

Boa Leitura!

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva
Organizador

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
Observatório das Metrôpoles, núcleo Natal. Natal, RN/Brasil
alexandroferreira@hotmail.com

Politicizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metr pole

Politicizing urban scales: jurisdiction, territory
and governance in the Metropolis Statute

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino [I]
Rosa Moura [II]

Resumo

O Estatuto da Metr pole (lei n. 13.089/2015)   objeto de análise exploratória neste artigo. O diploma tem potencial para promover uma reconfigura o político-jurídica nos sentidos da governança interfederativa. Por isso mesmo, mobiliza atores assimétricos que disputam o reescalonamento da política urbana. Tanto assim que o Estatuto já sofreu substanciais supressões quanto aos prazos para adequa o institucional e respectivas san es em caso de descumprimento. Tomando esse processo como um caso emblemático, os autores defendem a rentabilidade teórica do conceito de "política da escala" para a compreensão da natureza dos conflitos suscitados e fazem uma reflexão crítica sobre os dispositivos escalares em sua rela o com os novos instrumentos disponíveis para o trato da metropoliza o brasileira.

Palavras-chave: Estatuto da Metr pole; jurisdi o; política da escala; governança interfederativa, direito   cidade.

Abstract

The Estatuto da Metr pole (Metropolis Statute, Law 13089/15) is the object of an exploratory analysis in this paper. Such Statute has potential for promoting a legal-political reconfiguration in the field of interfederative governance. That is why it mobilizes asymmetric actors who dispute the rescaling of urban politics. So much so that the Estatuto da Metr pole has already suffered substantial suppressions regarding deadlines for institutional adaptation and respective sanctions in case of delay. Viewing this process as an emblematic one, the authors make a case for the concept of "politics of scale", useful to the theoretical comprehension of the nature of the conflicts arisen, and offer a critical account of scalar devices and their relationship to the new tools for dealing with the Brazilian metropolization.

Keywords: *Estatuto da Metr pole; jurisdiction; politics of scale; interfederative governance; right to the city.*



A liberdade da metrópole nasce da construção e reconstrução
que a cada dia ela opera sobre si mesma e de si mesma.
(Negri, 2010)

Introdução: um estatuto para as metrópoles brasileiras?

A questão metropolitana, ambígua e metonimicamente, permaneceu periférica na redação final do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), marco central da política urbana brasileira a expandir os horizontes do art. 182 da Constituição de 1988. Embora haja comparecido ao longo das versões anteriores do diploma e dos debates que se promoveram ao longo de sua tramitação, o tema terminou restrito às diretrizes gerais e à regra de participação popular nos organismos gestores regionais, inscrita no art. 45. Diante desse cenário, e por mais incongruente que pudesse parecer (haja vista que “cidade” e “metrópole” estão longe de serem categorias desconexas), um novo estatuto parecia necessário, um Estatuto da Metrópole. Se, contudo, a metrópole do Estatuto reflete o *status* das metrópoles brasileiras é uma das questões que suscitamos, conscientes de que apenas um programa mais amplo e ambicioso de investigação poderá respondê-la a contento.

Foi assim que, em maio de 2004, o deputado Walter Feldman submeteu à Câmara dos Deputados projeto de lei (PL 3.460/2004) com o fito de, nas palavras da própria ementa, instituir diretrizes para a Política Nacional de

Planejamento Regional Urbano, criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dar outras providências. Nesse mesmo ano, o projeto foi analisado pelas comissões de Desenvolvimento Urbano, de Finanças e Tributação, de Constituição e Justiça e de Cidadania, da Câmara dos Deputados, porém, em julho de 2007, sem emendas, foi arquivado pela primeira vez. Desarquivado, foi objeto de análise em 2008 por uma Comissão Especial composta pelas comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, além das já citadas; no entanto, também nesse caso, o debate não prosperou. Em janeiro de 2011, o deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA) foi designado como relator do projeto e, a partir de então, uma sequência de reuniões, seminários e discussões regionais se desenrolou, resultando em um substitutivo bastante detalhado, construído participativamente. Ao fim e ao cabo, em sua versão final, com o parecer do relator, o substitutivo foi aprovado por unanimidade pela casa legislativa.¹

No Senado Federal, o trâmite do projeto foi muito mais célere. Remetido pela Câmara dos Deputados em março de 2014, já em dezembro desse ano é encaminhado para sanção presidencial, ocorrida no dia 12 de janeiro de 2015.

A construção do substitutivo levou em consideração as muitas críticas ao projeto original, de 2004, que obteve maior resistência no tocante às definições de “região metropolitana” (RM) e de “aglomeração urbana” (AU) e no fato de, em lugar de tratar especificamente da dimensão metropolitana, estabelecer as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e desenhar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, matéria que mereceria marco normativo próprio, dada sua abrangência (Moura e Firkowski, 2008; Moura e Carvalho, 2012; e Torreão, 2012).

Não só nesses aspectos o projeto tornou-se extemporâneo, pois, enquanto dormitava nas arcadas de Brasília, lançaram-se as bases de inúmeras políticas setoriais nacionais, na área da habitação (por exemplo, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social asentado na lei n. 11.124/2005), do saneamento (Política Nacional de Saneamento Básico, organizada pela lei n. 11.445/2007), da mobilidade urbana (Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, previsto na lei n. 12.587/2012), da defesa civil (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil da lei n. 12.608/2012), etc. Além disso, o estado brasileiro, ao longo dessa década, inaugurou um novo ciclo de social-desenvolvimentismo e formulou políticas e programas, em vários âmbitos, que impactaram sobremaneira o espaço urbano-regional, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Tais inconsistências evidenciaram a necessidade de revisão da proposta original, ao mesmo tempo que tornavam ainda mais urgentes as regras que orientassem a instituição de “regiões metropolitanas” no País e

que recuperassem seu objetivo fundamental: o exercício das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Desde a Constituição Federal de 1988, que franqueou, aos estados, a competência para a instituição de RMs, AUs e microrregiões (MRs), o número de RMs no País elevou-se das 9 unidades instituídas por lei federal (n. 14/1973 e 20/1974) para mais de 70, distribuídas entre os estados da federação; a grande maioria, seguramente, sem os predicados mínimos que lhes atribuísem verdadeira natureza metropolitana. Essa proliferação casuística e o descaso reiterado, por parte dos estados, para com critérios que distinguíssem aglomerações polarizadas por metrópoles daquelas que correspondem a simples aglomerações urbanas, implicaram grandes obstáculos à promoção de ações nesse setor, sobretudo por parte do governo federal.

Ademais, entre as RMs institucionalizadas, poucas tiveram como motivação o efetivo exercício das FPICs, e um número menor ainda concretizou a composição de estruturas de governança democrática (Observatório, 2009). Traduzindo em dados, do ponto de vista de sua operacionalização e efetividade, também se constatou, ao lardo dos quarenta anos de experiência brasileira, que somente um terço das RMs possui ou está elaborando plano metropolitano; 80% possui conselho deliberativo constituído, mas apenas 33% prevê a participação da sociedade civil; 73% possui fundo de contribuição, porém 60% destes nunca foram alimentados (Costa e Tsukumo, 2013).

Ou seja, criar RMs tornou-se uma prática pouco eficaz para assumir os desafios mais típicos das aglomerações – a gestão do transporte público, do saneamento básico, da gestão de resíduos sólidos, entre outros – que exigem

a atuação coordenada entre municípios e entre instâncias de governo, com participação da sociedade. Sabidamente, muitos dos dilemas estruturais a serem enfrentados pelas cidades brasileiras, expressos nas crises da mobilidade, da habitação, da água, estão intrinsecamente associados às fragilidades do planejamento e da gestão metropolitanos. As Jornadas de Junho de 2013, que inundaram as ruas por todo o País, lançaram luz sobre parte dessas questões, embora os movimentos sociais e a academia, há muito, já viessem insistindo na necessidade de repensá-las em nova escala e com novas ferramentas. Nesse sentido, as recentes manifestações corroboram os diagnósticos teóricos, que confluem na interpretação sobre o esvaziamento do planejamento metropolitano após o processo de redemocratização brasileira, no final da década de 1980:

O debate brasileiro sobre a governança metropolitana após 1990 é emblemático ao tratar desse paradoxo. Em grandes linhas, assinala que, após o esvaziamento do planejamento metropolitano tecnocrata, centralista e autoritário, que caracterizava o Regime Militar, emergiu um vazio institucional. Isto ocorreu porque, no bojo da redemocratização e da descentralização, os novos atores, principalmente os prefeitos eleitos e os movimentos sociais, não pautaram uma agenda metropolitana. No debate sobre a governança, a região metropolitana ficou “órfã” no pacto federativo brasileiro. Sua trajetória é caracterizada pela proliferação de arranjos como os consórcios setoriais – particularmente em áreas temáticas como a saúde –, pelo esvaziamento ou extinção das autarquias estaduais, criadas nos anos 1970, e pela ocorrência de raríssimas inovações. (Klink, 2013, p. 83)

Assim, a elaboração do substitutivo final do projeto de lei teve como preocupação central enfrentar esses gargalos. Desde clarificar conceitos, definir instrumentos, apontar fontes de recursos, até buscar elementos que garantissem a construção de estruturas mais estáveis de gestão com mecanismos integradores e participativos, tornando a proposta mais refinada e precisa quanto ao objeto.

Aprovada, com vetos bastante polêmicos da presidência, e publicada em janeiro de 2015, essa última versão teve curta sobrevida. Um dia antes de seu aniversário de três anos, a medida provisória 818/2018 promoveu alterações substanciais nas disposições referentes aos prazos para elaboração dos PDUs para as RMs e AUs preexistentes ao Estatuto (art. 21, I 'b'), prorrogando-os para dezembro de 2021. Em seguida, a lei n. 13.683/2018, advinda da conversão da mencionada MP, terminou por revogar integralmente o art. 21, lançando por terra tanto os prazos quanto as hipóteses de improbidade administrativa por seu descumprimento. As supressões de iniciativa do Poder Legislativo demonstram não só a recalcitrância quanto a possíveis sanções, mas também os conflitos em torno da questão metropolitana e do reescalamento da política urbana.

Numa abordagem analítica, enfatiza-se que o que está em jogo aqui é a produção do espaço e as formas como se territorializa o estado. Assim, apesar dos estudos recentes sobre o Estatuto da Metrópole e sobre os processos que ele dinamizou, em distintas localidades, faltam análises sobre o potencial das novas normas para deslocar ou, no mínimo, tensionar campos de competência e jurisdições. Essas normas são aqui interrogadas enquanto

dispositivos escalares. A intenção do presente texto é justamente enfrentar, de modo exploratório, algumas das questões que atravessam a edição, a implementação e mesmo os retrocessos do diploma, elucidando, todavia, que elas não são fruto de pesquisa empírica estruturada, mas se inserem num conjunto mais amplo de reflexões da agenda coletiva da Rede do INCT Observatório das Metrôpoles.

Dispositivos escalares: critérios de institucionalização e sentidos da regionalização

O escopo primeiro do Estatuto da Metrópole é a regulamentação das unidades territoriais urbanas, ou seja, aglomerações urbanas de natureza metropolitana ou não metropolitana e sua institucionalização como Regiões Metropolitanas (RMs) ou Aglomerações Urbanas (AUs) para o exercício das funções públicas de interesse comum. E, para não dar margem a dúvidas, o art. 2º comporta esse relevante arcabouço conceitual: aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana, função pública de interesse comum, plano de desenvolvimento urbano integrado, gestão plena, governança interfederativa. Todos recebem definição legal e passam a ser institutos jurídicos, além de categorias teóricas. Deve-se salientar que, para angariar *status* de metrópole, o núcleo da unidade deve envolver, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Essa exigência poderia ser mais restritiva, porém está, em termos gerais, adequada à grande diversidade da rede urbana brasileira, na qual,

em determinadas regiões de menor densidade de ocupação, centros regionais detêm efetivamente a condição de metrôpoles. Com base nessa definição, uma “região metropolitana” só poderá ser instituída em relação a uma aglomeração urbana que configure uma metrópole. Mais do que isso, a RM instituída mediante lei complementar estadual que não atenda a esse requisito será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo da União (art. 15). Além das RMs e AUs, no §1º, I do art. 1º, fica claro que suas disposições se aplicam, subsidiariamente, também às microrregiões instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas.

Vem a calhar a tentativa de disciplinar com critérios “técnicos” a formatação das unidades territoriais (notem-se, todavia, as aspas que empregamos para, justamente, não economizar ressalvas quanto à dimensão intrinsecamente política de todas as decisões ditas “técnicas”). Sejam regiões supramunicipais, sejam transmunicipais, o próprio conceito de região responde a geometrias variáveis e lutas tanto discursivas quanto substantivas, por seu mapeamento, nomeação, agenciamento e desenvolvimento:

No geral, as geometrias variáveis de fronteiras econômicas e políticas tornam difícil para as autoridades competentes imaginar, construir e governar uma economia regional em termos de fronteiras pré-definidas. Ao contrário, as regiões são mais bem definidas em termos de sua co-constituição por fatores discursivos e materiais que, juntos, fornecem-lhes uma identidade imaginada mais ou menos coerente, assim como uma estruturação

social. Isto coloca o problema de como demarcar uma região como uma matriz espaço-temporal significativa e viável de ação social e da ordem institucional dentro de um nexos mais amplo de relações sociais. Regiões estão sujeitas a lutas discursivas sobre o mapeamento e a nomeação (Jenson, 1995; Paasi, 2004; Sidaway, 2002) que são análogas às lutas anteriores sobre a formação de comunidades nacionais imaginadas (Anderson, 2008); e por lutas mais substantivas sobre o seu desenvolvimento social, material e sobre sua institucionalização espaço-temporal. (Jessop, 2018, p. 47)

No que se refere às categorias das unidades territoriais urbanas, não está claro na Lei o destino das dezenas de regiões e aglomerações já criadas. Pode-se interpretar que, como decorrem da competência dos estados-membros, a eles cabe sua manutenção, adequação ou revogação. Independentemente de corresponderem ou não aos conceitos estabelecidos, entende-se que como unidades territoriais urbanas institucionalizadas, terão direito a apoio governamental desde que comprovem a realização da gestão plena, elemento que será tratado a seguir.

Diante do amplo universo de unidades institucionalizadas como regiões metropolitanas, muitos esforços foram realizados para identificar qual a porção de fato representa o território correspondente ao fenômeno socioespacial da unidade (Ipea, 2002; Observatório, 2013). Observa-se que a base conceitual positiva pelo Estatuto não aporta critérios que identifiquem esse recorte, desembocando na necessidade da realização integrada das FPICs. Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues (2015) reconhecem um avanço conceitual, mas criticam o fato de o Estatuto da Metrópole legitimar as

imprecisões e os equívocos consolidados pelas leis estaduais vigentes, ao não determinar expressamente sua revisão quanto à delimitação das RMs e AUs. Não destoando dessa tendência, o governo do estado do Paraná afoitamente sancionou, no mesmo dia da publicação do Estatuto da Metrópole (13 de janeiro de 2015), leis que instituíram mais quatro regiões metropolitanas, num nítido esforço para esquivar-se dos novos critérios condicionantes (Moura e Hoshino, 2015). A hipertrofia desses entes é escancarada e se materializa em casos extremos, como o do estado de Santa Catarina, cujos 295 municípios se acham, em sua totalidade, inseridos formalmente em unidades territoriais dessa espécie. Um estado, pode-se dizer, metropolitano. Ainda, a literatura sublinha a deficiência de parâmetros para identificar o território funcional das unidades, "compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interdependência no plano da produção, do mercado de trabalho e da vida coletiva" (Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues, 2015, p. 3).

Outra lacuna diz respeito ao campo de aplicação da nova lei, qual seja: as RMs, AUs e MRs. Há que se considerar que, tanto conceitual como pragmaticamente, a dinâmica da metropolização brasileira não se esgota nessas três categorias constitucionais, dado que vem configurando espacialidades complexas, a desenvolverem relações que transcendem os limites da porção mais adensada da aglomeração. Grandes regiões urbanas, contínuas e descontínuas, que aglutinam regiões metropolitanas, aglomerações e centros urbanos, exigem regulação apropriada. É exemplo disso a macrometrópole de São Paulo, que abrange, em sua unidade, uma rede de aglomerações urbanas, muitas institucionalizadas como RMs

e AUs. Essa realidade impõe que se vislumbrem outras morfologias – arranjos espaciais, cidades em rede, configurações difusas, aglomerações transfronteiriças, entre outras. Mais do que isso, exige que se incorporem novas escalas urbano-regionais que caracterizam muitas dessas aglomerações, na medida em que mesclam as naturezas urbana, metropolitana e regional em arranjos híbridos. Essa lacuna encontra consonância na observação de Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues (ibid., p. 1), que será retomada adiante:

Esse ponto é fundamental, pois o Estatuto deixou de regulamentar as bases necessárias para a construção de efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles. Tais bases dizem respeito à construção de referências espaciais para um arcabouço institucional que permita dotar a autoridade pública (ou instância governativa) metropolitana de legitimidade funcional, social, política e institucional, sem o que toda ação pública sobre este território será incapaz de enfrentar os desafios societários nelas concentrados.

O problema agrava-se em face da unilateralidade do processo de instituição das unidades territoriais, viés que permaneceu na Constituição Federal de 1988 e que foi impresso, enfim, ao Estatuto da Metrópole. Originalmente, a Constituição de 1967 alocava a criação de novas regiões metropolitanas (RMs) entre as competências da União, conforme previsto no art. 157, §10º, conteúdo que, todavia, migrou, nas reformas subsequentes, para o art. 164:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que,

independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

Já, na Constituição de 1988, podem-se observar importantes inovações quanto à matéria, agora insculpida no art. 25, §3º, sendo o deslocamento da competência para os estados-membros uma das principais mudanças:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A despeito do fortalecimento da pauta municipalista na nova Carta Magna e do vetor administrativo descentralizador por ela encampado, seu influxo não pareceu reformular o papel apassivado dos municípios no que respeita ao ato inaugural de instituição das unidades territoriais regionalizadas (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões). Já sob a antiga lei fundamental elucidava Grau (1974, pp. 104-105):

Para logo se vê, portanto, que a norma originariamente disposta pela Constituição de 1967, consubstanciada no artigo 164 da que lhe sucedeu, expressa uma modalidade de relacionamento não voluntário, mas compulsório, entre unidades político-administrativas nas regiões metropolitanas. Quando as unidades político-administrativas se relacionam em função de vínculo voluntário, a qualquer momento poderá ser rompido o acordo

entre elas estabelecido [...]. No que respeita, porém, ao novo tipo de relacionamento gerado pela disposição constitucional, a sua compulsoriedade originária implica que não possa ser rompida a associação que surge entre as unidades político-administrativas.

É dizer, muito embora tenham avançado os mecanismos de cooperação e consorciamento entre entes públicos nos últimos anos, pouco se alterou na lógica da instituição forçosa e unilateral das unidades territoriais regionais. Assim como figurava na controversa Constituição de 1967 e na doutrina que a encarnou, o entendimento majoritário segue sendo no sentido da “compulsoriedade originária” do tipo de associação político-administrativa que nasce com a instituição das unidades regionais, especialmente as RMs. Os entes locais continuam coadjuvantes nesse momento, sendo integrados compulsoriamente, já não pela União, mas pelos estados-membros, sem grande possibilidade de opinar previamente sobre tal medida ou de participar da concepção inicial de uma nova RM, AU ou MR, inclusive no tange às suas fronteiras geográficas. É o que se infere da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (a Corte Constitucional brasileira), dispensando anuência prévia ou de participação dos municípios na elaboração da lei estadual que inaugura uma RM (Brasil, 1998 e 2002).

É autorizado afirmar, portanto, que, embora o Estatuto da Metrópole disponha de critérios técnicos para a confecção de novas unidades territoriais, sobrevive um espaço de discricionariedade política manifesto, por exemplo, na eleição das FPICs a serem realizadas pelas RMs, AUs ou MRs. Nesse espaço de decisão

política, hoje, não têm voz os municípios que serão abarcados por essas unidades, pois acham-se legalmente excluídos do ato primeiro de instituição delas. Todavia, como tal ato deve se concretizar através de lei complementar, as autoridades municipais poderão recorrer a seus representantes no Poder Legislativo Estadual para influir nesse processo, inclusive quanto à delimitação geográfica da unidade territorial e de seus objetivos precípuos.

Isso porque o capítulo II da lei n. 13.089/2015 traz requisitos para a formalização das RMs e AUs, determinando que as leis complementares estaduais que instituirão essas unidades prevejam, além dos municípios integrantes, as FPICs que justificam a medida, a estrutura mínima de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FIPC (art. 5º, I a IV). Nesse quesito, a exigência de embasar em leituras de agências especializadas e nacionais, como o IBGE, a delimitação territorial e o rol de funções comuns eleitas como prioritárias para cada unidade (art. 5º, §1º) representa um avanço nada desprezível, ao viabilizar o controle (da sociedade como dos órgãos de fiscalização externa) sobre a motivação dos atos das autoridades políticas, reduzindo o espaço da pura arbitrariedade e da barganha. Muito embora sempre se possa questionar o quão “técnicos” são quaisquer critérios nessa matéria, do ponto de vista estritamente jurídico, a exposição de motivos dos respectivos projetos de lei complementar seria o espaço ideal para sistematizar esse conjunto de estudos e diagnósticos em que a proposta se sustenta. Caso contrário, a própria fundação da unidade seria passível de questionamento.

Dispositivos escalares: funções públicas e interesse “comum”

Visto por outro prisma, a compulsoriedade na integração regional tem certa razão de ser. Se, por um lado, ela traz algo de impositivo, em certa medida “autoritário”, como argumentam alguns, por outro, ela parte de uma acertada análise sobre os limites do consorciamento e da cooperação entre distintos entes federativos. A urgência em racionalizar e tornar mais eficientes o planejamento e a gestão das FPICs em escala metropolitana demanda respostas rápidas do poder público, as quais muitas vezes não podem suportar os chamados “custos transacionais” das inúmeras tentativas de associação voluntária (custos não apenas financeiros, mas também políticos e de tempo).

Importante notar que o Estatuto da Metrópole conceitua FPIC como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (art. 2º, II). Não demonstrou, o legislador, intenção de relacionar taxativamente nem de esgotar tais funções, cuja variedade somente o tempo, a experiência concreta e as correlações de força local-regional poderão qualificar. Com isso, deixa em aberto a distinção entre “interesse local” (que continua sob tutela municipal) e “interesse comum” (que passa a ser de competência metropolitana), uma linha tênue, em muitas situações. O critério do “impacto” regional ou da “inviabilidade”, assim, talvez esconda mais do que revela, abrindo outra rodada de questionamentos:

De que inviabilidade se trata? Institucional, técnica ou financeira? Em todo caso, na prática, os próprios critérios que devem ser observados para a criação de uma RM ou uma AU indicam a existência de relações de interdependência que promovem impacto em todos os municípios. A questão, então, relaciona-se tanto com a capacidade dos entes como com a natureza do serviço e a busca pela melhor forma (mais eficiente, com maior escala e modicidade tarifária e melhor atendimento) para a população. Registra-se, ainda, que a lei n. 13.089/2015 parece ter utilizado a expressão “campos funcionais” como sinônimo de FPICs. A primeira expressão, contudo, embora não esteja na CF, indica que cada FPIC pode apresentar uma dimensão territorial diversificada, a depender dos setores e dos atores abarcados pelos diversos campos funcionais. Ilustrativamente, a configuração do campo funcional da mobilidade urbana não necessariamente converge, de modo integral, com o do saneamento básico. (Santos, 2018, p. 466)

Sob essa ótica, é possível antever que, se levada às últimas consequências, a redistribuição das competências e titularidades para a consecução das FPICs consistirá num dos focos nevrálgicos das disputas políticas. Tomemos o exemplo do controle do uso e ocupação do solo urbano: se já é conflituosa sua normatização dentro de um único município, quem dirá o zoneamento das RMs e AUs. Até que ponto essa regulação supramunicipal colide com a autonomia constitucional dos municípios para o ordenamento territorial (art. 30, VIII da CF/88)? Qual o grau aceitável de direcionamento e detalhe de um macrozoneamento metropolitano, agora vinculante para

os demais entes? Ou, inversamente, o que se enquadraria como de interesse metropolitano em um zoneamento municipal?

O ordenamento territorial é uma atividade estatal emblemática de análise, pois, na contramão do que se tem, amiúde, advogado, as funções públicas de interesse comum não se restringem à prestação de serviços. Nesse sentido, é significativo o avanço do Estatuto da Metrópole ao englobar macrozoneamento da unidade territorial urbana (art. 12, §1º, II) no conteúdo mínimo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Explicitou-se, aqui, a necessária coesão dinâmica, sistematicidade e transescalaridade do ordenamento territorial, que deve compatibilizar (*deve*, e não *pode*, porque de poder-dever se trata)² diversos níveis de planejamento e gestão, entre eles o urbano-regional. Esse reescalonamento das FPICs, por certo, é uma das apostas atuais para alavancar a eficiência (art. 37, caput, CF/1988) da administração pública e assegurar, na hipótese mesmo de concessão dos serviços públicos a empresas particulares, a sua adequada prestação quanto às condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade e modicidade das tarifas.

Mesmo antes da edição de um marco específico, iniciativas como a da Região Metropolitana de Belo Horizonte já haviam seguido por esse caminho, no qual até mesmo a universidade foi engajada para a construção de proposta de macrozoneamento regional:

O uso do solo metropolitano é uma função pública de interesse comum preconizada pela Lei Complementar no 89/2006, que dispõe sobre a Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte, e a atuação dos seus órgãos de gestão deve abranger

ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente. [...] O controle do uso do solo metropolitano é atribuição da Agência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte (Agência RMBH), por meio da emissão de diretrizes e da concessão de anuência prévia aos parcelamentos. Ela possui também a prerrogativa de exercer o poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana na RM de Belo Horizonte: o poder de polícia preventivo no caso da anuência prévia e o poder de polícia corretivo no caso da fiscalização. Para além dessas atividades de rotina, a Agência RMBH tem buscado atuar em atividades de planejamento territorial. No final de 2013, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) foi contratada, com recursos do fundo de desenvolvimento metropolitano, para elaborar o macrozoneamento da região, cuja implementação terá retaguarda jurídica de um projeto de lei (PL) em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. (Drummond e Silveira, 2014, pp. 85-86)

Controvérsias provavelmente emergirão também na prestação de determinados serviços públicos essenciais. Levando-se em conta que o transporte coletivo, o saneamento básico, entre outros serviços, podem ser mais eficientes e inclusivos se planejados e geridos em nível regional ou metropolitano, o novo modelo, em certa medida, coloca em xeque o arraigado municipalismo nas políticas setoriais. Os municípios deverão, pelo art. 10, §3º da lei n. 13.089/2015, compatibilizar seus planos diretores com as novas diretrizes dos PDUI. Contudo, olvidou o legislador todos os demais planos (Planos de Saneamento Básico, Planos de Mobilidade Urbana, Planos de Gestão de Resíduos Sólidos, Planos Locais de Habitação

de Interesse Social, etc.), os quais não restaram sujeitos à mesma obrigatoriedade.

O cenário avulta ainda mais complexo nas hipóteses de prestação por delegação. Os serviços caracterizados como FPIC submeter-se-ão a novo regime jurídico, não mais passível de concessão fragmentada, o que, espera-se, impactará na sua modelagem administrativo-financeira e se refletirá na abertura de novas licitações. Nesse ponto, outro precedente do qual não se pode afastar é a ação direta de inconstitucionalidade n. 1.842/RJ, julgada em março de 2013 pelo Supremo Tribunal Federal. Nela, a Corte reconheceu que, para a execução das FPICs, no contexto metropolitano ou de aglomerado urbano, o poder concedente e a titularidade do serviço (no caso, de saneamento básico) são do colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado, compartilhando seu planejamento e gestão. É ilustrativo transcrever o seguinte trecho da decisão:

Nada obstante à competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. [...] A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas

ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que esse caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. [...] O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. (Brasil, 2013, pp. 2-3)

A decisão tomada pela Corte Constitucional desdobra-se em outras problemáticas. A partir de sua publicação, ela torna-se um paradigma não só para o poder executivo dos vários entes da federação, mas também para a interpretação do próprio Estatuto da Metrópole, a saber, fixa as bases sobre as quais ele deverá ser implementado. Importante, destarte, compreender como se forma esse “colegiado”

de municípios e estado, explorando como se (re)distribuem a autoridade e o poder decisório dentro dele, para evitar concentração desproporcional de qualquer das partes. A disputa centra-se, portanto, na nomeação, como anuncia Jessop (2018), isto é, a disputa pelo direito de definir no que consiste e até onde vai o interesse “comum”, pilar (amiúde tão instável) da comunidade política metropolitana.

Dispositivos escalares: partilha de poder e governança interfederativa

Atingir esse reequilíbrio interfederativo é o escopo do capítulo III da lei n. 13.089/2015, que reitera princípios do Estatuto da Cidade, enfatiza a prevalência do interesse comum sobre o local, com respeito às peculiaridades e à autonomia dos entes, o compartilhamento de responsabilidades e a busca do desenvolvimento sustentável. Como diretrizes, reforça a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão, observado o imperativo de gestão democrática das cidades. Para tanto, estratégias como rateio de recursos e alinhamento orçamentário dos entes envolvidos na governança interfederativa podem ser empregadas.

Como estrutura básica da governança interfederativa de RMs e AUs, o texto alude a uma instância executiva, uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, uma organização pública com funções técnico-consultivas e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (art. 8). Conquanto a inovação seja

bem-vinda, ela esbarra no descompasso entre a realidade do atual estágio da urbanização brasileira e o modelo de federação encarnado na Constituição de 1988 (suas fronteiras político-administrativas), sendo esse tema de uma agenda maior e constantemente adiada de re-pactuação federativa. O Estatuto da Metrópole, nesse sentido, vem tensionar o velho pacto e reabrir uma chaga historicamente alimentada por rixas partidárias e desencontros entre mandatos vizinhos, que agora terão de ser superados ou, no mínimo, amenizados para atender ao comando legal.

Do ponto de vista teórico-comparativo, o federalismo e os sistemas federativos são bastante ilustrativos como artefatos de construção política das escalas (Delaney e Lettner, 1997). A arena de contestação e disputa por essas escalas é central no debate metropolitano, a ponto de Cox (2010, p. 216) assinalar que “a preocupação com a governança metropolitana é a de construir instituições em novas escalas geográficas; instituições que irão inevitavelmente instaurar tensões em face daquelas que já existem em outras escalas”. Em outras palavras, a alavancagem da governança interfederativa em nível urbano-regional implica enfrentar a fragmentação jurisdicional do estado, isto é, a incompatibilidade entre a cidade real (dinâmicas do espaço vivido) e a cidade formal (fronteiras político-administrativas). A discussão não é nova e passa, entre outras, pela assimetria entre volumes de arrecadação (quanto se ganha) e cargas de atribuições (quanto se gasta) de cada esfera federativa brasileira (Arretche, 2004). Muito embora o governo federal tenha buscado equacionar o problema nos últimos anos (e nesse sentido é sintomática a criação de uma Comissão de

Articulação Federativa, em 2007), a chaga segue aberta, ao menos enquanto não se chega a um consenso sobre a lei que deverá regulamentar o artigo 18, §4º da Constituição de 1988, para “a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios”.

A referência à participação da sociedade nas instâncias deliberativas metropolitanas também pode receber o mesmo enquadramento teórico, a partir da reflexão sobre a economia política das escalas. Antes, porém, um alerta é indispensável: a literatura sobre gestão democrática tem incorrido, frequentemente, na romantização das pequenas escalas como intrinsecamente mais propícias à democracia urbana. Trata-se do que Purcell (2006, pp. 1923-1925) denomina a “armadilha local”:

It refers to the tendency of researchers and activists to assume something inherent about the local scale. The local trap equates the local with ‘the good’; it is preferred presumptively over non-local scales. What is defined as good can vary widely. In the democracy literature, of course, democratisation is the primary good. But locally trapped research also desires more sustainable, just or culturally diverse cities. [...] The local trap in the urban democracy literature is founded on the assumption that devolution of authority will produce greater democracy. It is assumed that the more localised governing institutions are, the more democratic they will be. More specifically, the assumption is that the more autonomy local people have over their local urban area, the more democratic and just decisions about that space will be.³

Pensar a participação popular na construção política da escala metropolitana requer considerar, em contraste, que os atores do

mercado imobiliário e da exploração dos serviços urbanos igualmente anseiam por maior previsibilidade para o desenvolvimento de economias de escala. Portanto, o paradoxo do reescalonamento consiste nesse conflito entre realização das necessidades sociais e monopolização dos mercados regionais, vetores que se contrapõem e cujo resultado dependerá da capacidade de agenciamento dessas novas escalas pelos movimentos sociais na luta pelo direito à cidade, para que não fiquem reféns tão somente da “armadilha local” e de suas limitações.

Dispositivos escalares: planejamento integrado do desenvolvimento urbano

Dúvida similar emerge no caso da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. No capítulo IV, a lei trata dos instrumentos para sua efetivação, quais sejam: além do PDUI, planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas (com inclusão de novo dispositivo no Estatuto da Cidade de 2001), consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas (art. 9º). Destaca-se, justamente, o PDUI como o único obrigatório, que deverá ser instituído por lei estadual revista, ao menos, a cada 10 (dez) anos (arts. 10 e 11), passando previamente pela aprovação da instância colegiada deliberativa da RM ou AU. Requisitos de conteúdo e de procedimento do Plano também foram balizados, no art. 12:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

Nota-se que foi transportada, para os PDUIs, a mesma metodologia de democracia participativa aplicável aos Planos Diretores Municipais, conforme o Estatuto da Cidade. Com ainda maiores dificuldades, não há

dúvida, para assegurar efetiva participação popular em escala regional-metropolitana, num processo sob a condução de entes diversos e, potencialmente, divergentes, o que não invalida a diretriz, ao contrário, instiga à reflexão: como fomentar o engajamento dos atores sociais, organizados ou dispersos, na elaboração de um documento dessa envergadura? Estamos diante do desafio de articular escalas espaciais e desmistificar paroquialismos:

O espaço cotidiano seria, assim, a menor escala de um exercício concreto do direito à cidade entendido como direito coletivo de transformá-la. A autonomia na sua produção implica que grupos locais e microlocais determinem seus processos e desenvolvam-nos ao longo do tempo. [...] Assim como as atividades especializadas não são da ordem da vida cotidiana, mesmo que muita gente se envolva com elas diariamente, um grande equipamento urbano não é um espaço cotidiano segundo essa definição, mesmo que muitos o frequentem todos os dias. Só cabem no espaço cotidiano assim definido porções urbanas cuja influência seja relativamente limitada. No entanto, como determinar esse limite? E como evitar o paroquialismo? Como fugir do fechamento dessas porções urbanas sobre si mesmas que, no pior dos casos, resulta em guetos com autoritarismos locais e sem nenhuma articulação política mais ampla? (Klapp, 2012, pp. 569-570)

Nesses termos, a apropriação e o agenciamento das escalas regionais pela comunidade dependerão de uma adequada tradução, para o público leigo, do impacto da regulação supralocal em seu espaço cotidiano. Doutra modo, dificilmente se poderá esperar participação interessada. Os canais de diálogo com a

população também terão de ser reinventados, visto que audiências públicas, por exemplo, penam com limitações notórias. Meios digitais de planejamento colaborativo poderão ser experimentados para complementar, sem substituir, os instrumentos mais convencionais de participação presencial. Enfim, tanto sociedade civil como atores estatais terão de estar dispostos ao “aprendizado social” que decorre dessa interação interessada no laboratório do planejamento urbano (Friedmann, 1987).

Quanto ao macrozoneamento da unidade territorial urbana (art. 12, §1º, II), ao mesmo tempo que sinaliza a orientação supramunicipal para o uso e ocupação do solo das RMs e AUs, ele necessita de medidas detalhadas e reguladas quanto ao disciplinamento dessas funções, que incluam índices e parâmetros, que mapeiem permissões e restrições, com especial atenção às áreas fronteiriças dos municípios. Exigirá, ainda, uma articulação dos municípios nessas definições e uma rigorosa fiscalização no seu cumprimento, respeitando as diretrizes e os objetivos do plano metropolitano. Será, talvez, a tão almejada oportunidade de se harmonizarem regimes contraditórios entre municípios limítrofes.

Só assim os planos de desenvolvimento integrado deixarão de ser documentos de gabinete ou inócuas peças de literatura ficcional, tornando-se produtos de construção coletiva, participativa, pactuada e de observância obrigatória pelos estados (a assumirem sua missão no planejamento de unidades complexas, como as aglomerações urbanas) e pelos municípios (a se posicionarem como parcelas dessas grandes cidades contínuas, mas fragmentadas político-administrativamente). Se, conforme Ribeiro, Santos Junior e Rodrigues (2015, p. 3),

a elaboração e a implementação desses planos pode “ser um processo promissor de congregar as forças sociais e políticas das metrópoles em torno de objetivos comuns e, dessa forma, desencadear um mecanismo de transformação do território funcional e em território político”, a (ausência de) vontade política para tanto já dá mostras de desacelerar esse processo. A recente medida provisória 818/2018 prorrogou de janeiro de 2018 para dezembro de 2021 o prazo para elaboração e aprovação dos PDUIs para as RMs e AUs preexistentes ao Estatuto (art. 21, I 'b)'), afastando, até lá, a hipótese de responsabilização por improbidade administrativa dos governadores estaduais e demais agentes públicos. Nada obstante, a lei n. 13.683/2018, advinda da conversão da mencionada MP, com alterações legislativas, terminou por revogar integralmente o art. 21, lançando por terra os prazos e as hipóteses de improbidade administrativa, demonstração cabal da recalcitrância política quanto à questão metropolitana.

Outro fator a influenciar os vetores desse processo, obviamente, e sua própria existência é a capacidade de investimentos disponível. Os custos relativos à elaboração do PDUI, a montagem e manutenção de sistemas de informação, o financiamento da estrutura técnica da entidade metropolitana, a implementação das diretrizes das FPICs, entre outras ações, requerem recursos inexistentes nos quadros atuais. Nesse contexto, por óbvio, o veto presidencial aos fundos específicos para essa política recebeu severas críticas dos estudiosos. Royer (2015) enfatiza que “em um quadro de austeridade fiscal permanente para a gestão pública, a definição do *funding* do desenvolvimento urbano integrado é primordial e desafia as boas intenções da lei”. A seu turno, Frola

(2015), ressaltando as várias soluções não pacíficas para suprir esse déficit de financiamento, comenta:

Independentemente da existência de um fundo nacional, o modelo baseado simplesmente em repasses voluntários não vincula os entes a transferirem percentuais mínimos do seu orçamento nem assegura que todos contribuirão. Portanto, é incapaz de garantir a continuidade dos serviços metropolitanos. Além disso, no âmbito do financiamento, esse modelo equipararia as regiões metropolitanas aos consórcios públicos, o que não faz sentido diante das diferentes naturezas jurídicas e competências de cada um.

Talvez mais tormentosas do que o próprio gargalo do financiamento sejam as alternativas polêmicas viabilizadas pelo Estatuto da Metrópole em seu art. 9º, IV e X: operações urbanas consorciadas interfederativas (OUCs) e parcerias público-privadas interfederativas (PPPs). As OUCs, presentes desde o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001) com essa nomenclatura, já são instrumento conhecido do urbanismo brasileiro, nem sempre por seus benefícios sociais. Ao contrário, tanto elas como as PPPs têm sido alvos de atenção e preocupação, devido a seus efeitos nefastos na ordem urbana (Fix, 2000). As iniciativas em curso remetem a impactos de gentrificação, flexibilização e mercantilização do espaço, sofrendo, atualmente, oposição ferrenha dos movimentos sociais de vários segmentos. O tipo de agenciamento que se fará desses novos dispositivos de reescalonamento também é, a nosso ver, objeto prioritário de uma agenda de pesquisa “escalar” crítica.

Conclusão: da escala à jurisdição ou como se territorializa o estado

Cartas na mesa, volvamos às inquietações inaugurais: até que ponto pode o reescalonamento da política urbana intentado pelo Estatuto da Metrópole incidir efetivamente nos padrões contemporâneos de produção social do espaço? Até que medida ele poderá ser apropriado para a concretização do princípio da justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização, insculpido no art. 2º do Estatuto da Cidade? Como se (re)territorializa o estado, nessas condições, sob a forma de uma jurisdição regional? Trata-se de uma arena fértil para os atores da política urbana e de um laboratório rico para a pesquisa aplicada. Um laboratório, ademais, no qual a própria escala e recortes convencionalmente adotados nas pesquisas talvez devam ser questionados, se quisermos pensá-los como “escalas da justiça” (Fraser, 2009).

Como salientamos, ao recortar as RMs e AUs, nos termos previstos pela Constituição Federal de 1988, incluindo entre elas as aglomerações situadas em regiões de fronteiras, o Estatuto da Metrópole fica muito aquém do que exige a diversidade de configurações espaciais que permeiam o processo de metropolização brasileiro.⁴ A despeito disso, o Estatuto da Metrópole tende a revigorar todo um campo de pesquisa que se debruça sobre a historicidade e plasticidade dos processos escalares, desnaturalizando os sentidos do “local” e do “regional”. Porque o “local” não pode ser o “metropolitano”? Conforme Vainer (2006, p. 27):

A historicidade dos processos escalares está posta como uma permanente advertência para que evitemos o congelamento confortável das escalas, que, por exemplo, faz de termos como “lugar” ou “local” noções absolutamente ideológicas, destituídas de qualquer consistência conceitual. De que “local” se fala quando se fala de desenvolvimento local: do município brasileiro, da aldeia tailandesa, da comunidade tribal indiana, do county norte-americano, da comuna francesa?

Seguindo essa trilha, ou melhor, essa encruzilhada em que se intersectam direito e espaço, pode-se repensar os sentidos da *jurisdição* não somente como atividade judicial de administração dos conflitos, mas como os variados modos de territorialização do estado. Nessa acepção, a jurisdição tem uma história cúmplice com a formação de identidades políticas, instituindo fronteiras que (re)produzem cortes sociais, “tipos” de cidadãos e relações de *status*:

Territorial jurisdiction produces political and social identities. Jurisdictions define the identity of the people that occupy them. The jurisdictional boundary does more than separate territory; it also separates types of people: native from foreign, urbanites from country folk, citizen from alien, slave from free. [...] Hence, territorial identities are in

an important sense remnants of the era before the modern hegemony of contractual social relations chronicled by Sir Henry Maine. Like the social positions of the family, they are largely involuntary relationships of status. (Ford, 1999, pp. 844-845)⁵

Enfatizamos, portanto, que, como pano de fundo e artefato em disputa, é de jurisdição e de seus efeitos na “governança” regional (entendida menos como o puro “governo” do que como um determinado arranjo mais ou menos estável de partilha do poder) que fala o Estatuto da Metrópole. Se reificar as escalas institucionalizadas é cair na “armadilha territorial” do estado moderno,⁶ o esforço para politizá-las implica necessariamente um (re)escalonamento da própria política urbana não isento de riscos.⁷ Longe de uma preocupação exclusivamente pragmática, a rentabilidade teórica do debate escalar espraia-se para outros campos, como o epistemológico, e, qual sugere Strathern (2004), pode conduzir à necessidade de escalonar (scaling) a própria perspectiva das(os) pesquisadoras(es) desse campo. Se escalas são coisas que se fazem e não existem por si, assim também é a vida dos conceitos. Dessa forma, pensar a escala urbano-regional como possível escala de justiça é objeto e projeto do direito à cidade.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3261-6726>

Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, PR/Brasil
Observatório das Metrôpoles, núcleo Curitiba. Curitiba, PR/Brasil.
hoshino.thiago@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-1702-0617>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Brasília, DF/Brasil.
Observatório das Metrôpoles, núcleo Curitiba. Curitiba, PR/Brasil.
rmoura.pr@gmail.com

Notas

- (1) Não se pode olvidar, nesse processo, o protagonismo de atores de pressão da sociedade civil organizada, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana.
- (2) “Vigora no direito urbanístico um princípio da coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados. Assim sendo, o planejamento deixa de ser uma faculdade para converter-se em uma obrigação do Poder Público” (Pinto, 2005, p. 244).
- (3) “Refere-se à tendência dos pesquisadores e ativistas de assumir algo inerente à escala local. A armadilha local iguala o local com “o bem”; é preferível presumivelmente sobre escalas não locais. O que é definido como bom pode variar muito. Na literatura sobre democracia, é claro, a democratização é o bem primário. Mas a pesquisa localmente presa também deseja cidades mais sustentáveis, justas ou culturalmente diversas. [...] A armadilha local na literatura sobre democracia urbana é fundada no pressuposto de que a devolução de autoridade produzirá maior democracia. Supõe-se que quanto mais localizadas as instituições governamentais, mais democráticas elas serão. Mais especificamente, a suposição é que, quanto mais autonomia as pessoas locais tiverem sobre sua área urbana local, mais democráticas e justas serão as decisões sobre esse espaço.” (Tradução dos autores)
- (4) Grandes arranjos espaciais descontínuos, que reúnem conjuntos de aglomerações e centros, por vezes mais de uma metrópole, ainda estão por ser pensados. Essas novas categorias vêm sendo contempladas pela teoria urbana e por estudos empíricos nacionais e internacionais, pois assumem papéis de comando regional e até nacional na divisão socioespacial do trabalho e oportunidades, reúnem massas expressivas de população e as condições contraditórias de poder político-econômico contrastadas com grandes volumes de demandas desatendidas. Sua contínua expansão física dificulta a extensão de infraestruturas e a oferta suficiente de serviços, envolve um número cada vez maior de municípios e complexifica a articulação para o exercício de funções públicas de interesse comum e da gestão regionalmente integrada, ampliando o número de entes carentes de novos modelos de governança interfederativa.

- (5) “A jurisdição territorial produz identidades políticas e sociais. Jurisdições definem a identidade das pessoas que as ocupam. O limite jurisdicional faz mais do que separar o território; separa também tipos de pessoas: nativas de estrangeiras, urbanas de gente do campo, cidadãos de estrangeiras, escravas de livres. [...] Assim, as identidades territoriais são, em um sentido importante, remanescentes da era anterior à moderna hegemonia das relações sociais contratuais, narrada por Sir Henry Maine. Como as posições sociais da família, elas são, em grande parte, relações involuntárias de status.” (Tradução dos autores)
- (6) “*The first assumption, and the one that is most fundamental theoretically, is the reification of state territorial spaces as fixed units of secure sovereign space. The second is the division of the domestic from the foreign. The third geographical assumption is of the territorial state as existing prior to and as a container of society. Each of these assumptions is problematic, and increasingly so. Social, economic, and political life cannot be ontologically contained within the territorial boundaries of states through the methodological assumption of ‘timeless space’.*” (Agnew, 1994, pp. 76-77)
- (7) Não se pode olvidar que também interesses puramente de “economia de escala” estão aptos a mobilizar esta última: “[...] Há que se matizar o que está por trás do agenciamento da escala metropolitana, apontando quais os principais interesses que informam a transformação da política urbana-regional nos moldes da governança metropolitana interfederativa. Ao longo da história político-institucional brasileira, percebe-se que a forma de agenciamento da escala metropolitana variou de acordo com o modelo de desenvolvimento econômico e alinhamentos conjunturais, não necessariamente atentos à justiça socioespacial como valor finalístico” (Fanzoni e Hoshino, 2015, p. 105).

Referências

- AGNEW, J. (1994). The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory. *Review of International Political Economy*, v. 1, n. 1, pp. 53-80.
- ARRETCHE, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, pp. 17-26. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&tlng=pt. 10.1590/S0102-88392004000200003. Acesso em: 15 maio 2018.
- BRASIL (2015). Mensagem n. 13, de 12 de janeiro. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm. Acesso em: 15 maio 2018.
- BRASIL (2015). Lei n. 13.089 de 12 de janeiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/l13089.htm. Acesso em: 14 maio 2018.
- BRASIL. Constituição (1967). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 14 maio 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2018.

- BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 14 maio 2018.
- BRASIL. Lei Complementar n. 14 de 8 de junho de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 14 maio 2018.
- BRASIL. Lei Complementar n. 20 de 1º de julho de 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm. Acesso em: 14 maio 2018.
- BRASIL.STF – Supremo Tribunal Federal (1998). ADI: 796 ES, Relator: Ministro Néri da Silveira. Data de Julgamento: 2/2/1998, Tribunal Pleno.
- _____. (2002). ADI: 1841 RJ, Relator: Carlos Velloso. Data de Julgamento: 1º/8/2002, Tribunal Pleno.
- _____. (2013). ADI: 1.842 RJ, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 6/3/2013, Tribunal Pleno.
- COSTA, M. A. e TSUKUMO, I. T. L. (2013). “Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil”. In: COSTA, M. A. e TSUKUMO, I. T. L. (orgs.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Capítulo 1, Parte I. Brasília, Ipea, pp. 15-44 (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1).
- COX, K. R. (2010). The Problem of Metropolitan Governance and the Politics of Scale. *Regional Studies*, v. 44, n. 2, pp. 215-227.
- DELANEY, D. e LETTNER, H. (1997). The political construction of scale. *Political Geography*, v. 16, n. 2, pp. 93-97.
- DRUMMOND, M. V. D. e SILVEIRA, L. R. G. (2014). “A gestão do território na Região Metropolitana de Belo Horizonte”. In: COSTA, M. A. e MARGUTI, B. O. (orgs.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília, Ipea, pp. 85-110.
- FIX, M. (2000). A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas consorciadas em São Paulo. Versão atualizada. Original publicado em: *Cadernos de Urbanismo*, n. 3. Rio de Janeiro, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf. Acesso em: 11 dez 2017.
- FORD, R. T. (1999). Law's Territory (A History of Jurisdiction). *Law Review*. Michigan, v. 97, n. 4, pp. 843-930.
- FRANZONI, J. A. e HOSHINO, T. de A. P. (2015). Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13089/2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico-RBDU*. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, pp. 103-132.
- FRASER, N. (2009). *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. Nova York, Columbia University Press.
- FRIEDMANN, J. (1987). *Planning in the Public Domain: from knowledge to action*. Princeton, Princeton University Press.
- FROTA, H. B. (2015). *Estatuto da Metrôpole: o gargalo do financiamento*. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/>. Acesso em: 11 jun 2015.
- GRAU, E. R. (1974). *Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico*. São Paulo, Bushatsky.

- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2002). *Configuração atual e tendências da rede urbana do Brasil*. Brasília, Convênio IPEA, IBGE, Unicamp/Ie/Nesur (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, 1).
- JESSOP, B. (2018). “Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica”. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDES, V. R. e RIBEIRO, L. C. de Q. (orgs.). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrôpoles.
- KLAPP, S. (2012). Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 463-483.
- KLINK, J. (2013). “Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos”. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. e FRANÇA, K. C. B. de (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, Ipea.
- MOURA, R. e CARVALHO, I. (2012). Estatuto da Metrópole: onde está a Região Metropolitana? *Boletim Informativo Observatório das Metrôpoles*, ano III, n. 266, 12/12. Disponível em: http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=455%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-onde-est%C3%A1-a-regi%C3%A3o-metropolitana%3F&Itemid=165&lang=pt. Acesso em: 10 maio 2018.
- MOURA, R. e FIRKOWSKI, O. (2008). Estatuto da Metrópole – contribuição ao debate. *Boletim Informativo Observatório das Metrôpoles*, 9/4/2008. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf. Acesso em: 19 abr 2018.
- MOURA, R. e HOSHINO, T. A. P. (2015). Estatuto da Metrópole: o que o Paraná tem a ver com isso? Site da Frente Mobiliza Curitiba, publicado em *Artigos*, em 26/1/2015. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/26/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/>. Acesso em: 15 maio 2018.
- NEGRI, A. (2010). Dispositivo metrópole: a multidão e a metrópole. *Revista Lugar Comum*, n. 25-26, pp. 201-208. Disponível em: http://uninomade.net/wp-content/files_mf/110810120930Dispositivo%20metr%C3%B3pole%20-%20A%20Multid%C3%A3o%20e%20a%20metr%C3%B3pole%20-%20Antonio%20Negri.pdf. Acesso em: 11 maio 2018.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2009). Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Relatório de Pesquisa. Projeto Observatório das Metrôpoles “Território, coesão social e governança democrática: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia, Maringá”. CNPq - Institutos do Milênio, out. 2009. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf. Acesso em: 4 abr 2018).
- _____. (2013). Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDes e AUs à dinâmica da metropolização. Relatório de Pesquisa, dez. 2012. Disponível em: http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf. Acesso em: 20 maio 2015).
- PINTO, V. C. (2005). *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- PURCELL, M. (2006). Urban Democracy and the Local Trap. *Urban Studies*, v. 43, n. 11, pp. 1921-1941.

- RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos e RODRIGUES, J. M. (2015). Estatuto da Metr pole: o que esperar? Avanços, limites e desafios. *Boletim Informativo Observatório das Metr poles*, ano IV, n. 379, 24-3-2015. Artigos. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%3%B3pole-avan%3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt. Acesso: 10 abr 2018.
- ROYER, L. (2015). *O Estatuto da Metr pole e seu financiamento*. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>. Acesso em: 15 maio 2018.
- SANTOS, M. de O. (2018). "Interpretando o Estatuto da Metr pole: comentários sobre a Lei 13.089/2015". In: MARGUTI, B. O. M.; COSTA, M. A. e FAVAR O, C. B. *Brasil Metropolitano em Foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metr pole*. Brasília, Ipea.
- STRATHERN, M. (2004). *Partial connections*. Walnut Creek, Altamira Press.
- TORREÃO, G. (2012). Discussão do Projeto de Lei N  3.460/2004 – Estatuto da Metr pole. In: SEMINÁRIO O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A QUESTÃO METROPOLITANA. SEDUR-BA, 18 de outubro. Não publicado.
- VAINER, C. B. (2006). Lugar, região, na o, mundo: explora es históricas do debate acerca das escalas da a o política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8, n. 2.

Texto recebido em 18/out/2018
Texto aprovado em 20/fev/2019

A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político

The “business governance” of metropolises under neoliberal
predomination: the role of managerial public administration
and of privatization of the political system

Francisco César Pinto Fonseca [I]

Resumo

Este artigo objetiva analisar conceitualmente as seguintes variáveis incidentes à formação da governança neoliberal nos regimes urbanos no Brasil: os pressupostos conceituais do neoliberalismo hayekiano; o papel das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), advindas da reforma gerencial do Governo Fernando Henrique Cardoso; os diversos instrumentos gerenciais privados atuantes no Estado, nas dimensões meio (gestão) e fim (políticas públicas), entre os quais as Parcerias Público-Privadas e os regimes de concessão; os pilares privatizantes do sistema político brasileiro; e a financeirização dos instrumentos e políticas urbanos. Conclui-se que todos esses instrumentos se sobrepõem ao planejamento público no Brasil, tornando a governança dos regimes urbanos semelhante ao que Dardot e Laval (2016) chamaram de “governo empresarial”.

Palavras-chave: governança neoliberal; metrópoles; reforma gerencial; financeirização e governo empresarial.

Abstract

This article aims to analyze conceptually the following variables influencing the formation of neoliberal governance in urban regimes in Brazil: the conceptual assumptions of the Hayekian neoliberalism; the role of Social Organizations and of Civil Society Organizations of Public Interest (known as Oscips), which arose from the managerial reform of Fernando Henrique Cardoso's government; the various private management instruments operating in the State, in the dimensions related to management and public policies, including Public-Private Partnerships and concession schemes; the privatizing pillars of the Brazilian political system; and the financialization of urban policies and instruments. It is concluded that all these instruments overlap with public planning in Brazil, making the governance of urban systems be similar to what Dardot and Laval (2016) called "business governance".

Keywords: neoliberal governance; metropolises; managerial reform; financialization and business governance.



Introdução e problematização

Este artigo objetiva analisar os padrões neoliberais¹ instituídos na gestão pública brasileira desde a Reforma do Estado, promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, no contexto da *New Public Management*: contratualização entre órgãos do Estado e agentes privados, com ou sem interesses lucrativos, por meio das Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), e sobretudo lógicas, técnicas e ferramentas gerenciais advindas da administração privada e transpostas à administração pública que vêm implicando a “contratualização” da administração e dos serviços públicos com agentes privados. Mais ainda, o amplo processo de participação de atores privados tanto nas áreas meio (gestão) como nas áreas fins (políticas públicas) da Administração Pública tem sido a tônica desde a reforma gerencial. Nas áreas fins, destaque deve ser dado às Parcerias-Público Privadas (PPPs), que são, por sua vez, viabilizadas por intensos processos financeirizados, assim como a participação sistêmica de todo tipo de consultorias privadas nas etapas da gestão pública: áreas meio e áreas finalísticas.

A origem desse processo remonta aos anos 1990, quando o Governo FHC intentou adotar padrões empresariais à gestão pública: conceitos como “eficiência” e “eficácia” nas atividades das aludidas áreas “meio” (processos de gestão) e nas atividades “fim” (políticas públicas e outras ações finalísticas do ato de governar), entre outros. Tal dimensão gerencial tem levado a regimes de governança denominados por Dardot e Laval (2016) “governo

empresarial”, isto é, a vigorosa privatização da governança, com efeitos contrários aos códigos legais, como a Constituição Federal, o Estatuto das Cidades e diversos outros normatizadores dos regimes urbanos.

Mas, para além do governo federal (Poder Executivo), tais padrões empresariais inscrevem-se na dinâmica e na estrutura do Estado brasileiro, nos três níveis da federação, particularmente nos correspondentes poderes Executivos. Tais padrões têm, portanto, perpassado governos de distintas colorações partidárias/ideológicas, como o PSDB (centro-direita) e o PT (centro-esquerda), no plano federal, e os mais diversos partidos nos planos estaduais e municipais.

Além das OSs, das Oscips e das Parcerias Público-Privadas (PPPs), os regimes de concessão (de equipamentos e de serviços públicos), as infundáveis “consultorias” e “assessorias” privadas, que majoritariamente inserem visões/instrumentos privatistas à esfera pública, e as diversas formas de atuação do setor privado – seja com ou sem fins lucrativos –, denominados genérica e ideologicamente “terceiro setor”, vêm solidificando o caráter híbrido da administração pública. Nesta, há predomínio privado e, particularmente, na governança das metrópoles impõe-se a “gestão por resultados”, cujas métricas são vigorosamente advindas do setor privado. Igualmente, as chamadas “Operações Urbanas Consorciadas” transferem, em larga medida, a intervenção pública nas zonas urbanas ao empresariado disposto a “investir” nas políticas “públicas” urbanas.

Esse quadro se completa com a histórica “privatização da vida política” brasileira, vigente particularmente desde a redemocratização, devido à combinação entre multipartidarismo

flexível, necessidade de maiorias parlamentares para governar, financiamento privado (legal e ilegal) de campanhas e partidos e instituições pouco republicanas.

Dessa forma, a análise do sistema político brasileiro, em consonância com a introdução das OSs e das Oscips – e suas consequências –, intenta formar quadro analítico do "governo empresarial" no Brasil, por sua vez articulado à financeirização das políticas no ambiente urbano.

Por fim, antes de analisar esse conjunto de questões que compõem a governança neoliberal, analisar-se-ão alguns pressupostos do ultraliberalismo como forma de balizar a reflexão acerca da governança nos regimes urbanos.

Metodologia

O tema da governança empresarial sob o regime neoliberal das (macro)metrópoles será analisado conceitualmente da seguinte forma: a) exame dos pressupostos do pensamento neoliberal, notadamente de Hayek; b) análise conceitual de características, objetivos e modus operandi da reforma gerencial, iniciada em 1995 e que se incrustou nas estruturas do Estado brasileiro nos três níveis da federação. Serão examinados particularmente os pressupostos legais/conceituais dos "contratos de gestão" estabelecidos entre agentes privados, com ou sem fins lucrativos, que foram (re)ordenados como Organizações Sociais (OSs) e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), mas também as Parcerias Público Privadas (PPPs), entre outras; c) análise conceitual dos pilares do sistema político brasileiro desde

a redemocratização até o golpe parlamentar de 2016. Pretende-se demonstrar o caráter privatizante e conservador do sistema partidário e eleitoral, por meio dos seguintes aspectos, entre outros: extrema flexibilização partidária de matriz conservadora, financiamento privado de campanhas e partidos, coligações partidárias heterogêneas para adquirirem tempo de propaganda no rádio e na tv e para governar, o que implica articulação de interesses contraditórios; e d) reflexão acerca do papel da financeirização no ambiente urbano. Portanto, pretende-se refletir sobre como os regimes urbanos são impactados pela governança neoliberal e vice-versa, num complexo contraditório, mas com predominância do grande capital.

Pressupostos do ultraliberalismo

Existem várias concepções de sociedade erigidas pelas mais diversas doutrinas políticas. Mesmo no interior do pensamento liberal há compreensões diversas, casos das perspectivas de S. Mill, Tocqueville, Rawls, Sen e Dworkin, entre tantos outros. Nesta seção objetiva-se analisar os pressupostos doutrinários do neoliberalismo de corte econômico que, embora tenha esse viés, pressupõem crenças filosóficas. Expõe-se aqui, de forma panorâmica, a chamada escola Austríaca que, por seu turno, influenciou outras escolas doutrinárias – as assim chamadas "escolas" de Chicago e de Virgínia, como são conhecidas – e são confluentes em vários aspectos, notadamente quanto à defesa do individualismo e do mercado, em detrimento dos direitos coletivos, do papel do

Estado como indutor do desenvolvimento e do Estado de Bem-Estar Social. Todas elas têm na figura de F. A. Von Hayek sua grande referência original.

Daí a análise da escola Austríaca ser fundamental para que se conheçam as balizas filosóficas e ideológicas das correntes que ascenderam ao poder no século XX e mudaram radicalmente os rumos de governos e populações, e que estão mais do que nunca presentes no mundo contemporâneo.² Afinal, a ascensão do que genericamente se chama de neoliberalismo se deu no contexto da crescente intervenção estatal, mesmo em países de forte tradição liberal – caso dos EUA e da Inglaterra –, e representou o ocaso do paradigma keynesiano vigente em larga escala durante o século XIX: tal paradigma foi substituído por políticas informadas pelo *laissez-faire* e pela “mão invisível do mercado”.

Finda a Segunda Guerra, por meio do Plano Marshall efetivou-se enorme ajuda estadunidense aos países envolvidos no conflito, consolidando, portanto, o papel central ocupado pelo Estado tanto à reconstrução das economias e sociedades destruídas como à promoção de um novo e estável ciclo de crescimento econômico, mas que se preocupasse, em certa medida, com a distribuição da renda. Dessa forma, por mais que certa desconfiança em relação às virtudes do “mercado livre” estivesse se constituindo, a ponto de se estabelecer ambiente ideológico e sociointelectual pró-intervenção do Estado, será fundamentalmente a combinação entre o keynesianismo e o legado de lutas socialistas o movimento responsável por conferir organicidade teórica e vigor ideológico às reformas econômicas e sociais, que foram posteriormente efetivadas pelos diversos Estados

nacionais, num contexto internacional marcado pela reconstrução econômica e política. Pretendia-se, portanto, a superação das causas que levaram tanto à grande depressão econômica quanto (no que tange aos fatores econômicos) à guerra, ao mesmo tempo que se construía um “novo” mundo com direitos sociais universalizados. O acordo de Bretton Woods, firmado nos momentos finais da guerra, foi o marco desse processo de reconstrução econômica e política, confluyente à elaboração da nova ordem internacional hegemônica pelos EUA. Foram estabelecidas medidas voltadas ao controle do capital financeiro e do mercado, pois o espírito que presidiu a reunião, na qual Keynes foi um dos principais nomes, desconfiava das virtudes intrínsecas do mercado, embora defendesse a ordem “liberal” em perspectiva mundial, tendo conseguido estabelecer certas previsibilidade e estabilidade internacionais que permitiram o maior crescimento econômico contínuo do capitalismo. As ideias e os dogmas dos neoliberais foram derrotados nesse momento – final da Segunda Guerra Mundial, embora estivessem em processo de corrosão desde o final do século XIX –, mas ressurgiram com força nos anos 1970 ao chegarem ao poder, tornando-se hegemônicas na década de 1980, inserindo-se na agenda mundial até os dias de hoje.

Nesse contexto de resistência antiestatal e antissocial neoliberal, paulatinamente seus próceres foram se apropriando de instituições que funcionavam como – na perspectiva gramsciana – “aparelhos privados de hegemonia”.³ Assim, ao longo do tempo, importantes ideias-força desenvolvidas por intelectuais dessa corrente foram personificadas em propostas e programas de governo. Podem ser assim compreendidas: desestatização da economia,

privatizando-se todas as empresas sob controle do Estado; preponderância da esfera privada (o indivíduo "livre" no mercado) sobre a esfera pública; desestruturação do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que concebido (e estigmatizado) como ineficaz, ineficiente, perulário, injusto e autoritário (por transferir aos mais pobres parcelas de renda dos mais ricos ou "bem-sucedidos", que assim o seriam por seus próprios méritos), e indutor de comportamentos que não valorizariam o mérito e o esforço pessoais; fim da proteção aos capitais nacionais, que deveriam competir livremente com seus congêneres estrangeiros; desregulação e desregulamentação da produção, da circulação dos bens e serviços, do mercado financeiro e das relações de trabalho; pressão pela quebra do pacto corporativo entre capital e trabalho, em nome da liberdade de escolha individual e da soberania do consumidor; associação entre o conceito de liberdade ao de mercado, isto é, "liberdade de mercado" ou ausência de empecilhos à relação capital/trabalho e à livre realização dos fatores produtivos; valorização das "virtudes" do livre mercado, em dois sentidos: como instrumento prodigioso para aumentar a riqueza – gerando suposta "natural" distribuição de renda, em razão do aumento da produtividade – e como único mecanismo possível de refletir os preços reais dos produtos e serviços, possibilitando aos indivíduos o exercício de cálculos em relação à atividade econômica; concepção de democracia unicamente como possibilitadora do mercado livre e da liberdade individual; postulação de que o Estado deveria oferecer a cada indivíduo – em relação a políticas públicas e a sistemas de seguridade – apenas e tão somente o quanto (mensurado monetariamente) cada um contribuísse para tanto.

Esse conjunto de pressuposições neoliberais, tomados como agenda de reformas, afirma ser o Estado intrinsecamente produtor de inúmeras crises: fiscal/orçamentária, ético/política, burocrático/administrativa, de produtividade/competição, entre inúmeras outras.

Em razão disso surgem, no amplo leque do que se intitulou "reformas do Estado orientadas para o mercado": a pressão pela diminuição dos gastos governamentais e pela diminuição de impostos aos mais ricos; a valorização de funções essencialmente "mínimas" do Estado: isto é, a garantia, por meio da criação de "normas gerais e abstratas", da ordem e da paz, da propriedade privada, dos contratos livremente elaborados entre os indivíduos e do livre mercado, mediante a proibição de práticas anticoncorrenciais (desconsiderando-se, dessa forma, o fato de o capitalismo contemporâneo ser essencialmente oligopólico); a promoção da desregulamentação, desregulação e flexibilização dos mercados (de capitais, produtivo e de trabalho); e a valorização do sistema jurídico, supostamente neutro, uma vez que estruturante da sociedade composta por indivíduos autônomos em suas ações em busca de seus interesses.

Parte significativa dessas concepções se constituiu em agenda concreta de reformas, propugnada principalmente pelos *think-tanks* e transmitidas pelos aparelhos privados de hegemonia, tais com a mídia, as universidades e o complexo da propaganda e publicidade. Tais pontos dessa agenda foram adaptados a cada país, conservando-se, contudo, tanto as matrizes como o *ethos* que as presidem. Embora raramente tenha havido programa neoliberal em sociedades concretas, e possivelmente seja inaplicável,⁴ em razão da complexidade das

sociedades contemporâneas – eivadas de interesses diversos e contraditórios –, do caráter não realista das proposições dessa corrente e da vinculação entre os capitais privados ao Estado, ele representa muito mais um vetor do que propriamente um programa aplicável. Portanto, toma-se aqui o programa neoliberal mais como tipo ideal, espécie de carta de intenções, do que propriamente projeto aplicável. Apesar dessas ressalvas, a capacidade dessa corrente de persuadir e inspirar governos, agências, instituições (nacionais e internacionais) e, em certas situações, pessoas simples é notável.

Nesse processo de disputas políticos/ideológicas/históricas, é significativo observar o papel ultraliberal exercido pela *Sociedade de Mont Pèlerin*, cujos encontros se realizam anualmente até hoje, tendo ocorrido no Brasil em 1993. O intuito dessas reuniões é, após terem se constituído em “internacionais liberais”, espalhar e inculcar ideias liberais a partir de um núcleo duro doutrinário, à guisa do que fizeram os socialistas. Segundo Cockett (1995, p. 34),

[...] *in Hayek's opinion, regularly and successfully acted as if they fully understood the key position of the intellectuals and have directed their main efforts towards gaining the support of the "elite", which was certainly true of the Fabians and Keynes in Britain.*⁵

Mas, para além da disputa pelas ideias-chave no mundo, segundo Cockett: *For Hayek, "what to the contemporary conflicting interests decided by the vote of the masses, has usually been decided long before in a battle of ideas confined to narrow circles"* (ibid., pp. 104 e 105). Hayek procurou justificar a superioridade do modo de produção capitalista e das virtudes

do mercado livre em relação tanto aos sistemas mistos, caso da social democracia, como principalmente ao socialismo. A desigualdade social resultante da sociedade ultraliberal individualista e possessiva fora justificada, uma vez que supostamente inerente às qualidades distintas dos homens. Num mundo marcado pelos traumas da depressão mundial, do desemprego e de guerras mundiais – entre as décadas de 1910 e 1940 –, tais posições foram defendidas tenazmente, assemelhando-se ao fundamentalismo religioso, tal como ainda hoje se apresentam. Afinal, quanto mais a realidade se mostrava antitética a esses valores, mais eram ratificados, propugnados e, no limite, reificados. Caso paradigmático desse ethos é o tema da “justiça social” que, embora crucial e decisivo naquele momento histórico, foi considerado por Hayek “sem significação” em sociedades que se requeriam livres. Para o autor,

[...] a questão precedente é saber se é moral que os homens sejam submetidos aos poderes de direção que teriam de ser exercidos para que os benefícios obtidos pelos indivíduos pudessem ser significativamente qualificados de justos e injustos. Deve-se admitir, é claro, que o modo pelo qual os benefícios e ônus são distribuídos pelo mecanismo do mercado deveriam, em muitos casos, ser considerados muito injustos se resultassem de uma alocação deliberada a pessoas específicas. Mas não é este o caso. Essas cotas são resultado de um processo cujo efeito sobre pessoas específicas não foi nem pretendido nem previsto por ninguém quando do surgimento das instituições – as quais puderam então continuar existindo por se ter constatado que proporcionavam a todos, ou à maioria, melhores perspectivas de satisfação das suas necessidades. Exigir justiça de semelhante processo é

obviamente absurdo, e selecionar algumas pessoas numa tal sociedade como fazendo jus a uma parcela específica é evidentemente injusto. (Hayek, 1985, p. 82)

Para Hayek, como se observa, o mercado seria o único mecanismo possível de distribuição – natural e espontânea – de renda. Os que demandassem por "justiça social", ou seja, por intervenção (considerada essencialmente autoritária) do Estado com vistas a retirar recursos dos que "se saíssem melhor" no mercado ou simplesmente fossem mais afortunados, e repassá-los aos "fracassados" (isto é, aos pobres), não teriam compreendido o seu funcionamento. O aspecto crucial é o mercado não ser concebido como justo ou injusto, pois seu papel seria apenas o de coordenar os agentes produtivos, cabendo a estes, pelo mérito, promover a "justiça", isto é, a ascensão social "meritocrática" em razão da ação individual. Daí o aludido papel essencialmente "regulatório" a ser desempenhado pelo Estado quanto ao cumprimento dos contratos efetivados entre as partes livres.

Assim, afirma Hayek no livro que marcou o pensamento ultraliberal, intitulado *O caminho da servidão*, escrito em 1944, já como resistência ao novo intervencionismo que rapidamente se consolidava:

O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais, deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações [...]. Num mundo em que tudo fosse previsto com exatidão, o Estado dificilmente poderia agir e, ao mesmo tempo, ser imparcial. (Ibid., 1987, pp. 88-89)

Como se observa, o Estado "intervencionista" (keynesiano ou social-democrata) é concebido como supressor das liberdades individuais, notadamente o chamado "Estado previdenciário" do pós-guerra que, além do mais, foi criticado como "paternalista": termo estigmatizado pelo radicalismo liberal. Trata-se, em verdade, de aguçamento da crítica ao Estado redistribuidor, uma vez que se compara a proteção social do Estado à de um pai arbitrário. Assim, para Hayek,

Se o governo não deseja apenas facilitar aos indivíduos a conquista de certos padrões de vida, mas também garantir que todos os conquistem, só poderá fazê-lo privando os indivíduos de qualquer escolha neste sentido. O Estado previdenciário torna-se, assim, um Estado familiar no qual um poder paternalista controla a maior parte da renda da comunidade, alocando-a entre os indivíduos nas formas e quantidades que julga compatíveis com sua necessidade ou mérito. (Ibid., 1983, p. 316)

Portanto, o movimento neoliberal, como opositor radical das ideias sociais e intervencionistas predominantes, atuaria vigorosamente para evitar que as sucessivas intervenções do Estado na economia levassem os países – sobretudo na Europa e nos EUA, paulatinamente e sem que seus povos e líderes se apercebessem – à "servidão", tomada retoricamente sinônimo de socialismo. Para Hayek, se o Estado interviesse em inúmeros setores, desorganizaria estruturalmente a produção, deixando de intervir onde, de fato, deveria fazê-lo, isto é, nos sindicatos. Afinal, esses são concebidos "agentes monopolistas", pois, além de controlarem – supostamente – a força de trabalho, imporiam greves e piquetes, desconsiderando,

com isso, a característica básica do salário: ser um preço, como qualquer outro. Em outras palavras, não deveria haver salários mínimos ou mesmo salários profissionais. Para Hayek,

Embora, na realidade, as conquistas obtidas pelos sindicatos com sua política salarial sejam muito menores do que geralmente se supõe, apesar disso suas atividades nesse campo são muito prejudiciais do ponto de vista econômico e extremamente perigosas do ponto de vista político. [...] embora pouco se deva esperar de qualquer ação específica do governo contra o monopólio da iniciativa [empresarial], a situação é diferente nos casos em que os governos deliberadamente promoveram o crescimento do monopólio e até deixaram de exercer a função primordial de governo – a prevenção da coerção –, permitindo exceções às normas legais gerais, como vêm fazendo, há muito, no campo do trabalho. (Ibid., pp. 330 e 322)

Como se observa, o radicalismo ultraliberal despreza um elemento crucial das sociedades industriais: o fato de a força de trabalho ter poder infinitamente menor do que o dos detentores do capital. Logo, o veto à organização sindical denota forte caráter conservador, e mesmo reacionário, afastando-se das vertentes mais democráticas surgidas no seio do liberalismo no século XIX. Mas é fundamental à compreensão das estratégias contra hegemônicas neoliberais observar que Hayek – assim como outros ideólogos dessa doutrina – tinha absoluta convicção de que o embate que travava era, antes de tudo, ideológico, pois voltado à constituição de nova hegemonia. Esta, para que se realizasse, deveria demonstrar e enfatizar as falhas e os equívocos do então consenso dominante (keynesiano), bem como provar a superioridade do (ultra)liberalismo. Por isso,

Hayek, em *Os fundamentos da liberdade*, deixa clara a importância do referido embate, uma vez que o vencedor implicaria a conquista das “mentes e dos corações”. Impressiona a contemporaneidade dessa assertiva:

Na luta pelo apoio moral dos povos do mundo, a falta de uma sólida filosofia deixa o Ocidente em grande desvantagem. Há muito que o estado de espírito de seus líderes intelectuais se vem caracterizando pela desilusão com seus princípios, pelo desprezo por suas realizações e pela preocupação exclusiva com a criação de “mundos melhores” [leia-se socialismo e intervencionismo]. Não é com esse estado de espírito que se pode esperar ganhar adeptos. Se quisermos vencer a grande luta que se está travando no campo das ideias, devemos, antes de mais nada, saber em que acreditamos. Devemos também ter ideia clara daquilo que desejamos preservar, se não quisermos perder o rumo. [...] nossa própria sobrevivência pode depender de nossa capacidade de congregar uma parte suficientemente significativa do mundo em torno de um ideal comum). [...] devemos esperar que, aqui, ainda exista um amplo consenso com respeito a certos valores fundamentais. Mas esse consenso já não é mais explícito; e, para que tais valores voltem a predominar, há urgente necessidade de sua reafirmação e defesa. (Ibid., pp. XXXII e XXXIII)

Essa passagem ilustra cabalmente o caráter da disputa político-ideológica vigente durante todo o século XX, que se mantém – renovada – até os dias de hoje, em que as velhas ideias ultraliberais, ao tentarem transparecer como “modernas”, apenas expressam todo o elitismo, o reacionarismo (pois reativa à sociedade de direitos) e seu compromisso como o capital em detrimento dos trabalhadores.

Vejamos como esses pressupostos ultraliberais impactam a governança das metrópoles.

A reforma gerencial e a criação de Organizações Sociais (OSs) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips): características e dinâmicas

Em contraposição às formas societárias de gestão pública (Paes de Paula, 2005), o gerencialismo é atinente às aludidas "reformas orientadas para o mercado", por sua vez sustentáculo do capitalismo flexível. Mesmo que, no Brasil, tenha sido originalmente proposto em bases democráticas (embora não necessariamente participativas), o fato é que sua origem é proveniente do ultraliberalismo. Como se observa pelos novos marcos jurídicos criados durante o Governo FHC, a justificativa para a introdução de atores privados na administração pública e nas políticas públicas dá-se a partir da consideração sobre "Setores do Estado e Formas de Propriedade". Assim define o texto que instituiu esses novos atores no setor público:

Outra distinção importante é a relacionada às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão

orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado.

No núcleo estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal. Já para o setor não exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis – o que não é mais o caso no Brasil – ou então quando existe um monopólio natural.

Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação.

(Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, pp. 43-44)

A reforma gerencial partiu do pressuposto de que há setores em que a atuação exclusiva do Estado não seria imprescindível ou mesmo necessária, abrindo espaço para setores privados, particulares, chamados de “privados não lucrativos” ou “públicos não estatais”. Seu principal mentor no Brasil, o então ministro Bresser-Pereira, descartara inspiração neoliberal do projeto, mesmo essa iniciativa tendo sido sustentada por um governo – FHC – cujos pilares eram claramente vinculados a essa corrente ideológica. Mais ainda, o gerencialismo, como se disse, advém da *New Public Management*, corrente que se desenvolveu no contexto hegemônico do capitalismo liberal (década de 1990), cuja consolidação se deu com o ocaso do chamado “socialismo real” e das críticas tenazes à social democracia.

O modelo gerencial refere-se à lógica do consumidor, particularmente do denominado “cidadão consumidor” de bens e serviços públicos, e também da competição entre si de agências e equipamentos estatais para provisão de “serviços internos” ao próprio Estado e, em certos casos, a competição entre agentes públicos e privados para que o “cidadão consumidor” seja “soberano” em sua “escolha”. Aqui, a lógica da suposta “soberania do consumidor” é transposta ao Estado.

Portanto, mesmo que o gerencialismo tenha aparecido como alternativa à burocratização excessiva do Estado e da prestação de serviços públicos, por meio da promessa de se preocupar primordialmente com os resultados das ações públicas do que com os “meios”, tais promessas ou não se cumpriram ou simplesmente implicaram espécie de “governo empresarial”, tal como, reitera-se, definido por Dardot e Laval (2016, p. 272):

[...] o neoliberalismo não procura tanto a “retirada” do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas.

O “governo empresarial” adequar-se-ia, portanto, aos pressupostos do mercado para exercer suas funções “públicas”, incluindo a provisão de bem-estar social, vista – não sem contradições e particularidades regionais – à luz das “boas práticas” e da “boa governança”. Nesse aspecto, tanto o Estado é enquadrado, em termos fiscais, orçamentários, contábeis e operacionais, ao sentido de eficácia e eficiência do setor privado (isto é, como lógicas do lucro), como este último (com ou sem fins lucrativos formais, pouco importa) passa a fazer parte direta da prestação dos serviços, tal como o gerencialismo indica.

Ainda segundo Dardot e Laval (ibid., p. 276):

A homogeneidade dos modos de pensar, a semelhança dos instrumentos de avaliação e validação das políticas públicas, as auditorias e os relatórios dos consultores, tudo indica que a nova maneira de conceber a ação governamental deve muito à lógica gerencial predominante nos grandes grupos multinacionais.

Dessa forma, o Estado estaria se reconfigurando segundo lógicas privadas, empresariais: finanças e orçamento, ferramentas gerenciais, indicadores, métricas e as referidas conceituações de eficácia e eficiência das políticas públicas e dos cidadãos como consumidores de bens e serviços públicos. Por fim, ressalte-se que, segundo os autores:

A política que ainda hoje é chamada de "social" por inércia semântica não se baseia mais em uma lógica de divisão dos ganhos de produtividade destinada a manter um nível de demanda suficiente para garantir o escoamento da produção em massa: ela visa a maximizar a utilidade da população, aumentando sua "empregabilidade" e sua produtividade, e diminuir seus custos, com um novo gênero de política "social" que consiste em enfraquecer o poder de negociação dos sindicatos, degradar o direito trabalhista, baixar o custo do trabalho, diminuir o valor das aposentadorias e a qualidade da proteção social em nome da "adequação à globalização". (Ibid., p. 284)

Logo, as "políticas públicas" e o Estado de "bem-estar", embora mantenham essas denominações, em verdade expressam outros significados: o apoio ao "empoderamento do indivíduo" em busca de vencer pelos seus próprios "méritos". Daí a lógica coletiva ser desvalorizada, assim como os conflitos e as estruturas políticas, econômicas e sociais, sempre em nome das saídas individuais. A razão prática e o utilitarismo orientariam as "novas" (em verdade, velhas) políticas. O gerencialismo seria a expressão dessas premissas e lógicas tanto nas atividades-meio como nas atividades-fim do Estado.⁶

Por fim, o golpe de Estado vigente no Brasil desde 2016 tem se utilizado fartamente do discurso "modernizante" para privatizar, conceder, transferir, desnacionalizar, contratualizar, para agentes privados nacionais e internacionais, riquezas, bens e serviços antes pertencentes ao Estado ou a agentes nacionais. Ao mesmo tempo, a EC 55 e a reforma trabalhista/terceirização irrestrita, aprovadas no Congresso Nacional, desestruturaram respectivamente os

direitos sociais (educação, saúde e assistência social) e os direitos trabalhistas (precarização, terceirização, estrangulamento dos sindicatos, diminuição profunda da Justiça do Trabalho, ausência de garantias trabalhistas). A partir da "eleição" de Jair Bolsonaro, que em verdade implicou "fraude eleitoral", conforme apontado no início, esse processo – verdadeira continuidade do golpe de 2016 – tende a aprofundar-se ao limite.

A seguir são analisados alguns aspectos das respectivas leis das OSs e das Oscips, aprovadas sob FHC, e que ganham maior projeção após a ascensão dos ultraliberais: Temer e Bolsonaro, sem contar estado (como o de São Paulo, por exemplo) e municípios.

Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998:

CAPÍTULO I

DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Seção I

Da Qualificação

Art. 1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º. São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;

c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquele composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;

d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

e) composição e atribuições da diretoria;

f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;

g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;

h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Seção III

Do Contrato de Gestão

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades

e obrigações do Poder Público e da organização social.

Parágrafo único. O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação pelo Conselho de Administração da entidade, ao Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

Parágrafo único. Os Ministros de Estado ou autoridades supervisoras da área de atuação da entidade devem definir as demais cláusulas dos contratos de gestão de que sejam signatários.

Como se observa, a lei das Organizações Sociais (OSs) atribui amplo leque de possibilidades de atuação de agentes privados à prestação de serviços públicos. Embora devam se caracterizar como entidades "sem fins lucrativos", em verdade esse instrumento permitiu que vários grupos lucrativos constituíssem OSs que, dessa forma, não estariam voltadas ao lucro. Contudo, são vinculadas e existem em razão de sua matriz lucrativa. Logo, as OSs tornaram-se braços de empresas e

grupos empresariais, em meio a entidades tipicamente "filantrópicas", atuando com extrema desenvoltura junto à administração pública e nas diversas etapas das políticas públicas. A área de saúde, em diversos municípios e estados – casos de São Paulo, por exemplo –, configura-se como um dos casos em que a saúde "pública" – à luz de Dardot e Laval – é, de fato, viabilizada por entidades privadas por meio de critérios muitas vezes "não públicos". Em outras palavras, embora os recursos sejam públicos (providos do Sistema Único de Saúde), os instrumentos de gestão, de contratação e de prestação de serviços são essencialmente privados, privatismo este ancorado em tradições e culturas organizacionais empresariais e gerenciais distintas e pouco controláveis, tanto social como efetivamente. Nos regimes urbanos, nas mais diversas áreas, o ambiente é essencialmente similar a esse.

Especificamente quanto aos contratos de gestão, representam justamente o instrumento jurídico que habilita os agentes privados em sua prestação "pública" de serviços. Contêm mensuradores de eficiência, eficácia e efetividade providos do setor privado, e que não são acordados com as populações às quais os serviços se destinam. Representam o locus tecnocrático/gerencial – espécie de "insulamento burocrático" – cujos "instrumentos de gestão" são tomados como inquestionáveis.

Já, em relação às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), alguns aspectos da lei são assim caracterizados.

Lei no 9.790, de 23 de março de 1999.
CAPÍTULO I
DA QUALIFICAÇÃO COMO ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.
 Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei:

- I - as sociedades comerciais;
- II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;
- III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;
- IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;
- V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;
- VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;
- VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;
- VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;
X - as cooperativas;
XI - as fundações públicas;
XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;
XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.
Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:
I - promoção da assistência social;
II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
VII - promoção do voluntariado;
VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

A lei das Oscips segue em larga medida as mesmas premissas e os mesmos preceitos das OSs, embora se destinem mais especificamente a entidades de pequeno porte, tais como as organizações não governamentais. Ambas se configuram como os “modernos” instrumentos de gestão privada gerencial e, articuladas às Parcerias Público-Privadas (PPPs) e aos regimes de consorciamento urbanos, transformam a governança dos regimes urbanos, notadamente nas metrópoles, e grande parte das políticas públicas, em extensão dos negócios privados. Embora submetidas aos controles formais dos Tribunais de Contas, tanto sua seleção pelo Poder Executivo quanto o exame de seus *modus operandi* são extremamente frágeis. Mais importante, sua real contribuição à sociedade, que poderia ocorrer pela via da participação popular e do chamado “controle social”, de tal forma que os próprios “instrumentos e métricas de gestão” pudessem ser acordados, essencialmente não ocorre, como apontamos. Isso se dá nas mais diversas áreas de atuação das OSs e Oscips. Conforme se observa na lei, acima, é extenso o leque de atividades nas quais as Oscips podem operar, demonstrando a amplitude da privatização do Estado brasileiro.

O sistema político privatizado e sua influência à administração pública e às políticas públicas

Anteriormente à progressiva privatização da administração/políticas públicas, a transição democrática do final da década de 1980 ocorrera pelo "alto", fazendo-se inteiramente o velho mote do conservadorismo: "mudar para que efetivamente nada mudasse". Algumas características moldaram, desde o início, a arquitetura do que viria a ser a democracia brasileira, isto é, eminentemente privatizada, tendo no mote "transição lenta, gradual e segura" da década de 1970 o vetor que se mantém como fator explicativo para o histórico elitismo da vida política nacional, assim como o golpe de 2016 e seus desdobramentos. Vejamos alguns aspectos.⁷

Embora formalmente o financiamento político seja historicamente misto (público, via fundo partidário, e privado, por meio de doações de empresas e de pessoas físicas), na prática sempre foi largamente privado/empresarial, tendo em vista o chamado caixa dois. Mas, mesmo o financiamento privado legal, regido por leis e controles, é, por princípio, ilegítimo, em razão da assimetria econômica que impõe à representação política. Em outras palavras, a vida pública tornou-se, desde a "redemocratização", essencialmente organizada pelo poder privado do capital. Além disso, a própria dinâmica do poder implica relações ocultas – que permanecem, mesmo com os avanços nos processos de transparência –, por meio da ampla rede de fornecedores privados e da participação vigorosa dos agentes privados

nas políticas e na administração públicas. Isto é, o financiamento privado ilegal não ocorre apenas em períodos eleitorais, pois tende, sobretudo após a "emenda da reeleição" – verdadeiro golpe branco, quanto à forma e ao momento em que foi instaurado, desferido contra a democracia pelo governo FHC –, a fazer parte do cotidiano de quem assume o poder, excetuados os que lutam contra a roldana do sistema.

Somente em fins de 2015 o STF proibiu o financiamento privado empresarial, tendo significado talvez a única ação democrática significativa da alta corte nos últimos anos. Significativamente, contudo, já sob o governo de Temer, o Congresso Nacional aprovou a chamada "minirreforma eleitoral" que permitiu o financiamento individual (dos milionários e bilionários) de forma ilimitada, deixando, contudo, inertes os sistemas de controle. Logo, conseguiu piorar o que já era historicamente privado e assimétrico.

Embora, em tese, a existência potencial de diversos partidos seja fundamental à democracia, uma vez que pode permitir a expressão de interesses e visões de mundos distintos, o multipartidarismo criado ao final da ditadura objetivava justamente a pulverização das forças políticas de oposição, de tal modo que não tivessem poder suficiente para derrotar o *status quo* civil-militar e promover grandes mudanças político/econômicas/sociais. Consolidada a retirada dos militares da cena política, o multipartidarismo teve outros objetivos, para além da pluralidade político-ideológica demandada pelos defensores da democracia, isto é: 1) a necessidade de formação de alianças eleitorais, em larga medida não programáticas, tendo em vista a soma do tempo de rádio e TV referente à propaganda eleitoral; 2) a coalizão,

incluindo-se partidos derrotados nas eleições, para a composição de maiorias após a vitória eleitoral, igualmente não programáticas, com vistas a constituir “base governista” ampla e capaz de aprovar medidas de governo; 3) o chamado “balcão de negócios”, em que barganhas dos referidos tempos no rádio e TV e na formação de alianças, assim como todo tipo de “varejo” parlamentar perante o Executivo, tornaram-se o *modus operandi* da vida política; e 4) a fragilização dos partidos políticos como agentes de representação social popular. Tudo isso implica a desvalorização dos partidos enquanto instituição, com a consequente personificação política, cuja consequência é a desmobilização coletiva, bem como a pulverização e fragmentação da representação partidária.

Esse conjunto de características pode ser sintetizado no conceito “presidencialismo de coalizão”, que representou nada mais que o arranjo institucional voltado à “conciliação de classes”, no sentido de impedir maiorias populares, moldando de forma conservadora os governos. Os governos petistas jogaram esse jogo exaustivamente, até que, na primeira oportunidade, as elites romperam a conciliação, tanto por não mais precisarem desse instituto como por vislumbrarem a possibilidade de desestruturação dos direitos sociais e trabalhistas, entre outros.

Além disso, o Parlamento vem sendo fortemente solapado em sua legitimidade. A destituição dos poderes do Parlamento quanto à proposição da “agenda política” e de políticas públicas transformadoras, em contraste ao potencial *locus* de representação plural e

particularmente popular, é parte do projeto de dominação “pelo alto”. A chamada “crise do Parlamento” é, dessa forma, estratégica para o jogo das elites, uma vez que o rebaixamento do Legislativo implica hipertrofia do Executivo, em que a tomada de decisão é infinitamente mais rápida, informal e, sobretudo, controlável por lobbies empresariais, os mesmos que financiam – legal e/ou ilegalmente – os partidos políticos.

Por fim, em termos institucionais, o baixo controle social dos cidadãos, especialmente os mais pobres, dos representantes eleitos, cujo mandato é apropriado pelos eleitos, faz da representação política arena de negociação distante e muitas vezes em oposição aos interesses populares. Portanto, quanto mais distante do cidadão comum, mais privatizado e elitista torna-se o sistema político. De certa forma, a judicialização das políticas públicas e, mais ainda, a partidarização do Poder Judiciário – notadamente após a Operação Lava Jato – distanciam mais ainda os interesses coletivos populares do “controle social” sobre a tomada de decisão, em benefício dos que transitam pelo poder. Daí ser decorrência o bloqueio dos avanços à institucionalização da participação ocorridos parcialmente a partir do governo Lula, demonstrando que, embora estruturalmente antipopular, há espaço para a participação social nas instituições.

Dessa forma, a junção entre privatização do sistema político e governança neoliberal leva ao radical afastamento dos interesses populares em relação ao “governo empresarial” vigente.

A financeirização neoliberal e seus impactos na governança das metrópoles

[...] a implosão do sistema Bretton Woods significou mais do que uma mera mudança nas regras internacionais do jogo monetário e foi acompanhada por transformações profundas que influenciaram tanto a economia quanto o modo de regulação em escala mundial. A troca para um sistema de câmbio flexível (transformando as moedas nacionais em objeto de especulação dos investidores nacionais e internacionais, apostando nas oscilações dos principais preços macroeconômicos, como o câmbio e a taxa de juros), a desregulação e a liberalização dos mercados financeiros nacionais, a criação de novas engenharias financeiras como os derivativos e mercados secundários e, por último, mas não menos importante, a reemergência das finanças globais deixaram profundas marcas nas cidades. Marcas estas apenas parcialmente analisadas pela teoria urbana crítica que emergiu nos anos 1970.

As evidências das articulações entre o capital financeiro e o urbano proliferaram-se no cenário pós-Bretton Woods. As complementaridades entre o projeto neoliberal; as políticas de austeridade e o endividamento individual mediado pelo Estado (que reduziu os subsídios para o consumo coletivo e fomentou a "inclusão financeira") [...]; a proliferação de estratégias heterodoxas adotadas pelos governos locais para acessar os mercados de capitais – por exemplo, via a antecipação de recursos tributários [...] –; e, mais recentemente, a própria crise *subprime* [...] mostraram a diversidade de entrelaçamentos entre as cidades e o capital

financeiro. O ambiente apenas reforçou, se isso ainda fosse necessário, a necessidade de complementar as perspectivas críticas com uma visão mais clara acerca das relações imbricadas entre a moeda, o crédito e as finanças, de um lado, e a dinâmica temporal-espacial das cidades no capitalismo contemporâneo, de outro. (Klink, 2018, pp. 718 e 719)

De acordo com Klink, o mundo das finanças pós-Bretton Woods estaria se efetivando de forma muito mais complexa e aprofundada, na medida em que novos mecanismos financeiros têm sido criados e imiscuídos às práticas urbanas. Novos "empreendedores", que veem no ambiente urbano apenas e tão somente áreas para "investir", por meio de mercados e arranjos urbanos/financeiros novos e distintos, num complexo entre moedas, finanças, mercados, terrenos, negócios e individualização da ação, cujo impacto nas metrópoles é brutal em termos de decisão de onde investir, adensamento, mobilidade e equipamentos públicos e privados, o que implica afetar o ambiente urbano de forma sistêmica e em diversas direções, entre outras consequências.

A governança neoliberal, já potencializada com a presença de atores privados tanto no sistema político como nas atividades-meio (gestão) e fim (políticas públicas) da administração pública, reforça-se ainda mais com o novo universo aberto pelas finanças especulativas que encontra no ambiente urbano, notadamente das metrópoles, solo fértil para sua expansão e aprofundamento. Fechou-se, dessa forma, o círculo privatista, gerencial, neoliberal de aprisionamento do espaço público pelas lógicas, distintas, privadas.

Mais especificamente, ainda segundo Klink:

De certa forma, a análise crítica das diversas etapas de ‘entrada da finança’ na metrópole [...] pode se beneficiar dos estudos sociais das finanças para desvendar a natureza real de tais disputas. Mais especificamente, a constituição de ativos, a apropriação desigual das métricas utilizadas na precificação e comercialização desses mesmos ativos pelos agentes sociais [...] e, por último, mas não menos importante, o entrelaçamento desses processos com o próprio planejamento urbano-metropolitano representa arenas espaço-temporais privilegiadas para construir pontes com a teoria urbana crítica. Uma abordagem dessa natureza poderia também contribuir para lançar luz sobre os descompassos entre modelos e arranjos *idealizados* de parcerias público-privadas e de instrumentos urbanísticos orientados para o mercado, como a operação urbana consorciada via Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), de um lado, e a política urbana *efetivamente existente* a partir da utilização de determinadas práticas de cálculo, “emprestadas” e adaptadas dos manuais da economia financeira neoclássica, de outro. (Ibid., p. 735)

Em outras palavras, trata-se de nova agenda de pesquisas que se abre a partir de instrumentos de políticas urbanas que têm redesenhado cidades e regiões inteiras, notadamente a partir da articulação de interesses nacionais e internacionais. Os Cepacs, por exemplo, são expressões sintéticas do poder privado sobre a esfera pública por meio de complexos mecanismos financeiros. O próprio planejamento urbano torna-se, nesse sentido, vigorosamente ameaçado, uma vez que há enorme *gap* entre eventuais resultados

eleitorais majoritários e o poder – cada vez mais incontrastável – do capital especulativo no ambiente urbano, capital este cada vez mais imbricado com o capital produtivo.

Em paralelo, o papel das referidas PPPs, assim como o agendamento público provocado pelas OSs, em particular, em meio ao financiamento empresarial de campanhas, tornam a esfera “pública” destituída de conteúdo, uma vez que “privatizada” pelas diversas frações do capital.

Considerações finais

Procurou-se, por meio de variáveis confluentes, analisar a substituição, ou melhor, a corrosão, a partir de 1995, dos pressupostos públicos da administração e da gestão públicas devido à introdução progressiva de aspectos da “reforma gerencial”, por sua vez configurados em mecanismos, ferramentas e procedimentos gerenciais provindos da administração empresarial. Trata-se, como vimos, de nova realidade do setor público em sua interação com o setor privado, dada a predominância deste último. Afinal, as OSs e as Oscips, ao celebrarem “contratos de gestão” com setores do Estado, impõem, à gestão pública (dimensão administrativa) e às políticas públicas, padrões e métricas que, embora voltados formalmente ao “público”, são feitos por meios e, sobretudo, lógicas (conceitos e procedimentos) privados, obedecendo, na prática, aos interesses privatistas desses setores: caso, entre inúmeros outros, dos conceitos de “eficiência” e “eficácia”, concebidos à luz dos referidos parâmetros privados.

As referidas PPPs, a gestão "por resultados" e toda a autonomia que as OSs e Oscips passaram a obter, em termos de recursos financeiros, humanos e administrativos, assim como as formas de atender aos públicos aos quais seus serviços se destinam, descolam-se paulatinamente dos padrões públicos. Em outras palavras, desde a escolha das OSs, a fiscalização financeira/finalística até o "controle social" (que tende a ser baixo, como aludido), o processo não é transparente e tampouco controlável. Essas questões têm transformado substantivamente o Estado brasileiro, impactando vigorosamente a governança – que se torna de outra natureza –, particularmente nas metrópoles e macrometrópole, e necessitam ser investigadas com denodo. Em paralelo, viu-se o papel do grande capital ao financiamento de partidos e campanhas, privatizando-se a vida política, assim como o predomínio das finanças e toda sua complexa matematização em prol de empreendimentos privados que se sobrepõem ao conceito mais elementar de "público".

As hipóteses principais, à luz da discussão acerca da hegemonia, em Antonio Gramsci (2003), e da perpetuação neoliberal contemporânea, em Dardot e Laval (2016), voltam-se à constituição da hegemonia neoliberal (ultraliberal) por dentro do aparelho do Estado, assim como das políticas públicas. No dizer destes últimos autores, representam a "nova razão do mundo" no sentido de introduzirem os referidos pressupostos, ferramentas e práticas sem necessariamente derrogar o Estado e as políticas públicas. Em outras palavras, não é necessário privatizar o Estado, em sentido literal, e sim remodelá-lo segundo os moldes da nova razão procedimental neoliberal.

Por fim, as conclusões deste estudo – cuja análise recaiu conceitualmente no âmbito da macrometrópole de São Paulo, mas que pode ser generalizada em larga medida – apontam para novas estratégias do neoliberalismo em perspectiva internacional, isto é, não apenas a velha agenda privatizante, desreguladora e desregulamentadora das relações econômicas e sociais, mas sua convivência com o Estado e as políticas públicas que, contudo, são remodelados, reformatados e redirecionados no sentido de modelarem a gestão "pública" e as políticas "públicas" com contornos privados, gerenciais. Abundam exemplos de rodovias, sistemas de transportes, equipamentos sociais, culturais e científicos, e mesmo presídios, entre outros, concedidos a agentes privados com interesses supostamente "públicos", tornando a esfera pública espécie de sucursal do mundo privado. Essa governança convive e se articula ao sistema político privatizado e antipopular voltado às elites, impedindo a "radicalização" da democracia, isto é, seu aprofundamento participativo e redistributivo em termos políticos e sociais.

Os próprios acontecimentos ocorridos no Brasil desde 2016, que culminaram com a eleição estruturalmente fraudada de Bolsonaro, apenas confirmam esse manancial de novos poderes em prol da agenda liberalizante: algo nunca visto quanto à sua dimensão na sociedade brasileira.

Portanto, deve-se ressaltar que o debate acerca das reformas neoliberais necessita ser refinado, sobretudo quanto ao conceito de "governança" nos regimes urbanos, cujas coalizões são complexas e profissionalizadas a partir do grande capital. É necessário

compreender a nova "gramática" da gestão pública privatizada, concedida, contratualizada e financeirizada, assim como o papel dos novos atores que habitam a arena pública, na gestão e nas políticas públicas: os proprietários de OSs, Oscips, PPPs e consultorias.

Afinal, a "nova gestão pública" gerencial e financeirizada tem o poder de condicionar,

remodelar e adaptar, na prática, a gestão pública e as políticas públicas, mesmo que permaneçam códigos legais como a Constituição, o Direito Administrativo, o Estatuto das Cidades, entre outros, que, contudo, têm sido transformados – em tempos e por meios distintos – pela prática neoliberal. São forças opostas que interagem contraditoriamente.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-4339-4786>

Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Departamento de Gestão Pública, Curso de Administração Pública. São Paulo, SP/Brasil

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Departamento de Política. São Paulo, SP/Brasil.

franciscocpfonseca@gmail.com

Notas

- (1) Embora tenhamos mantido o termo "neoliberalismo" e suas variantes para definir o padrão de governança metropolitana, em razão de seu domínio comum e, portanto, mais usual, preferimos o termo "ultraliberalismo" e seus correlatos, devido à radicalidade tanto dos diagnósticos como das proposições dessa corrente que, além do mais, demonstra pouco apreço pela democracia política, tal como expresso pelos seus principais ideólogos, notadamente L. Von Mises, F. Von Hayek e M. Friedman, entre outros, em suas inúmeras obras. Para discussão sobre isso, ver Fonseca (2005). Neste artigo, ambos os termos serão utilizados como sinônimos.
- (2) No caso brasileiro, o liberalismo econômico é frágil eleitoralmente. Razão pela qual sua ascensão se dar, desde 2016, por meio de golpes: 1) impeachment inconstitucional da presidente Dilma; 2) prisão inconstitucional do ex-presidente Lula – em ambos os casos sem que se comprovasse qualquer crime – com o objetivo, entre outros, de tirá-lo do jogo eleitoral; 3) participação inconstitucional, eminentemente político/ideológica e político/partidária da Operação Lava Jato, em inúmeras dimensões do processo político brasileiro e avalizada pelas cortes superiores, tais como o TRF-4, o TJ e o STF; 4) eleição fraudada de Jair Bolsonaro à presidência da República por meio do uso massivo, ilegal e imoral de mentiras sistêmicas disparadas por empresas altamente profissionalizadas e enviadas por whatsApps, via robôs, especialmente a pessoas vulneráveis a esse tipo de mensagem. Como se sabe, trata-se do mesmo processo coordenado por Steve Bannon nas campanhas de Trump e do Brexit, recentemente trazido ao Brasil. Impressiona o fato de as instituições de justiça no Brasil simplesmente ignorarem esse processo, consolidando, portanto, a fraude eleitoral que, por seu turno, consolida o golpe de 2016. Afinal, Bolsonaro é continuação radicalizada de Temer.

- (3) Pode-se definir esse conceito da seguinte forma: organismos privados que disputam a hegemonia por meio da organização, orientação e veiculação de ideias, valores e interesses.
- (4) As tentativas de aplicação das ideias ultraliberais em sociedades reais foram inteiramente fracassadas: tanto pelo voto como pela via da ditadura em perspectiva histórica, casos do Chile sob a ditadura de Pinochet, e da Rússia, sob Boris Yeltsin.
- (5) [...] na opinião de Hayek, agiram com regularidade e sucesso como se compreendessem plenamente a posição-chave dos intelectuais e direcionassem seus principais esforços para obter o apoio da "elite", o que certamente era verdade para os fabianos e Keynes na Grã-Bretanha. [...]
- (6) Com a aprovação, ocorrida no Brasil em 2017, da "terceirização irrestrita" às atividades-meio e também às atividades-fim (estas até então vedadas), tanto ao setor privado como ao setor público, o "governo empresarial" tenderá a se aprofundar vigorosamente a ponto de o aparelho de Estado poder se transformar, no médio prazo e em essência, num universo de prestadores de serviços privados. Dessa forma, o sentido "público" do Estado se esvai com consequências drásticas a tudo que se refira ao público, ao coletivo e ao estatal. Tal medida foi aprovada sob Temer, que somente ascendeu ao poder em razão do referido golpe parlamentar de Estado desferido contra a presidenta legitimamente eleita: Dilma Rousseff. Liberalismo e autoritarismo possuem confluências históricas e evidentes.
- (7) Após trinta anos de afastamento formal do poder civil, os militares retornaram à vida política ao sustentarem, com ameaças, a Operação Lava Jato, o que vem implicando a criminalização política do ex-presidente Lula; ao apoiarem vigorosamente a figura pífia e esdrúxula de Bolsonaro; e ao participarem, com cargos de primeiro e segundo escalão, da vida civil brasileira.

Referências

- ABRAMO, P. (2009). *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. São Paulo, Antac.
- BAHL, R. W. e LINN, J. F. (1992). *Urban Public Finance in developing countries*. Washington, Oxford University Press.
- BAKER, T. e TEMENOS, C. (2015). Urban policy mobilities research: introduction to a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 4, pp. 824–827.
- BERNDT, C. e BOECKLER, M. (2009). Geographies of Circulation and Exchange: construction of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, pp. 535-551.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R. e RIBEIRO, L. C. de Q. (2018). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles e Letra Capital.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Governo Federal. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 30 jul 2018.
- BRITTO, A. L. e REZENDE, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581.
- CANETTIERI, T. (2017). A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 19, n. 3, pp. 513-529.
- CHRISTOPHERS, B. (2015). The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 183-200.
- COCKETT, R. (1995). *Thinking the unthinkable: think-tanks and the economic counter-revolution, 1931-1983*. Londres, Harper Collins.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FIX, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FONSECA, F. (2005). *O consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo, Hucitec.
- GOTHAM, K. F. (2009). Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2.
- GRAMSCI, A. (2003). *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- HARVEY, D. (1982). *Limits to capital*. Oxford, Basil Blackwell e Chicago, University of Chicago Press.
- HAYEK, F. A. von (1983). *Os fundamentos da liberdade*. Brasília, EdUnb e São Paulo, Visão.
- _____ (1985). *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo, Visão.
- _____ (1987). *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura Instituto Liberal.
- HELLEINER, E. (1994). *States and the re-emergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Itaca e Londres, Cornell University Press.
- KLINK, J. e BARCELLOS DE SOUZA, M. (2017). Financeirização, conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39.
- KLINK, J. (2018). Metrópole, Moeda e Mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 717-742. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/049/original/Book_CM43.pdf?1544811334.
- LAPAVITSAS, C. (2011). Theorizing financialization. *Work, employment and society*, v. 24, n. 4, pp. 611-626.
- PAES DE PAULA, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro, FGV.

PEDROSA DE OLIVEIRA, A. C. (2016). *Dinâmica Política e Política de Gestão: partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil – 2007 a 2015*. Tese de Doutorado. São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

PLANO Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 30 jul 2018.

RIBEIRO, L. C. de Q. e DINIZ, N. (2017). Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 351-378.

_____. (2018). *A Metrópole em Questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

ROYER, L. (2014). *Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo, Annablume.

Texto recebido em 3/dez/2018

Texto aprovado em 2/mar/2019

New urban policies, new forms of social participation? The challenges of the Água Espraiada Urban Consortium Operation in São Paulo, Brazil

Novas políticas urbanas, novas formas de participação social? Os desafios da Operação Urbana Água Espraiada em São Paulo, Brasil

Marina Toneli Siqueira [1]

Abstract

Urban consortium operation is a Brazilian instrument to implement large urban projects. It aims to promote urban services and infrastructure in a specific perimeter by selling construction benefits, which include changes in land uses and building rights. The list of works, their priority and overall development should be debated in management councils representing the diversity of stakeholders involved in the project. Focusing on the Água Espraiada Urban Consortium Operation in São Paulo, this paper analyses the work of its management committee from 2001 to 2014 and exposes disputes among different stakeholders, as well as their strategies and challenges to effective participation. Ultimately, what was supposed to be an arena for democratic decision-making has become an informative arena that legitimizes the project.

Keywords: *large urban projects; public-private partnerships; social participation; Água Espraiada Urban Consortium Operation; São Paulo/Brazil.*

Resumo

Operação urbana consorciada é um instrumento brasileiro para a implementação de grandes projetos urbanos. Ele objetiva a promoção de serviços e infraestrutura urbana em um perímetro específico através da venda de benefícios construtivos, incluindo transformações de uso do solo e potencial construtivo. A lista de obras, a sua prioridade e o seu desenvolvimento geral deveriam ser debatidos em conselhos gestores representando a diversidade de agentes envolvidos no projeto. Focando no caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo, esse artigo analisa o trabalho do seu grupo de gestão de 2001 a 2014 e expõe as disputas entre os agentes, suas estratégias e os desafios para a participação efetiva. Como conclusão, o que era para ser uma arena de tomadas de decisão de forma democrática tornou-se uma arena informativa que legitima o projeto.

Palavras-chave: grandes projetos urbanos; parcerias público privadas; participação social; Operação Urbana Consorciada Água Espraiada; São Paulo/Brasil.



Introduction

Who is against participation? Or, more specifically, who is against having a voice in the decision-making process that will determine the future of our cities? It is difficult to find anyone who opposes this. In Brazil, even more so. On the one hand, the country has experienced long periods of centralized and authoritarian planning that have not delivered the ambitious goals set for the country's development. On the other hand, the redemocratization process happened in parallel to the country's internationalization, with foreign agents and policy networks redefining local urban planning practices more intensely. It was in this scenario that the main Brazilian urban redevelopment policy emerged.

Urban consortium operation is a mixed instrument that combines land use and financial tools. The policy intends to provide urban services and infrastructure in a specific perimeter of the city by selling construction benefits to investors, which include changes in building rights, land uses and parcels. The strength of the instrument lies in the interest of the real estate market, as it captures the land value created by public works to be reinvested in the targeted area. In addition, the list of public works, their priority, and the overall development of the urban operation are supposed to be discussed and approved collectively in management councils representing the different stakeholders involved in the project – public institutions, professional and business associations, and local residents. Therefore, the instrument is an example of the new type of urban policy in Brazil, which intends to promote urban reform,

public participation and more effective tools to deal with the extensive and intense problems of Brazilian cities.

Difficulties emerge when we take into account the great urban inequality in the country and the fact that the perimeters of the most important urban operations include significant numbers of informal communities. Moreover, due to the interest of the real estate market, formal residents suffer pressures from the new developments in the area, which include being the target of displacement strategies and suffering the burdens of the decline in the overall quality of life. It is in the management councils of the urban consortium operations that these conflicts should be settled, including giving priority to investments that benefit the local community and the construction of social housing. However, there have been several accusations that these councils serve to legitimate interests previously set by the public-private partnership and have not been effective in listening and/or responding to popular demands of both formal and informal residents.

Using the case of the Água Espraiada Urban Consortium Operation in São Paulo (AEUCO), this paper analyses the work of its committee and addresses disputes among those groups, the strategies of different stakeholders, and challenges to effective participation and control over these projects. To accomplish this, the study used archival research and document analysis. The methods also included an analysis of the records of the committee's meetings to trace the decision-making process from its enactment in 2001 until 2014. Additionally, the researchers conducted forty-nine semi-

structured interviews with stakeholders, covering the complexity of the project in terms of its conceptualization, implementation and results.¹ Field visits and participant observation were also used as complementary methods.

The present paper is organized in five sections, including the present Introduction. The next section presents the context of the emergence of urban consortium operations in Brazil and more specifically in São Paulo, identifying the concepts and cases that influenced their promotion. The third section explains the functioning of the AEUCO focusing on its four main pillars: perimeter; list of works; construction benefits; management council. The fourth section addresses the functioning of the management council from 2001 to 2014, using examples from specific decision-making processes to illustrate difficulties related to the effective participation of representatives of local communities. Finally, the fifth section presents the final considerations. Thus, this paper identifies the AEUCO as a case of urban planning reform in which more competitive, flexible and participatory projects are favored instead of the long-term, comprehensive and centralized plans that have become usual in Brazilian history. Although the specific project of the AEUCO fits the legal requirements of the instrument, there are challenges regarding the functioning of its management council. The data show that decisions made during the meetings were not followed up in the project, and that the council members were asked to vote on previously set arrangements. Specifically, while the construction benefits that promote real estate valorization are sold, public investments that are more competitive are favored over the mandatory

provision of social housing and infrastructure to ameliorate the impacts of the project on local communities. In conclusion, what was supposed to be a venue for participation and democratic decision-making has become, mostly, an informative arena that legitimizes the project. Or, as a member of the AEUCO management council mentioned in one of the interviews, "the participation of the society is really just in the discourse".

Reforming urban planning: The emergence of urban consortium operations

Urban consortium operations are substantially different from traditional urban planning practice in Brazil. Criticism against modernist planning in Brazil started from the diagnosis of an urban crisis that, by no coincidence, occurred simultaneously with the economic and political crisis experienced by the country during the final decades of the twentieth century. In practice, Brazilian modernist urban planning negotiated influences from radical European planners and U.S. policies of land use control to promote high density and strong city centers, while zoning policies would secure property prices. In this sense, zoning was a strategy to guarantee that core areas of cities continued to be exclusive, since they established regulations that restricted their use by impoverished groups (Rolnik, 1997; Villaça, 2001). Therefore, when planning was becoming more present in Brazil, cities experienced the largest increase in urban informality as well. It is no surprise, thus, that modernist planning was also associated with

the colonial heritage of patrimonialism, given that the state prioritized private interests while clientelist policies guaranteed the survival of the impoverished population in informal housing and jobs. Additionally, the centralized, top-down approach was associated with decades of military dictatorship that ended in the 1980s.

It is also important to understand that public policies in Brazil have to be approved by local legislators to become laws. They are developed by technical departments in the executive branch and must be sent to the city council for approval, leading to heated debates involving elected officials and private agents. The situation was well explained by a former president of São Paulo's EMURB (the Municipal Urbanization Company, currently SP Urbanismo):² "any proposal you make for São Paulo generates controversy (...). It messes with everybody's pocket. In fact, when you mess with land, you're messing with very large real estate values and do not forget that in an underdeveloped country, the main savings option is land". Therefore, there are high economic and political costs for approving legislation that may curtail the rights of property owners.

The problem led to two main situations. First, because of the endless debates within the city council, urban plans and legislation were automatically approved without vote, based on a legal instrument from the period of the military regime that was still in place in the 1980s.³ Second, legislation was simply outdated. For instance, the zoning legislation valid throughout the 1990s had been enacted in 1972. Even taking into consideration that there were piecemeal changes, the delay-ridden

process was still dependent on the approval of the city council. Urban policies became identified with centralized and bureaucratic regimes that did not deliver on their promises of economic and social development (Maricato, 2000; Villaça, 2004).

Given the scenario of gridlock in São Paulo's urban planning and in light of the scarce public resources of an economy facing stagflation, partial deindustrialization and the beginning of neoliberal adjustments, urban planning also faced reforms (Fernandes, 2001). Instead of comprehensive plans in a *tabula rasa*, the new planning ideal was based on fragmented or strategic interventions in the urban space, taking international experiences such as Barcelona as the model of intervention. The mottos were regeneration and synergy, in the expectation that a "benign metastasis"⁴ would follow the "surgical" intervention, promoting larger physical and social transformations in the territory (Compans, 2005; Sánchez, 2003). With a clear similarity to the trickledown effect idealized by economists, this model was easily appropriated by neoliberal policies, since it assumes that, by investing in competitive locations, the positive effects would be shared by the entire city. These public benefits would include economic growth, job creation, larger tax bases, diversity of commerce and services, among others. The goals of urban transformation in these projects became closer to the adaptation of cities to a new phase of economic development. This new spatial fix, necessary to the evolution of late capitalism, uses the production of space as a key tool to accumulate capital and promote (relative) location-based advantages (Brenner & Theodore, 2002; Harvey, 1989). Neoliberal

urbanism, thus, absorbed national economic and political reforms and transformed cities, such as São Paulo, into experimentation sites for new policy regimes that include public-private partnerships and flexible planning systems. It is within this context that urban operations first emerged in São Paulo.

According to the interviews, Barcelona – alongside with urban renewal in the U.S. and great urban projects in European capitals – was one of the sources of inspiration for the instrument urban operation in São Paulo. Accordingly, in the studies for the 1985 Master Plan, urban operations are explicitly justified within the international urban planning scenario:

[...] the urban planning studies developed in the last ten years in light of the international experience indicate that, for the achievement of these goals [urban transformation/redevelopment], the implementation of a category of public development designated as 'urban operation' will be of fundamental importance. (PMSP, 1985a, translation by the author).

The original demand for such adjustments in São Paulo was first transformed into policy in the studies for its 1985 Master Plan, although the plan itself was not approved by the city council and urban operations became a reality only in 1991, with the *Anhangabaú Urban Operation* (Municipal Law nº 11090).⁵ In this document, urban operations are defined as "the set of interventions in a specific area of the city, with the coordination of the public sector, targeting at relevant goals of the master plan" (PMSP, 1985b, p. 196, translation by the author). From the start, thus, the instrument

was defined as a great urban project inspired by the international experience with competitive urban planning. In 2001, the federal urban legislation, the City's Statute, nationalized the policy and defined it in a similar way as:

[...] the aggregation of interventions and strategies coordinated by the Municipal Public Sector, with the participation of owners, residents, permanent users and private investors, with the objective of promoting a specific area's structural change, social improvement, and environmental valorization. (City's Statute, 2001, translation by the author).⁶

It is no surprise that such policy was included in the federal legislation. Public-private partnerships became something common in the Brazilian neoliberal agenda not only with the privatization of the state apparatus in a country in the semi-periphery of the economic system. They became a way of providing more competitive, flexible and participatory projects instead of the long-term, comprehensive and centralized plans that are traditional in Brazilian history and contributed to the gridlock situation of São Paulo, as it was mentioned above. The assumption is that public-private partnerships would create economic growth, become new sources of financial resources and make these projects more efficient. However, what is left unexamined in this discourse is if these benefits are equitably distributed among the partners.

Areas traditionally occupied by the local elites are targeted by competitive investments, but the reality of neoliberal urbanism also includes locations identified as "blighted" or in need of "revitalization," without social policies that could keep the original population

in place (Arantes, 2012). Therefore, low-income residents, immigrants, and other social groups that do not fit the new image of the city can end up displaced, making gentrification a central feature of these processes of unlocking real estate values to more competitive uses (Hackworth & Smith, 2001; Smith, 2002). Therefore, these partnerships can become “Trojan Horses” (Miraftab, 2004), by concealing the real interests and final effects of their implementation.

One form of preventing such results is by expanding participatory arenas. With direct and indirect participation, these venues would guarantee accountability and transparency to these projects. Additionally, public participation might become a goal in itself, especially in contexts of a history of centralized, top-down planning as in Brazilian cities coming out of decades of military dictatorship. Therefore, analyzing these policies, such as the urban consortium operation, is more complex than analyzing just the public-private partnership, since we must ask if these new arenas for public participation are really empowering the local population as an exercise of autonomy and effective participation or if they actually reinforce traditional forms of decision-making and their exclusionary effects (Souza, 2003). It is clear that, between the interests of the state, the private sector and local residents, there might be disagreements. The question is if these arenas are able to balance out the uneven relations that were previously set outside them, giving voice to groups that have been underrepresented in urban politics. If that is not the case, the supposedly participatory process functions only to legitimize projects, as a symbolic or formal inclusion, but without

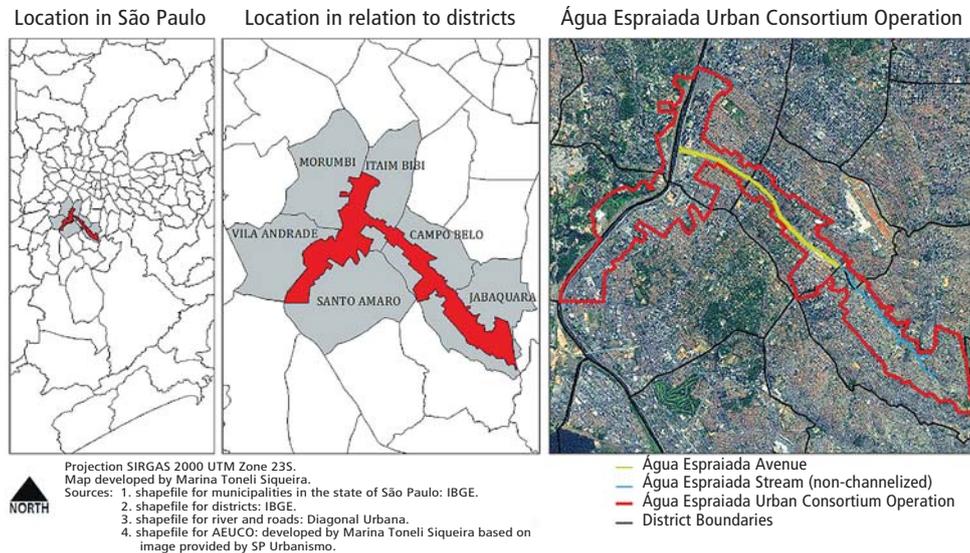
much effect on decision-making. Considering the different levels of participation as a form of distributing power, as proposed by Arnstein (1969), this type of community participation and social capital are depoliticized to serve agendas that have already been set, becoming more an informative or, at the most, an advisory arena. That is exactly the conflict that has emerged with the Brazilian urban consortium operations, as it will be explained in the next section.

The state of the art: the functioning of the AEUCO

This research selected the *Água Espraiada Urban Consortium Operation (AEUCO)*⁷ as a case study for three main reasons. First, it was enacted on the same year as the federal legislation that normalizes urban planning in Brazil, the City’s Statute (2001). As such, it incorporates all of its innovations and requirements. Second, as confirmed by the interviews, it can be considered one of the most complete cases of urban operation implemented in the country and demonstrates the state of the art of the instrument. Finally, not only a considerable time span has elapsed since its enactment, which enables us to analyze its results, but also it can be considered a successful case of the instrument, given that the public-private partnership has proved to unlock land values and become a new source of funding for urban transformation, as it was intended in the first place.

In terms of functioning, the urban consortium operation employs land use and financial tools to promote redevelopment in

Image 1 – Location maps – AEUCO

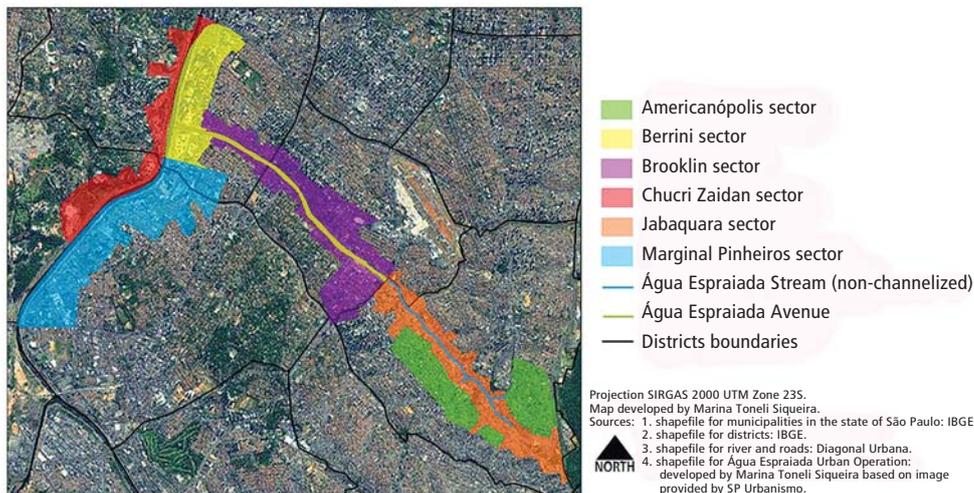


a targeted area. It combines four main pillars (Siqueira, 2014). The first one is the definition of a perimeter for the project. It identifies the area where the project will be located and, thus, the area in need of public and private investments. The AEUCO is located in the Southwest sector of São Paulo, with a perimeter that encompasses 1,400 hectares (or 5.4 square miles) in a horizontal T-shape, as seen in Image 1. This extensive area is divided into six sectors: Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucrí Zaidan, Jabaquara, and Americanópolis, as seen in Image 2. These sectors are as diverse as to include: (1) the new business centrality in the Southwest sector of São Paulo, where some of the most important companies in the country, including transnational ones, are located; (2) traditional middle – and high – income neighborhoods, including single-family zoned

areas; (3) a great number of informal residents, totaling more than 10,000 households; and (4) a former industrial area, with underutilized large parcels well-served by urban-infrastructure.

Additionally, it is important to mention that the area included in the perimeter of the project has been the focus of public and private investments even before the AEUCO (Ferreira, 2003; Nobre, 2000). The most famous and polemic one is the public work for the construction of the first blocks of the Água Espraiada Avenue (currently Roberto Marinho Avenue), with the partial canalization of the river stream by the same name and the displacement of a local informal community, Jardim Edith. The displaced families ended up on the margins of the most important water reservoir in the city, reinforcing the cycle of urban inequalities, housing informality,

Image 2 – Perimeter with AEUCO's sectors



environmental damage and police violence that is common in Brazilian cities (Fix, 2001). The families that were able to stay in the location, on the other hand, became a symbol of social mobilization. With the support of the Brazilian judicial system and the existence of a local inclusionary zone in the local master plan, they were able to resist displacement and put enough pressure on the City Hall to construct a social housing development in what is now one of the most prestigious locations in São Paulo (Siqueira, 2014). The housing assistance to the communities within the perimeter of the AEUCO is a contentious topic of the second pillar of the AEUCO: the list of works.

The list of works of an urban operation represents the public benefits resulting from the project and essentially justifies its existence. Therefore, it is by identifying the need for public investment in a specific perimeter that an urban

operation might be enacted. Conversely, the accomplishment of this list of works is related to the goals of the policy itself. In the case of the AEUCO, the 2001 legislation defined as its objectives:

[...] completion of the road and transportation system, prioritization of public transit, drainage, provision of open space for public use with landscaping, and provision of social housing for the population of slum dwellers affected by the interventions needed.⁸

In order to accomplish this final goal, the legislation secures the relocation of families suffering the impacts of the project within the perimeter of the urban operation, with the implementation of economic and social assistance programs as well as the construction of social housing units, improvements and urbanization of existing communities.

The third pillar of an urban operation is the partnership with the private sector by selling construction benefits to investors. These benefits can include additional construction potential, changes in land uses and others. In the case of the AEUCO, its original legislation focuses mostly on building rights or additional construction potential. This means that the local zoning legislation establishes a basic and non-onerous floor area ratio to each parcel. To build above that, developers must pay for the additional construction potential, which is limited by a maximum floor area ratio established in view of the present and future investments in services and urban infrastructure. With the urban operation, the resources gathered by selling construction benefits would finance the list of works of the project and all the resources gathered in the

operation must be invested only on the list of works approved by the legislation. This is actually one of the major public justifications for using urban operations: the partnership with the private sector would become a way to finance urban investments, which makes the project be financially sustainable. Therefore, the success of the urban operation depends on the interest of the real estate market in buying such construction benefits in the specific urban operation, given that they cannot be used in another project.

As seen on Table 1, the legislation of the AEUCO defines 3,750,000.00 square meters in the perimeter of the urban operation.⁹ According to a public official working on the project at SP Urbanismo, this calculation was based on both the capacity of the local infrastructure and the budget needed to accomplish the list of works.

Table 1 – Additional building rights (Municipal Law n° 13260 of 2001)¹⁰

Sector	Maximum area (m ²)	Area by use (m ²)	
		Residential (minimum 30%)	Non-Residential (maximum 70%)
Brooklin	1,500,000.00	450,000.00	1,050,000.00
Berrini	250,000.00	75,000.00	175,000.00
Marginal Pinheiros	600,000.00	180,000.00	420,000.00
Chucri Zaidan	2,000,000.00	600,000.00	1,400,000.00
SUB-TOTAL	3,250,000.00	975,000.00 3,250,000.00	2,275,000.00
Jabaquara	500,000.00	150,000.00	350,000.00
TOTAL	3,750,000.00	1,125,000.00 3,750,000.00	2,625,000.00

Additionally, the overlapped zoning for the AEUCO, as seen on Table 2, does not establish a height limit in most of the perimeter, while floor area ratios can be up to four, i.e.

the final construction can have four times the area of the parcel.¹¹ Thus, it is no surprise that one of the major aspects of the AEUCO is the promotion of densification.

Table 2 – Overlapped zoning for AEUCO (Municipal Law n° 13260 of 2001)

Sector	Minimum parcel (m ²)	Floor area ratio	Maximum height (m)
Brooklin	2,000 ¹²	4; 2 nearby single-family zoning	no limit; 25 near single-family zones at Brooklin Velho; 75 near single-family zones at Vila Cordeiro ¹³
Berrini	1,000	4	no limit
Marginal Pinheiros	1,000	4	no limit
Chucri Zaidan	1,000	4	no limit
Jabaquara	1,000	4	no limit

Finally, the minimum parcel size (1,000 to 2,000 square meters) seen on Table 2 above imposes a new pattern of occupation that is coupled with stimulus to land assemblage for private investors.¹⁴ In the AEUCO, for the assemblage of parcels smaller than 2,000 square meters to reach a total area larger than 2,500 square meters, the 2001 legislation provides for a free extra 10% of the area of the parcel in additional building rights. For total areas larger than 5,000 square meters, the free additional construction potential reaches 20% of the parcel size (2001 Legislation, Section IV, Article 16). Therefore, by stimulating larger parcels and constructions, the AEUCO promotes a new pattern of spatial production focused on bigger developments. In turn, this new physical occupation requires larger developers, given

that it involves more investments in assembling the land, constructing larger developments, and buying construction benefits. Therefore, it can exclude smaller and less capitalized uses.

Another important feature to understand urban consortium operations is that construction benefits can be transformed into bonds, directly connecting urban projects with financial markets. The Certificates of Additional Construction Potential (Certificado de Potencial Adicional de Construção, CEPACs) are financial bonds commercialized in São Paulo's stock exchange market. After they are bought in public auctions, CEPACs can be commercialized in secondary markets, creating a private market for construction benefits in an urban operation. This was only possible after the formalization of the instrument by the City's Statute in 2001

and the first experience of selling the bonds was in 2004, i.e., nine years after the enactment of the most famous project in São Paulo, the Faria Lima Urban Operation (Municipal Law nº 11732 of 1995). In contrast, the AEUCO was enacted with CEPACs from its start.

Indeed, the AEUCO has been promoting a great urban transformation and has generated a large financial return. Until September 2018, there were five public distributions at BM&FBOVESPA and nine private distributions (OTC markets).¹⁵ Table 3 shows that CEPACs for the AEUCO can be considered a success, as they were almost over, reaching the limit of resources to be gathered by selling the bonds and confirming the private developers' interest in the area. Furthermore, the total amount

gathered from these distributions is almost R\$3 billion (or approximately US\$740,740.74),¹⁶ which means that the public-private partnership accomplished the goal of providing new resources for public works. Discussions about the use of these resources, meanwhile, speak directly about the fourth and final pillar of the AEUCO: the management council.

Consisting of public officials from the municipal government and representatives of the organized civil society, the management council is responsible for "formulating and supervising the urban plans and projects included in the Intervention Program, the general control of the present AEUCO, and proposing revisions of the present legislation".¹⁷ The establishment of an arena

Table 3 – CEPACs' balance (1st Quarter / 2018)

	CEPACs offered	CEPACs bought	Remaining CEPACs (total: 3,750,000)	Amount (R\$)
1 st Public Distribution (2004-2006 - 4 auctions)	660,468	299,36 (45.33%)	3,450,632	102,808,720.00
2 nd Public Distribution (2007 - 3 auctions)	317,781	317,781 (100%)	3,132,851	130,609,991.00
3 rd Public Distribution (2008 - 1 auction)	186,740	186,740 (100%)	2,946,111	207,281,400.00
4 th Public Distribution (2008-2010 - 7 auctions)	1,201,841	1,099,680 (91.50%)	1,846,431	722,923,890.00
5 th Public Distribution (2012 - 2 auctions)	1,719,339	1,360,338 (79.12%)	486,093	1,731,353,316.00
Private Distributions (2006-2008 - 9 occasions)	127,092	127,092 (100%)	---	51,328,532.00
Total	4,213,261	3,390,999 (80.48%)	359,001	2,946,305,849.00

for social participation is an innovation among the previous urban operations in São Paulo and is considered by local public officials as an important aspect of the learning process about the instrument. Confirming the goal of establishing a new source to finance urban investments, the AEUCO management council had been pressuring to start the public works since the first meetings in 2003; however, public officials explained that they would happen only after the first CEPAC auctions.¹⁸ Therefore, the legislation does, indeed create the formal space for public debate. The problem has been the composition and functioning of the council, which has generated allegations that it would only serve to legitimize the policy, without effective and inclusive participation in the decision-making process. The analysis of works in the AEUCO management council is the focus of the next section.

Effective participation or information? The functioning of the AEUCO management council

The management council of the AEUCO creates a formal space for public input in the definition of the list of works, uses of resources and any possible revision of the project. Therefore, this is a formal arena created by the AEUCO legislation that, in theory, should fit the level of effective participation, in a partnership with the different stakeholders involved in the project (Souza, 2003). Instead, the practice has been showing an informative or advisory arena with pseudo-participation. The first

aspect to consider is its composition. The management council was defined by the 2001 legislation as a parity of seats shared by public institutions (mostly branches of the City Hall) and civil society, with a total of 18 members. The presidency and casting vote belong to the Municipal Department of Urban Development (SMDU), as the coordinator of the AEUCO. Among the seats assigned to the members of the civil society, among the seats assigned to the members of the civil society, two are connected with real estate companies.¹⁹ Three others, in turn, are designated to important architecture and engineering associations.²⁰ It is a common opinion among the representatives of local residents that at least two among these last ones have been consistently supporting the opinions of the real estate market because it would result in more works and commissions to their practitioners.

There are three final seats. Two of them are assigned to low-income residents and/or social movements; one to a representative of the local informal communities; and one to a national housing movement (*União dos Movimentos de Moradia*, UMM). Finally, one seat is designated to the *Defenda São Paulo* organization, which congregates residents' associations from middle – and high-income neighborhoods in the São Paulo Metropolitan Region. Although the formal and informal residents have not established a stable relationship, the two groups confirm that, during the meetings, it is difficult to resist the public institutions and the real estate entities, which are interpreted by these members of the council as acting in consonance.

Between 2001 and 2014, the meetings were closed, i.e., only the official members

and their alternates could participate, and they were able to invite guests if necessary. Additionally, both middle- and low-income residents registered in the minutes several complaints about lack of information and transparency. In the interviews, it was mentioned that no supporting material was provided before the meetings and, during them, only a slide presentation covered the works, use of resources and future interventions. According to one of the members of the council, "at the meetings, they arrive, present a few numbers and ask for approval. There is nobody there who has sufficient knowledge to say whether those amounts are high, low, should be more, should be less [...]". In this sense, the management council approved the works without appropriate information, which is also matched by requests for more frequent meetings.²¹ Finally, according to members of the council, the minutes were written by hand and there were no voice or image records. Only in the subsequent meeting, months after, a very succinct official transcription was approved. According to some members, this would be a way of confusing the council by not having evidence of what is being decided and/or by whom.

These complaints indeed confirm the concerns of different stakeholders that this social participation arena was used to legitimize the interests of the public institutions and private investors without effective participation of the local communities. For instance, when asked if the management council decides all the expenditures within the AEUCO, the public official from SP Urbanismo made a pause and hesitated to answer 'yes'. When asked about the reason for her lack of confidence, she

stated that "it would be naïve to think that everybody is honest. Obviously, the City Hall pressures and the Mayor sends the head of the department to push, to make it happen [...]. But, anyhow, it is more democratic than not having it and the society has to organize itself to be well-represented, to have well-informed representatives".

The members of the council also agree with the opinion that at least there is a channel of information, as one of the members explained that "some advantage it has, you have some information... something [...]". Another member of the council corroborates this opinion, stating that "we go there only to see what we didn't know", referring to decisions previously made outside the council. The consensus is that the council was created to abide by the legislation, as its creation is mandatory. However, these members of the council complain about lack of effective participation in the decision-making process. If the rules are already set and there is no effective change after the members' demands, the problem is the tokenistic level of participation in decisions already made by the public-private partnership.

Three cases that had impacts on both formal and informal residents better illustrate the problems experienced in the AEUCO management council. The first one is the transformations undergone by the original project in 2011, with the approval of Municipal Law nº 15416.²² In its original version, the list of works – the second pillar of the urban operation and its public benefit, as previously mentioned – included canalizing the Água Espraiada stream, finishing the construction of the avenue by the same name (currently

Roberto Marinho Avenue) and connecting it with a state highway with a 400-meter tunnel. The complementary legislation enacted in 2011, though, changed the original list of works. This was especially important given that, among others, the connection with the Immigrants Highway was transformed into a 2.7-kilometer tunnel and the extension of the Água Espraiada Avenue added a linear park of 600 square meters. These changes had a drastic impact on the functioning of the instrument and generated several polemics, as the list of works considerably exceeded the resources gathered by selling CEPACs.²³ According to the minutes of the management council's meetings during that year, the City Hall intended to use external funds to finish the works, including the general municipal budget, thus putting an extra burden on public resources.

According to members of the management council, they were not consulted for the approval of the 2011 legislation, although the council has the function of "proposing revisions of the present legislation".²⁴ They claim that they were consulted neither about the several studies for the project from 2009 to 2011 nor about the use of AEUCO resources to fund them. Additionally, although public officials state that the council approved the changes in the project, only a list of works was voted in March 2008. According to one of the members, this approval was a way of legitimizing the process, as the public officials asked "what do you want: A, B, C or D? The list of options is ready." Furthermore, in the new list of works, no new tunnel was included in the proposals by SMDU. Rather, the council approved the general notion of "extension of the Água Espraiada Avenue".

In the minutes of the council, it is possible to see that in its 15th meeting, held in November 2008, the works related to the tunnel and linear park were mentioned after complaints about lack of information on the project and about the issuance of a competitive bidding without the council's approval. The changes in the project also interfered with the previously approved list of works, to which the member from EMURB answered "the adopted solution is comprehensive", while the requests to see the projects were followed by "the project's adaptations are still being made".²⁵ These requests were motivated especially by the extensive list of expropriations of both formal and informal residents.

The expropriation impact is an important aspect to consider because, although in all of its previous versions, the project would mostly affect informal communities, the new tunnel was located in middle-income neighborhoods. Hence, while in the 2001 version of the project, the 0.4-kilometer tunnel would cause approximately 230 expropriations of formal houses, the new design would result in more than 1,000 expropriations. It is no surprise, thus, that the middle-income residents started organizing themselves against the project. At this moment, a relationship was established between the formal and informal residents, as both were menaced with displacement. The relationship between the two groups became conflictive, though, after the competitive bidding for the tunnel linked its construction with the social housing units.

The public departments informed that in the bidding process for the construction works, the tunnel was divided into 4 parts, each linked to the construction of 1,000 housing

units, totaling 4,000 units. This meant that the winning bid for the construction of the tunnel would also have to construct the social housing developments within the perimeter of the urban operation. For the rest of the units, an agreement was signed by the municipal housing authority (SEHAB) and the state housing authority (CDHU) to construct between 4,000 and 6,000 units. Again, members of the management council state that they were not consulted about this agreement and were only informed later on. In any case, by 2013, the informal residents were defending the construction of the tunnel and the linear park as a way of guaranteeing a solution to their housing problems, while the formal residents were against it because of the expropriation of their housing units. A leader of an informal community summarized the conflict at that moment: "it is not one against the other, but it is each one defending his/her space". In April 2019, the tunnel works had not started yet, after having been put on hold in 2013.²⁶

The second case related to the functioning of the AEUCO and the role of the management council as a participatory arena is the construction of a monorail line. According to all the interviews, including those with public officials, the line (Linha 17 - Ouro) was first conceived in the context of improving the city's infrastructure for hosting the 2014 FIFA World Cup, although by April 2019 it had not been inaugurated yet. The monorail line would go through the perimeter of the AEUCO to connect existing transit lines and the Congonhas Airport a local stadium. On the one hand, in some interviews it was mentioned that the METRO²⁷ and other public institutions related to the transit system at

both municipal and state levels had become major decision-makers in the urban planning process in São Paulo. This was justified within an urban scenario of great problems with mobility, several kilometers of traffic jams and lack of suitable options of public transit. On the other hand, residents complained that the high demand for public transit would not be satisfied by the small capacity of a monorail line, and that it could have negative visual and economic impacts on their properties.²⁸ Finally, the inclusion of the line in the public works of the AEUCO was plainly dubious.

While representatives of the civil society accused the municipal government of not obtaining the council's consent for the monorail line, officials stated that it was approved within the list of works. By examining the meetings' minutes, it is possible to see a dynamics similar to that of the approval of the tunnel. In this sense, the council approved investments in public transportation within the list of works that was voted in March 2008. However, in the following meeting (July 2008), the monorail line was shown in the presentation by the public departments as one of the investments in public transit. Although there was a map with the location of the line, when members asked for more information, the answer was that studies were still being conducted. Images of the project were presented only in September 2011. This delay and the holding of information further confirms the lack of effective participation, despite the existence of the council.

Finally, it is important to mention that without the approval of the council, funds from the AEUCO were transferred to the state government for the construction of the line.²⁹

On the one hand, the use of funds was justified by public officials given its partial location within the perimeter of the AEUCO. On the other hand, no resources were made available to the construction of the housing units for the displaced informal residents. Given that the line is not in the AEUCO's list of works – rather, it is a project financed mostly by the state government (through METRO) –, public officials delegated the housing assistance to the state housing department (CDHU). Therefore, there are clear inconsistencies in the discourse about the use of resources that do have an impact on local communities.

The third and final example demonstrates that, in contrast with the demands of the civil society, the most interesting part of the public-private partnership for the real estate market is indeed working. Besides the fact that the construction benefits sold through CEPACs are resulting in a larger development, one of the first public investments in the AEUCO has generated real estate valorization: a new cable-stayed bridge connecting the Água Espraiada Avenue and the Marginal Pinheiros Expressway. In interviews with residents and real estate consultants, it was stated that the bridge has no functionality, which is summarized with sentences such as “it connects nothing to nowhere”. However, they all agree that it is the most visible public investment in the AEUCO and has become a symbol of the Global São Paulo. Indeed, the objective was to create a new landmark and this had a major importance in the selection of the design, as stated by the public institution responsible for the project:

[...] the physical characteristics of the area, the transformations

experienced with the emergence of numerous intelligent buildings, the work requirements to reduce negative impacts during execution, the evolution of design techniques and works of art, and the need to qualify the urban aesthetics with a singular design that can become a reference to the city – all these factors in conjunction point towards the cable-stayed as the construction option for the project. (PMSP, 2004, p. 31; translated by the author)

In the same document, it was also mentioned that the cable-stayed bridge would equate São Paulo with the most modern cities in the “First World”, in which this “design's advances and modernity” had already been used (ibid.). Indeed, aesthetics can be considered the most important aspect of the decision, given that, in a technical report commissioned to the Polytechnic School of the University of São Paulo, the fact that this construction type was more expensive than the traditional successive consoles was emphasized. As it costed 180% more than originally predicted (R\$266 million compared to the initial R\$147 million), some members of the council are suspicious about the legitimacy of such high costs and the associations between public and private agents in the construction of this symbol of the Global São Paulo. Ultimately, the bridge demonstrates the priority given to certain and more visible investments while, conversely, there are not enough resources to give the mandatory housing assistance to the families affected by the project.

As a general result, the AEUCO represents a more flexible and targeted form of inducing

urban redevelopment. For the private sector, the construction benefits were sold and used to construct taller and denser structures in one of the most expensive areas of São Paulo, the new and emerging global business centrality. For the public sector, it is a way of gathering resources to accomplish priority projects. Nevertheless, as the representatives of the communities are facing the above-mentioned challenges in the management council, it is no surprise that one former member of the council who resides in a local middle-income neighborhood concluded: "the participation of the society is really just in the discourse".

Final considerations

Traditional forms of urban planning and service provision are facing times of change. State-centered, top-down, comprehensive and longtime policies are considered outdated not only because of their alleged lack of effectiveness, but also given the current transformations in the economic and political system. The new imperative for cities is to increase their competitiveness to attract investments, companies and residents with capital. Therefore, urban planning should become proactive, flexible and decentralized. In a contradictory movement, though, notions of community participation and social capital can be depoliticized to serve already set reforming agendas. In this sense, the symbolic inclusion of the population in supposedly participatory processes legitimizes projects that can end up with their material exclusion. Great urban

projects are in the forefront of this new type of intervention, including Brazilian urban consortium operations.

Urban consortium operations are a form of public-private partnership that aims at the redevelopment of a targeted urban area. The project defines a perimeter of the city in need of investment. To fund the list of public works, construction benefits are sold to investors in the form of financial bonds. To guarantee transparency and public participation in the decision-making process, its management council includes members of public institutions and the civil society. The case of the AEUCO demonstrates, though, that the argument for decentralization, self-governing strategies and more participation has become a way of legitimating the project and previously set investments. The example explored in this paper shows that the public-private partnership has indeed created a new source of resources. However, concerning the list of public works, investments that supposedly increase the city's competitiveness or those related to the interests of the real estate market were favored, while the management council had to vote on projects without sufficient information or lack of transparency.

It is clear that there is not only one type of urban consortium operation in the same way that there is not only one type of great urban project. However, the study of the AEUCO demonstrates the need to improve the quality of the public participation involved in these cases. The most important aspect is that, between the reforming goals of the state, the profit-driven interests of the private sector, and the welfare of the communities,

there is an unbalanced power relation in which the latter is often overwhelmed by the formers. If the public participation arenas do

not discuss these hierarchical positions, there is no guarantee of social inclusion beyond the discourse.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-1042-8743>

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.

marina.siqueira@ufsc.br

Notes

- (1) Original Research Protocol # 2012-0477 by the Office for the Protection of Research Subjects of the University of Illinois at Chicago.
- (2) With Municipal Law nº 15056 of 2009, EMURB was subdivided into *SP Urbanismo*, in the Municipal Department of Urban Development (*Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU*), and *SP Obras*, in the Municipal Department of Urban Infrastructure and Works (*Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras - Siurb*).
- (3) In the 1967 Constitution, of the military dictatorship, article 51 established that after a bill prepared by the executive was sent to the legislative, there was a deadline of 40 days for voting it. After this period, it was put in the agenda of discussions for the next 10 subsequent sections. If it still was not voted, it was automatically approved. Following the federal government, several cities enacted similar legislations, including São Paulo. Information available at: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10626865/artigo-51-da-constituicao-federal-de-1967>. Retrieved on: January 19, 2014.
- (4) “Benign metastasis” is a term coined by the architect Oriol Bohigas (Arantes, 2012). As the director of the planning department of Barcelona from 1980 to 1984, he was the first to propose interventions on a modest scale focusing on public spaces after the Franco dictatorship (1939-1975).
- (5) This urban operation was transformed into *Operação Urbana Centro* in 1997 with Municipal Law nº 12346. Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/centro/index.php?p=19620. Retrieved on: November 1, 2010.
- (6) Federal Law nº 10257. Available at: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Retrieved on: April 17, 2010.

- (7) The AEUCO was enacted by Municipal Law nº. 13260 of 2001 and partially transformed by Municipal Law nº 15416 of 2011. Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590. Retrieved on: January 14, 2012.
- (8) Municipal Law nº 13260 of 2001. Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19602. Retrieved on: January 12, 2012.
- (9) This table represents the original legislation of the AEUCO as it was first idealized and effective during the time span of this research (2001-2014). However, Municipal Law nº 13260 of 2001 was partially altered by Municipal Law nº 16975 of 2018, increasing the total additional building rights to 4,850,000 m² and redistributing the shares for each sector. For instance, in the Jabaquara sector, the building rights diminished from 500,000 m² to 250,000 m²; in the Brooklin sector, they diminished from 1,500,000 m² to 1,400,000 m²; and in the Berrini sector, the building rights increased from 250,000 m² to 350,000 m². Additionally, the new legislation created a “technical reserve” of 250,000 m² to be distributed by *SP Urbanismo*, after consulting the local environment institutions and the AEUCO management council, to the first sector with only 50,000 m² left in construction potential.
- (10) The Americanópolis sector does not have construction benefits.
- (11) The only exception are parcels close to the single-family zoning in the Brooklin sector.
- (12) Minimum parcel size for the Brooklin sector was altered by Municipal Law nº 16975/2018 to 1,000 m².
- (13) Maximum height was altered by Municipal Law nº 16975/2018 to 18 meters.
- (14) It is important to mention that land assemblage is not performed by the public sector in the AEUCO. The policy only opens the possibility for private investors, and they are responsible for all of its steps. Investments by the state are made on the list of works and by using the resources gathered by selling the construction benefits. Therefore, there is a clear distinction between urban operations and urban renewal projects in the United States and Europe, where the state is responsible for these other aspects of redevelopment in addition to infrastructure works (Hall, 2002).
- (15) CEPACs can be sold in public distributions during auctions at BMF&Bovespa or in private distributions to be used directly as a form of payment for works and expropriations. They can also serve as guarantees for financial institutions providing loans to the municipal government for interventions in the urban operation. It is important to mention that all the financial data used in this paper reflects the AEUCO before the transformations of the project enacted by Municipal Law nº 16975, approved in September 2018.
- (16) On September 30, 2018, 1 US Dollar was equal to 4,05 Brazilian Reais.
- (17) Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19602. Retrieved on: August 16, 2011.
- (18) The transcriptions of the meetings of the Management Council are available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19600. Retrieved on: May 5, 2013, November 24, 2013 and September 26, 2018.

- (19) They are: the local association of companies for public works (*Associação Paulista dos Empresários de Obras Públicas – APEOP*) and the union of companies for buying, selling, renting, and administering real estate (*Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis de São Paulo – Secovi*). One of these representatives, for instance, made a request to include, in the meetings' minutes, its opposition to housing developments in the area, given the large amount of public subsidy for the units.
- (20) They are: the School of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo (*Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP*), the Institute of Architects of Brazil (*Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB*), and the Institute of Engineering (*Instituto de Engenharia*).
- (21) While the internal regulations determine a quarterly meeting (every 90 days), there were years with one single meeting and others with four.
- (22) Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590. Retrieved on: January 14, 2012.
- (23) In terms of costs, the tunnel was estimated at almost R\$1.6 billion, plus R\$752 million for the linear park with the extension of the Água Espraiada Avenue, and only R\$380 million for the social housing units. These amounts do not consider the expropriations that, according to official numbers, would affect 419 constructions for the tunnel and 908 for the linear park and extension of the avenue, expanding the final costs to almost R\$3.7 billion. Available at the presentation for the meeting of the management council in September 2011. Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19600. Retrieved on: March 21, 2012.
- (24) Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19590. Retrieved on: January 14, 2012.
- (25) This project faced opposition by the City Council and the municipal auditing agency. It is also interesting to note that one of the reasons to oppose it – the need of a new environmental license – was pointed out by one of the members of the council before the two institutions. However, in a meeting of the management council held in October 2009, the director of EMURB and the representative of Siurb had stated that the projected works complied with the legislation.
- (26) In July 2013, in the first year of a new administration (Mayor Fernando Haddad from Workers Party – *Partido dos Trabalhadores*, PT), the construction of the tunnel was put on hold because of its financial costs.
- (27) São Paulo Metro, commonly called the Metro or *Companhia do Metropolitano de São Paulo* (CMSP), is associated with the State of São Paulo Government.

- (28) The monorail runs on elevated tracks over part of the Água Espraiada Avenue. However, its dimensions are quite pronounced and even the public official from METRO stated that they did not expect this type of structural system. In order to answer to the reactions, METRO carried out a study to demonstrate its impact on the nearby neighborhoods. For that, they hired one of the most famous postmodern architects of São Paulo, which is interpreted again as a form of legitimizing the project. METRO also plans to implement visual blocks in the parts of the line closer to the residences. However, the negative reactions have not diminished. The general association is with an elevated road in downtown São Paulo, popularly known as “big worm” (*Minhocão*). After its construction, property prices diminished given its visual impact, proximity to the buildings, and noise level. The concern is also with the occupation of the areas below the elevated tracks by homeless people and criminals, which could increase urban violence, according to some representatives of the civil society.
- (29) The agreement between the municipal and the state government was published in the official gazette on July 07, 2010.

References

- ARANTES, O. (2012). *Berlim e Barcelona: duas imagens estratégicas*. São Paulo, Annablume.
- ARNSTEIN, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, pp. 216-224.
- BRENNER, N. and THEODORE, N. (2002). “Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. In: BRENNER, N. and THEODORE, N. (orgs.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Malden, Oxford and Carlton, Blackwell Publishing.
- CAIXA (2018). *Relatório Consolidado da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada*. Available at: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2018/RelatorioCEF-CVM_OUC_Agua%20Espraiada_1%C2%BATrim%202018.pdf. Retrieved on: September 26, 2018.
- COMPANS, R. (2005). *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo, Editora Unesp.
- FERNANDES, A. C. (2001). Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 41, pp. 26-45.
- FERREIRA, J. S. W. (2003). *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FIX, M. (2001). *Parceiros da exclusão. Duas histórias de construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.
- HACKWORTH, J. and SMITH, N. (2001). The changing state of gentrification. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*. Utrecht, v. 22, n. 2, pp. 464-477.
- HALL, P. (2002). *Cities of Tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Malden, Oxford, Blackwell Publishing.

- HARVEY, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, n. 71, v. 1, pp. 3-17. Retrieved from JStore on: January 31, 2010.
- HOLSTON, J. (1993). *A cidade modernista*. São Paulo, Cia. das Letras.
- MARICATO, E. (2000). "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil". In: ARANTES, O.; VAINER, C. and MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MIRAFETAB, F. (2004). Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research*, n. 24, p. 1, pp. 89-101.
- NOBRE, E. (2000). *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na Marginal do Rio Pinheiros*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PMSP [City of São Paulo] (1985a). *Dossiê operações urbanas (julho 1983 – janeiro 1985)*. São Paulo, PMSP/Sempla.
- _____. (1985b). *Plano Diretor do Município de São Paulo 1985–2000*. São Paulo, PMSP/Sempla.
- _____. (2004). *Suplemento ao prospecto da Operação Urbana Água Espraiada*. 1a Emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC. São Paulo, PMSP.
- _____. (2018). *Relatório Trimestral Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. 1º Trimestre/2018*. São Paulo, PMSP/SP Urbanismo. Available at: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouae/relatorio_cepac_agua_espraiada_4tri_2015_cvm_pmsp_spurbanismo.pdf. Retrieved on: September 26, 2018.
- ROLNIK, R. (1997). "Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas". In: RIBEIRO, L. C. de Q. and SANTOS JR., O. A. dos (eds.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SÁNCHEZ, F. (2003). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó, Argos.
- SIQUEIRA, M. T. (2014). *In search of gentrification: the local meanings of urban upward redevelopment in São Paulo, Brazil*. Tese de Doutorado. Chicago (EUA), University of Illinois at Chicago.
- SMITH, N. (2002). New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, n. 34, v. 3, pp. 429-50.
- SOUZA, M. L. (2003). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.
- _____. (2004). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C. and SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.

Texto recebido em 26/set/2018
Texto aprovado em 26/dez/2018

Urbanismo, ideologia e o *comum*: notas sobre a sociedade urbana pós-capitalista

Urbanism, ideology and the *common*: notes on the post-capitalist urban society

Victor Augusto Campos Alves [1]

Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir as relações entre algumas contribuições consagradas dentro da teoria urbana, fazendo um contraponto lefebvriano ao problema da cidade e da transformação radical da sociedade. Ao tratar do tema do urbanismo, do papel das ideologias e dos novos movimentos sociais, foi empreendido um esforço de postular a validade da problemática de Marx para os dias atuais e de discutir a programática da transição para o comunismo tendo como horizonte uma nova "sociedade urbana" e tendo em conta também o problema do direito. Sob a rubrica do comum, o texto busca trazer alguns autores (neo) marxistas que retomam esse conceito e indicar de que modo uma interpretação não economicista da obra marxiana permite vislumbrar novos caminhos revolucionários.

Palavras-chave: comum; ideologia urbana; sociedade urbana; revolução urbana; direito à cidade

Abstract

This article aims to discuss the relations among some established contributions within urban theory, making a Lefebvrian counterpoint to the problem of the contemporary city and of the radical transformation of society. In addressing the theme of urbanism, the role of ideologies and the new social movements, we postulate the validity of Marx's ideas for the current times and discuss the program of transition to communism, in light of a new "urban society" and taking into account the problem of law. Under the heading of common, the text discusses the thought of some (neo) Marxist authors who revisit this concept and indicates how a heterodox interpretation of Marx's work allows us to envision new revolutionary paths.

Keywords: *common; urban ideology; urban society; urban revolution; right to the city.*



Introdução

Uma série de movimentos urbanos emergiu no cenário mundial nas últimas décadas e fez reaquecer o debate acerca do urbanismo, do planejamento e da revolução no seio das vertentes teóricas críticas. Na verdade, as lutas atuais observadas na tomada das praças e de outros locais públicos em cidades como Cairo, Istambul, Nova York, Barcelona e nas capitais brasileiras se inserem em um contexto histórico mais amplo de reivindicações de trabalhadores desde o século XVIII. Como mostra David Harvey, a base urbana de diversos movimentos sociais oriundos da luta de classe é expressiva e remonta à Paris da Revolução Francesa de 1789, passando pelos acontecimentos de 1830, 1848, até a Comuna de 1871. Além disso, o importante papel das cidades em greves, comunas, sovietes, levantes, insurreições, nos movimentos de 1968, nas lutas antiglobalização e nos movimentos revolucionários no México (em 2000 e 2007) e na Bolívia (2003 e 2005) vem somar-se às experiências recentes de insatisfação popular, em especial, contra a neoliberalização (Harvey, 2014, pp. 209-210). Ainda assim, há, nessas modalidades de luta contemporâneas, um caráter ao mesmo tempo espontâneo e fugaz que merece atenção e uma pesquisa mais aprofundada. Mesmo que continuem existindo sindicatos e partidos, velhos instrumentos da política, a nova luta tem se pautado pela existência das redes e pela ausência tanto de lideranças como de uma programática clara e consciente, fatos que podem estar na raiz da “trajetória errática” da maioria dos movimentos atuais (ibid., p. 215). É, nesse

sentido, que Harvey se pergunta se à cidade (e às lutas que a têm como palco) pode ser atribuído um fundamento novo e diverso para as transformações efetivas no capitalismo, ou se se trata apenas de um fator secundário, ou de um desdobramento daquilo que seria o essencial: a luta operária fabril. Em suma, dentro do marxismo ortodoxo, “essas lutas são interpretadas como algo mais voltado para questões de reprodução do que de produção ou sobre direitos, soberania e cidadania e, portanto, não sobre classe” (ibid., p. 217).

No bojo dos fracassos do socialismo real e das suas inclinações totalitárias, as esquerdas têm concluído seja pela necessidade de perecimento imediato do Estado, seja pela organização autônoma coletiva de forma paralela ao Estado. Esse último caso pressupõe que o poder central pode ir diminuindo à medida que movimentos organizados da sociedade civil vão tomando a frente na importância e no governo das questões sociais. A defesa da “horizontalidade” e da “não hierarquia” parece ser questão de ordem no debate de esquerda, o qual, por vezes, não tem levado em conta o problema de escala das questões mundiais, como, por exemplo, a destruição dos recursos naturais do planeta (ibid., pp. 224-225). Assim é que o próprio Harvey, e boa parte da literatura, identifica na figura de Henri Lefebvre o ponto de partida para a tomada de consciência do papel do urbano na luta anticapitalista, tendo em vista as suas proposições e a sua utopia (o vir a ser possível e tendencial) acerca da cidade comunista.

É nesse sentido que este artigo procura resgatar algumas das contribuições ao debate

sobre a cidade, a sua conceituação e o seu papel na superação da sociedade capitalista. Neste artigo, foi empreendido um breve reexame da literatura relevante no tema da sociologia urbana de um ponto de vista marxista, bem como uma interface entre os autores mais importantes nesse tema e os problemas atuais do urbanismo. Foram apontados os desafios para uma saída teórica e política à esquerda que tenha como inspiração a tese comunista do urbano lefebvriano.

A primeira parte do texto (segundo item) dedica-se a analisar os méritos e problemas atinentes às formulações sobre o tema das cidades em teóricos como Georg Simmel, Louis Wirth e Robert Park, relacionando-os e contrapondo-os ao arcabouço marxiano. Em sequência, na terceira seção, é apresentada uma das visões correntes sobre a ideologia no meio marxista para que seja explorada a relação das ideologias e o urbanismo, enfrentando os argumentos de Manuel Castells e Lefebvre, principalmente, sobre o tema. A seção quarta debruça-se sobre o tema dos movimentos contemporâneos identificados pela literatura sob o âmbito da construção do *comum*, bem como avança no desenvolvimento da noção lukácsiana de ideologia e nas possibilidades que abre. Nesse ponto do texto, explora-se também como o problema do direito, enquanto forma capitalista por excelência, pode ser tratado, tanto nas saídas propostas por alguns movimentos sociais, como na expressão lefebvriana do “direito à cidade”. A seção quinta traz as considerações finais, relações e conclusões que podem ser exploradas para uma agenda de pesquisa e militância possível.

Simmel, Escola de Chicago e marxismo

A cidade transformou a luta com a natureza pela vida em uma luta entre os homens pelo lucro. (Simmel, 1967, p. 21)

Embora aponte para a inexorabilidade (ou naturalidade) da formação urbana capitalista, é possível dizer que o filósofo Georg Simmel conhece a natureza do problema da modernidade capitalista. Para ele, a economia do dinheiro e a racionalidade instrumental são duas faces da mesma moeda, bem como reconhece que a fonte das contradições e da especificidade da cidade é a divisão do trabalho. Assim, esse autor posiciona corretamente o avanço da economia monetária e das trocas impessoais como algo que distingue esse espaço do espaço rural (*ibid.*, pp. 10-11). Pode-se dizer, reformulando o argumento de Simmel em termos marxianos, que é com o surgimento histórico da medida do homem pelo valor (valor de troca) que surgem as noções de tempo e de trabalho abstrato e, com isso, criam-se as condições de possibilidade dessa nova vida mental.

Löwy (2014), tratando das semelhanças entre Marx e Weber, pontua que ambos “compartilham uma visão do capitalismo moderno como o universo em que ‘os indivíduos são dirigidos por abstrações’ (Marx), em que relações impessoais e ‘coisificadas’ [Versachlicht] substituem as relações pessoais de dependência [...]” (p. 18), ideia que poderia, a meu ver, servir também à relação entre Marx e Simmel. Noutro trecho, agora dos manuscritos de Marx, explicita-se também a posição de Marx quanto ao dinheiro no sistema capitalista, reforçando o

ponto que há entre ambos os autores: “A quantidade de dinheiro se torna cada vez mais seu único atributo poderoso [do homem]; assim como ele reduz todo o ser a sua abstração, reduz-se ele em seu próprio movimento a ser quantitativo” (Marx apud Lowy, 2014, p. 32). É possível acrescentar ainda, a partir da análise de Simmel sobre a atitude *blasé* ou de “antipatia latente” dos cidadãos modernos, que não só essa atitude efetua “as distâncias e aversões sem as quais esse modo de vida não poderia absolutamente ser mantido” (1967, p. 17), como demonstram que, para a superação do capitalismo num viés marxista, seria necessária a superação das condições também culturais (superestruturais, em certo sentido) que habitam o universo da cidade capitalista, e não só a superação da economia monetária pela planificação e pela economia política crítica.¹

No entanto, parece claro que, ao fazer menção a alguns conceitos como cidade, trabalho e dinheiro como instâncias trans-históricas, Simmel perde em poder analítico e naturaliza relações sociais que estão historicamente posicionadas. Ainda assim, esse autor dá atenção a aspectos importantes do capitalismo enquanto forma de vida, ou seja, como sistema que contém mecanismos de dominação social para além da esfera produtiva (econômica), algo que será retomado pelos frankfurtianos e pelo marxismo weberiano, sob o nome de crise da modernidade ou crise da racionalidade. Mais uma vez deve ser pontuado que o tema está presente na literatura marxista, na weberiana e também em Simmel, que influenciou ambas as escolas. Vale ressaltar, nesse diapasão, que a primeira geração da Escola de Frankfurt percebe o processo civilizatório como de “desencantamento do mundo” e de “racionalização”

crecente, culminando na sociedade industrial e burocrática (Lowy, 2014, p. 118). Não se trata, porém, de qualquer tipo de racionalização, mas de uma razão “eclipsada”, instrumental ou subjetiva, como analisa Horkheimer (2015) ao longo do seu *Eclipse da razão*. Assim, é possível perceber a afinidade entre esse autor e as análises de Simmel, o qual destaca que “o desenvolvimento da cultura moderna é caracterizado pela preponderância do que se poderia chamar de o ‘espírito objetivo’ sobre o ‘espírito subjetivo’” (Simmel, 1967, p. 22).

A análise de Simmel nos conduz a conclusões ambíguas acerca da modernidade capitalista, assim como a de Marx. Simmel se aproxima da admiração de Marx e Engels, no *Manifesto comunista*, pela revolução burguesa e por aquilo com que ela rompeu em relação à Antiguidade: “vínculos opressivos que se haviam tornado destituídos de significação” (ibid., p. 23). A burguesia “submeteu o campo à cidade. Criou grandes centros urbanos; aumentou *prodigiosamente* a população das cidades em relação à dos campos e, com isso, arrancou uma grande parte da população do *embrutecimento* da vida rural” (Marx e Engels, 2010, p. 44; grifos meus). Por outro lado, Simmel chega a dizer, com incrível semelhança à análise de Marx, que se nota, em alguns pontos, “um retrocesso na cultura do indivíduo com relação à espiritualidade, delicadeza e idealismo” (Simmel, 1967, p. 22). Essa discrepância, como se sabe, resulta da crescente divisão do trabalho, expondo o crescente abismo entre os avanços culturais e tecnológicos do gênero humano e aquilo que é efetivamente apreendido pelo indivíduo isolado, cada vez mais alienado. Não é necessário dizer que o tema da alienação é caro a Marx, e que um dos

pontos centrais de crítica de Marx é, justamente, que o capitalismo desenvolve suas forças produtivas e o conhecimento geral da humanidade por meio da “fragmentação do trabalho social – ou seja, à custa do estreitamento e esvaziamento do indivíduo particular” (Postone, 2014, p. 46).

Apesar desses desenvolvimentos, se a proposição de Simmel é refinada e se afasta de alguns pressupostos que esvaziam o conteúdo propriamente social do espaço,² outros teóricos influenciados por ele tomaram outros caminhos. O texto de Robert Park (1967) presente na mesma coletânea organizada por Gilberto Velho, *A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*, adere a uma visão tradicional acerca do que é a modernidade e se filia à tradição liberal de pensamento político e social. Contrariamente, as noções marxistas trabalham com as contradições e a crítica dos modernismos entendendo as determinações e legalidades que agem tendencialmente sobre os indivíduos no capitalismo e especificamente no urbano. Assim, a linha de investigação, dita marxista, não parte das premissas adotadas por Park e, em certo sentido, funda sua razão de ser no ataque a noções como a de *homo economicus*, à ideia de natureza humana enquanto tal³ ou do espaço como expressão ou reflexo da alma do homem. Mesmo tomando por base um ponto de vista externo à tradição marxista, algumas análises presentes no texto de Park podem ser problematizadas, no que diz respeito à crítica ao liberalismo econômico e à predisposição natural do homem às trocas (Polanyi, 2012); os problemas de se entender as discriminações e segregações como meras conveniências e gostos pessoais, colocando em pauta a existência

de um ordenamento dos discursos na modernidade e o atravessamento dos sujeitos por esses mesmos discursos (Foucault, 1999); e no seu entendimento de que há uma cisão clara entre interesses e sentimentos; racionalidade e irracionalidade. A crença presente no texto parkiano acerca do isolamento e do alcance da racionalidade é bastante discutível. Além disso, há quem enxergue o próprio racismo e a segregação descritos nos textos da sociologia urbana produzida em Chicago como partes integrantes da modernidade (constituintes de uma racionalidade) e não como um distúrbio desta (ver Hardt e Negri, 2016).

Ainda que seja possível fazer essa dura crítica, deve-se ressaltar que a sociologia urbana trouxe consigo uma inovação metodológica importante, que visou dar relevância ao contato direto e à descrição acurada da situação concreta vivida por grupos sociais excluídos. Esse fato precisa ser articulado teoricamente com as formulações marxianas para o aproveitamento do seu alcance político radical. Como veremos, importantes lições vêm sendo tiradas dos trabalhos de cunho antropológico, os quais pagam tributo à tradição inaugurada em Chicago.

A discussão e a crítica que se seguiu nos autores de corte marxista a respeito das formulações feitas em Chicago (e mesmo entre eles) se dão em torno da noção de ideologia. As acusações, de um lado a outro, foram eminentemente pautadas pela ideia de que cabe àqueles que desconhecem o fundamento das relações sociais a pecha de ideólogos. Nesse sentido, cabe fazer um pequeno parêntese para tratar das diferentes formas que esse conceito fora recebido pela tradição; vejamos do que se trata.

A ideologia urbana: conceito e crítica

A ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações (ideias e valores) e de normas ou regras (de conduta) que indicam e prescrevem aos membros de uma sociedade o que devem pensar e como devem pensar, [...] o que devem fazer e como devem fazer. (Chauí, 2013, p. 117)

Para completar a posição de Marx e Engels, de *A ideologia alemã*, falta acrescentar ainda mais um termo da exposição de Chauí:

Ela [a ideologia] é, portanto, um conjunto de ideias ou representações [...] cuja função é dar aos membros de uma sociedade dividida em classes uma explicação racional para as diferenças sociais, políticas e culturais, sem jamais atribuí-las à divisão da sociedade em classes. [...] a função da ideologia é ocultar a divisão social das classes. (Ibid., p. 117)

Assim, completa-se o construto inicial que pretendem dar Marx e Engels ao conceito. Para eles, a referência aos liberais como ideólogos, por exemplo, prescinde de uma noção acerca da mentira intencional (ou da má-fé) acerca de uma formulação. O que dá a um arcabouço teórico o seu caráter ideológico é a não observância da história e da divisão social da sociedade em classes como aquilo que determina, em última instância, a verdade das relações sociais modernas. O registro liberal, para seguirmos nesse exemplo, não é deliberadamente mentiroso, porém é falso. Acredita-se estar transmitindo a verdade das coisas quando se diz, com Adam Smith, por exemplo, que o homem possui naturalmente a propensão

a trocar e barganhar. Trata-se de um registro cientificamente falso e que cumpre a função de obliterar a cisão profunda entre aqueles que trabalham e aqueles que exploram; entre homens e mulheres, brancos e negros.

Sob esse ponto de vista, as ideias dominantes de uma época são as da classe dominante e expressam a consciência de um ser humano que se alienou de si. Depreendem-se da realidade concreta os fatos da aparência, da superfície da sociedade; expressão inversa do mundo. Assim, os processos históricos são naturalizados e o que se apresenta idealmente nada mais é do que metonímia do real (Iasi, 2018).

No entanto, após essa primeira formulação, Marx põe à frente outra maneira de conceituar o problema da ideologia, forma esta que servirá de base aos estudos marxistas até o primeiro quartel do século XX. Isso se deu porque o teor de *A ideologia alemã* só será tornado público bem depois da morte de Marx e quase cem anos após a sua feitura em 1932-1933.⁴ (Assim, é na *Contribuição à crítica da economia política* que Marx afirma que as relações de produção configuram, em sua totalidade, "a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência" (Marx, 2008, p. 47). Dirá Marx que a consciência é determinada pelas condições reais concretas da sociedade e não o contrário. Desse modo, "convém distinguir sempre a transformação material das condições econômicas de produção [...] e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas ideológicas sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito e o levam até o fim" (ibid., p. 48). Essa maneira de

conceituar a ideologia foi que deu as bases das teorias marxistas anteriores à publicação de *A ideologia alemã* e forneceu os elementos para a modificação do conceito ao longo do século XX. Assim, cabe defini-la como um conjunto de ideias, consciência adquirida pelos homens por meio da qual eles norteiam as suas ações. O pressuposto para essa aquisição é a sua contraparte no real, a sua origem nas relações sociais concretas.

Observaremos, ao longo deste artigo, de que modo esses conceitos sobre a *ideologia* foram apropriados na discussão do urbanismo como ideologia. Feito esse preâmbulo sobre algumas formulações acerca da ideologia na linha de pensamento marxista, pode-se avançar para o problema da ideologia e o urbanismo. Tendo-se em vista que o termo é caro à tradição marxista, ele aparece, no tratamento da questão urbana, no texto de marxistas como Henri Lefebvre e Manuel Castells, já com a conotação de *A ideologia alemã*.

Marxismo(s) e a ideologia urbana

Assim, Castells faz importante crítica ao problema da ideologia urbana em seu *The urban question*, chamando a atenção para os problemas de interpretação científica acerca do urbano nas teorias, sejam elas liberais ou críticas. A interpretação marxista tradicional, empreendida por Castells, acerca das formulações clássicas oriundas de Chicago, nos esclarece a incorreção, por exemplo, em dizer que a fragmentação das atividades e a especialização produtiva teriam advindo das cidades modernas; a forma citadina causando o fenômeno da diversificação produtiva e da divisão técnica

do trabalho. Esses fatos fundam a complexidade urbana celebrada por Simmel, Park e Wirth, mas têm sua origem na invenção do trabalho livre e da necessidade de ganhos de produtividade (Castells, 1977, p. 81).

A predominância de “relações secundárias” sobre as “primárias” e a individualização acelerada das relações também expressam essa necessidade política e econômica do novo modo de produção de constituir como “cidadãos livre e iguais” os respectivos suportes dos meios de produção e da força de trabalho.⁵ (Ibid., p. 81)

Com isso, Castells busca rejeitar a existência de uma “cultura urbana”. Essa crítica advém do fato de que não é possível atribuir ao elemento ecológico-formal da cidade o caráter de produtor (isolado) das características urbanas modernas.⁶ Ele também nos informa que não há como dizer, por exemplo, que a cidade se define apenas por um tamanho, pela quantidade de pessoas ou densidade específicas do local como quer Wirth (1967). Assim, as alterações nas dimensões e diferenciações urbanas são consideradas elas mesmas “produto e expressão de uma estrutura social e das suas leis de transformação” (Castells, p. 83). É, nesse sentido, que os escritos sobre “cultura urbana” são considerados mitos, ou ideologias, para Castells. Para esse autor, eles fornecem atalhos e ocultam a base de contradições sociais e a divisão de classe que facilita a sua emergência enquanto ideologia.

No entanto, se a crítica foi dirigida aos teóricos liberais de Chicago, ela também foi feita à esquerda; aos escritos de Henri Lefebvre. Na visão de Castells, além de apontar para uma utopia e não conferir a primazia da mudança

social para uma luta de classes que tenha como alvo a ditadura do proletariado,⁷ Lefebvre incorre em erro mais grave. Segundo o autor espanhol, o termo “urbano” não pode ser usado inocentemente:

ele sugere a hipótese de uma produção de conteúdo social (o urbano) por uma forma trans-histórica (a cidade), e, além disso, ele expressa toda uma concepção geral da produção de relações sociais, isto é, de fato, uma teoria de mudança social, uma teoria da revolução. (Castells, 1977, p. 89)

Em suma, Castells não parece acreditar na possibilidade de um processo revolucionário que seja pautado no tema do urbano e que não esteja necessariamente centrado na tomada de poder pelos trabalhadores. Nesse sentido, Lefebvre é ideológico (para Castells), porque oculta o problema da divisão de classes como determinante para a dominação social. Então, tomada isoladamente, a crítica do espaço; da cidade e do cotidiano alienados não seria, sob o ponto de vista de Castells, suficiente para atacar o cerne do capitalismo e, assim, promover as mudanças necessárias na sociedade. Desse modo, visto sob esse prisma, o “direito à cidade” é uma luta dentro do capitalismo e, assim, insuficiente. Não só isso, mas a luta em prol do urbano lefebvriano sofre a crítica de ser uma abordagem espontaneísta. Ou seja, na visão de que a sociedade pode ser transformada pelas lutas dos excluídos da cidade, estaria contida a ideia de que não é preciso reunir os trabalhadores em torno de uma formação partidária, e de que, além disso, seria dispensável a tomada à força dos meios de produção. A luta pelo poder e a luta econômica seriam substituídas por uma luta pela

cidade, ou pelo espaço, desse modo, uma luta não revolucionária por excelência.

Portanto, a caracterização de Castells das ideologias urbanas segue a definição de Marx e Engels de *A ideologia alemã*, consoante trazido anteriormente. O autor defende que, tanto a Escola de Chicago quanto o Lefebvre de *A revolução urbana*, são ideólogos no sentido de que expõem uma teoria falsa, não calada no problema da divisão de classes e que ocultam partes importantes dos processos sociais efetivos.

Na formulação do filósofo e sociólogo francês, a sociedade moderna atravessa um período de transição, uma mudança que conduzirá à urbanização completa da sociedade (o texto é publicado no início da década de 1970). O autor trabalha, portanto, com um objeto virtual, com o futuro, uma vez que essa sociedade é apenas hipotética. Na evolução do capitalismo, a chamada “sociedade industrial”, que se desenvolveu nos países “avançados” e que se deu de forma incompleta nos países “atrasados”, estaria, então, se movendo para uma sociedade (completamente) urbana (Lefebvre, 1999). A sociedade contemporânea, nesse sentido, atravessa um conjunto de transformações para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca das soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano (ibid., p. 19). Outrossim, nas suas últimas obras, como *A produção do espaço* e *Espaço e política*, Lefebvre defende, não a existência de um poder de determinação social por parte do espaço, mas uma interação com as relações sociais de produção – contradições da sociedade que

emergem no espaço. Vale ressaltar que, como autor não economicista que é, Lefebvre refere-se à produção e reprodução das relações sociais e não à produção de coisas e do consumo (Limonad, 1999, pp. 72-73).

A nosso ver, portanto, Castells não chega ao cerne do pensamento de Lefebvre. Em primeiro lugar, porque não apreende que Lefebvre não dá à cidade um papel eterno. Assim, não é correto dizer que a cidade é tratada como uma unidade trans-histórica sem conteúdo social, apenas como forma que se perpetua. Até porque a "sociedade urbana só pode se formar sobre as ruínas da cidade clássica. Esta, no Ocidente, já explodiu. Explosão (explosão-implosão) que pode ser considerada como precursora da sociedade urbana" (Lefebvre, 1999, p. 155). Em segundo lugar, Castells parece não compreender que o "urbano" de Lefebvre é também um termo que designa a "cidade" comunista; aquilo que será construído como o espaço da vida pós-capitalista. Não é e não se pretende uma teoria sistemática da revolução, mas pode inspirar uma. A sociedade urbana de Lefebvre é

a liberdade de produzir diferenças, é a possibilidade de criar situações e gestos tanto ou mais que criar objetos. O urbano quer refundar a sociabilidade: 1) quer substituir o contrato pelo costume; 2) quer a reapropriação, pelo ser humano, de suas condições, no tempo, no espaço e nos objetos; 3) quer a autogestão da produção, das empresas e do território. (Paula, 2014, p. 243)

Assim, não é possível conceber outro espaço para a revolução que não o urbano (em formação). Esse espaço será palco, mas também será transformado pela revolução,

na medida em que instituir outras práticas sociais, como o socialismo real falhou em construir. Em certo sentido, o próprio capitalismo inicia o processo de sua própria destruição e, desse modo, podem-se vislumbrar as virtualidades e as tendências do devir no presente real. O rigor da exposição marxista de Lefebvre reside em: postular a implosão do direito (de propriedade) como forma necessária do capitalismo e do Estado enquanto condutor dos negócios burgueses (independentemente do seu conteúdo de classe); e extinguir o valor (valor de troca) e a indústria como concebida até então. Nesse sentido, avançar uma teoria do espaço revolucionário faz sentido, já que a questão produtiva, após o capitalismo, será uma questão acessória. Mesmo na economia política do espaço, feita pelo geógrafo David Harvey, é possível ver que o espaço possui, principalmente na economia neoliberal financeirizada, um papel central na produção de mais-valia, na distribuição do mais-valor e nas crises do sistema, ou seja, é orgânico e funcionalmente relacionado à esfera da produção e da realização da mais-valia (Harvey, 2014, cap. 2). A partir da crise monetária da década de 1970, principalmente, alguns autores localizam uma mudança do capital alocado no circuito primário (indústria) para o secundário (terra, propriedade, ambiente construído), fato já antevisto pelo próprio Lefebvre (Gray, 2018, p. 326).

Acerca da classe operária, Lefebvre faz uma crítica que nos parece justa. Para ele, as reivindicações dessa classe não escapam do quantitativo, restringem-se, em grande medida, a melhores salários; nada tem a dizer sobre a instituição de outra forma de vida, outra relação de trabalho. Gottdiener (1997) chama a atenção para o fato de que, para Lefebvre,

os conflitos interclasse são atravessados pelos antagonismos espaciais e não estão encerrados nos compartimentos estanques da teoria sociológica. Ao fim e ao cabo, a análise lefebvriana concentra-se no problema do valor, sua dialética (uso e troca) e a sua existência social, sendo a grande questão a ser resolvida pela sociedade urbana. A isso se liga, então, a noção de que o espaço, como todo produto do trabalho humano,⁸ não pode, numa sociedade emancipada, atrelar-se à forma valor. Nesse sentido, tratando das concepções tradicionais do marxismo, diz-nos Gottdiener que:

O debate marxista [tradicional] com economistas “burgueses” gira em torno da organização social preferida para tomar essas decisões [de produção], onde o primeiro defende uma socialização dos meios de produção como a única solução para a violência no âmago de todos os outros sistemas de distribuição. (p. 133)

Assim como Postone (2014), defende-se a necessidade de rompimento com o marxismo ortodoxo e que centrar a crítica marxista apenas na economia política é uma incompreensão de sua obra de maturidade. É nesse sentido que Harvey (2014) nos relembra que Lefebvre era identificado com o grupo dos situacionistas, grupo que defendia a promoção de “situações revolucionárias”, mais do que uma luta organizada via partidos, sindicatos, greves e manifestações.

No entanto, ainda que fiquemos nos esquemas mais clássicos, é Lefebvre quem afirma que na URSS houve a produção de superestruturas profundamente novas. “Essas superestruturas brotaram *antecipadamente* em relação às estruturas (relações sociais) e à base (forças produtivas). Teria sido preciso que a base e as

estruturas avançassem [...]” para chegar ao nível alcançado no plano das ideias (Lefebvre, 1999, p. 167).

A conceituação do urbano com o conteúdo social dado pelos autores trazidos acima é fonte para que se trabalhe com um novo urbanismo não como produção de formas, mas de sociabilidades diferentes. As práticas sociais são espaciais: são condicionadas por ele e o modificam quando se alteram elas mesmas. É esse o sentido da revolução urbana que transforma práticas sociais as quais engendram novos espaços (heterotopias). Estes, por sua vez, retroagem sobre a sociedade produzindo e reproduzindo o discurso transformador e aglutinando novos corpos na luta pela emancipação do gênero humano, abrindo a via do possível.

O comum: direito, urbanismo e ideologia

Antes de tratar diretamente das alternativas contemporaneamente em debate, é preciso tratar de outra forma superestrutural, além da cidade, que se interpõe entre as práticas sociais e o capital. Trata-se do problema do direito no capitalismo. Esse problema se liga diretamente ao problema do urbano em nossos autores, na medida em que o espaço apropriado privadamente é fonte das questões sociais candentes dessa discussão. A cidade (capitalista), em suma, nada mais é do que a agregação de pequenos espaços privados, ainda que alguns pertençam ao Estado – já que este é instância jurídica terceira na relação capital-trabalho e não se confunde com a sociedade civil. Porquanto o direito enquanto relação social perdura,

perpetuam-se a forma mercadoria e, também, a reificação das relações humanas. Nesse sentido, como o espaço tem sido, cada vez mais, local de produção capitalista e de realização de lucro e exploração econômica, é justo que se reivindicue o fim das apropriações de caráter antissocial como operadas hoje no neoliberalismo global.

Não obstante a questão da propriedade, deve-se ter em mente que o direito estrutura também todas as relações sociais no capitalismo, fazendo com que a relação social se resume a sua dimensão contratual, de interesses. É esse tipo de alienação, do espaço e das relações fetichizadas, que Lefebvre busca abolir com sua teoria do urbano. Possivelmente o mais importante teórico do direito na tradição marxista, Pachukanis, diz-nos que o direito é uma produção do momento histórico capitalista. O desenvolvimento do mercado é o que cria a necessidade de se converter o homem em proprietário jurídico. “Só a sociedade burguesa capitalista cria todas as condições necessárias para que o momento jurídico alcance plena determinação nas relações sociais” (Pachukanis, 2017, p. 75). Por esse motivo, “Marx, portanto, concebia a transição para o comunismo desenvolvido não como uma transição para novas formas de direito, mas como a extinção da forma jurídica em geral, como uma extinção dessa herança da época burguesa que se destina a sobreviver à própria burguesia” (ibid., p. 79). Essa é, portanto, a finalidade última da sociedade comunista: o fim do direito e do estado, formas da sociabilidade capitalista e da forma valor (ver, também, Mascaro, 2013).

Para chegar ao estágio de abolição ou transformação do direito, entretanto, é preciso um momento de suspensão dos

estranhamentos que compõem atualmente o cotidiano (trabalho, reprodução, mobilidade). Parece claro que o momento revolucionário precisa de uma preparação tanto objetiva quanto subjetiva, uma espécie de treinamento social, em que a população consegue vislumbrar (prática e ideologicamente) a viabilidade de outro modo de vida; que se invente outro sistema de sociabilidades que possa ser generalizado num segundo momento. Assim, esse postulado visa dialogar com aqueles que entendem, como Castells, que a mudança transformadora se dará, se e somente se, os trabalhadores tomarem para si o controle dos meios de produção. Parece óbvio que sem esse controle não há a passagem para outro modo de produção, e a exploração do homem pelo homem continuará, mas não é isso que contestamos. O postulado vem ao encontro de formulações que entendem que há outros meios estratégicos de transformação social, que, claro, culminarão com a organização da produção em outros moldes. Como ressalta Postone (2014), o inverso, a tomada anterior dos meios de produção para uma posterior invenção de práticas sociais novas, já foi tentado e fracassou, em grande medida. As estratégias atuais precisam se conformar às condições objetivas do neoliberalismo, à fase da grande indústria e às condições subjetivas entre os explorados. O fim último, a abolição do valor, tem sido perseguido e praticado de modo a antecipar a mudança concreta do sistema social capitalista e torná-la viável do ponto de vista político. Em suma, trata-se de adotar um marxismo que compreenda que ocorreram mudanças significativas na composição técnica e social na sociedade moderna, mas que essa sociedade é constituída por um plexo jurídico-social que transborda a

questão produtiva em sentido econômico. Assim, ao menos duas proposições políticas nos dão, na contemporaneidade, saídas que complementam e dão suporte ao aporte lefebvriano. O papel das ideologias (agora no sentido luckacsiano) e o das práticas/instituição dos comuns. Começemos pelo segundo.

Conceituando o Comum

Há na sociedade formas coletivas de entrar em acordo e criar regras de cooperação que não são redutíveis ao mercado e ao comando estatal. E isso pode ser evidenciado empiricamente em muitos casos em que alguns grupos dispensaram sem nenhum prejuízo a coerção do Estado ou a propriedade privada [...]. (Dardot e Laval, 2017, p. 159)

No sentido contemporâneo, a noção de *comum* (no singular) toma a dimensão de uma produção social. Estão implicados, nesse termo, aqueles movimentos e coletivos que têm tomado ruas, praças e outros espaços urbanos (mesmo que privados) para a construção de algo novo, que possuem como cerne a questão da governamentalidade. Aqui não se refere aos bens ou espaços *comuns* (no plural) existentes na natureza ou mesmo produzidos pela sociedade, ressaltados apenas em seus aspectos físicos ou ontológicos. Para a compreensão dos movimentos sociais contemporâneos, devem ser rechaçadas aquelas concepções econômico-jurídicas que pretendem naturalizar o comum como uma característica intrínseca dos objetos. Assim, é mistificadora a proposição que consigna as lutas urbanas atuais como aquelas que visam apenas a resgatar a democracia no acesso de “bens comuns” ou “bens públicos”.

Em última análise, como se tem visto no contexto de neoliberalização, nada há na natureza dos objetos, como as praças, o oceano, a costa, a água ou o ar, que possa os legar o estatuto de comuns, embora possa se conceder que estes têm sido historicamente protegidos pelas normas públicas e internacionais. Fato é que, sob o ataque mercantil, alguns grupos têm refletido sobre a condição política que o acesso a bens e espaços específicos possui e, mais do que isso, percebido a urgência em apropriar e gerir autonomamente aqueles espaços e recursos relevantes socialmente. A partir dessa motivação inicial, aparentemente reativa e essencialista, tem sido possível pensar alternativas diagonais a mercado e Estado, o que inaugura uma dimensão institucional nova e fora do direito de propriedade como constituído.

O que defendem Dardot e Laval (2017) é que essas definições são sempre construídas socialmente, e, por isso, o governo de qualquer recurso tem o potencial de se transformar em uma gestão comum, como descrito na citação acima. Nesse sentido, os comuns, no plural, sempre existiram consensualmente na humanidade, principalmente antes do advento do capitalismo, quando a mercantilização se impôs a tudo e a todos. Assim, retomá-los num sentido novo tem sido o objetivo de diversos movimentos sociais que se espalharam por praças e espaços (públicos e privados) de cidades por todo o mundo. Esses termos (*comum* como substantivo ou *comuns* como adjetivo) ressurgiram no contexto da neoliberalização por que atravessaram (e atravessam) a quase totalidade dos países e refletem uma série de insatisfações sociais. Reivindica-se o direito de uso da cidade sob a forma de apropriação coletiva por aqueles que pretendem destiná-la a uma finalidade

socialmente construída, em contraposição à racionalidade capitalista que tem promovido uma verdadeira “nova rodada de cercamentos” (Harvey, 2014).⁹ Do ponto de vista da dinâmica interna do capitalismo, alguns coletivos contemporâneos estão antepondo-se ao “devir-mundo do capital” (Dardot e Laval, 2017, p. 144),¹⁰ que privatiza a educação, a saúde, a previdência social, locais públicos, a água e o patrimônio cultural e genético, tanto humano como natural. Nesse sentido, a resignificação daqueles objetos, espaços ou institucionalidades histórica e socialmente *comuns* tem sido feita pelas mãos das próprias pessoas pela produção social de um *comum*. Assim, por não ser centrada numa demanda ao Estado ou um movimento apenas reativo, a defesa dos *comuns* ganha uma dimensão política nova, quando as populações retomam espaços e instituem uma forma organizativa diferente das alternativas público-privadas, produzindo um *comum*.

Assim, algumas abordagens, quando tratam dos comuns, têm se mostrado problemáticas. Ora por tratar do comum como algo inerente e natural da produção humana tomada de modo trans-histórico, ora por vinculá-lo a um processo estruturado pelo capital e que inexoravelmente levará ao fim do capitalismo (ver Hardt e Negri, 2016), ora por tratá-los como “bens” à maneira da economia política convencional, ou por restringi-los a “bens públicos” mundiais a serem geridos nos moldes da eficiência econômica e associando-os a uma propriedade específica dos comuns ou mesmo pública (Dardot e Laval, 2017, p. 243). Para os autores franceses, a questão que deve ser atacada se liga ao problema do direito de propriedade ou do direito como relação social, como quer Pachukanis (2017). Parece claro, então, que

[...] ou o direito de propriedade é estabelecido como direito exclusivo e absoluto, e o comum fica apenas com um espaço residual, nos interstícios ou nas margens que a propriedade deixa de ocupar; ou o comum constitui o princípio de um novo direito que refundará toda a organização da sociedade, caso em que o direito de propriedade deve ser radicalmente contestado. (Dardot e Laval, 2017, p. 243)¹¹

A questão do direito de ocupação, ou de outro tipo de “direito” fora do direito, remete aos artigos de Marx sobre a questão do furto da madeira (e à chamada “lei referente ao furto da madeira”), na antiga Renânia, e nos lança a uma concepção do direito como um corpo efetivado, tornado legal pelo costume ou, mais precisamente, pelo costume ou instinto jurídico dos pobres. É, em contraposição a Hegel, que Marx funda a noção de que aos costumes dos privilegiados não cabe a racionalidade da positividade legal, mas, sim, pela sua falta de universalidade, cabe à legislação liberal moderna a pecha de “não legal” ou irracional, já que o direito consuetudinário dos nobres “faz do interesse privado dos proprietários de florestas a medida do direito legal [...] e pretende perenizar privilégios anteriores à formação do direito legal” (Dardot e Laval, 2017, p. 359), de uma formação social anterior à conformação dos costumes caros a uma determinada sociedade.

Agora, vejamos que, para que se dê a instituição do comum, ou de um novo “direito” para além do direito, há que se fomentar as próprias práticas que se posicionam de maneira nova diante do problema da propriedade e do capital, uma vez que, contra o juspositivismo, é necessário que da concretude da vida emergam as novas preocupações e as novas arquiteturas políticas e sociais. Trata-se de dizer, com isso,

que não é de imposições externas ou novas leis que surgirá uma alternativa viável, mas sim do fazer e do processo é que serão delineadas novas estratégias, regras e costumes, daí a importância do novo urbanismo proposto de maneira seminal por Lefebvre.¹² Assim, conforme Marcel Mauss, citado por Dardot e Laval (2017, p. 423), “será preciso parar de repetir que a tomada de poder político é a panaceia de todos os males”. Porque não se trata apenas de tomar o poder, mas também de instituir novas formas de vida para que os homens se tornem socialistas, de viver tanto quanto possível a vida socialista imediatamente. Em certa medida, a afirmação quer dizer que não se instaura um costume, ele é criado pela prática humana.

Aprofundando-se a problemática do direito, da crítica e da inserção ao direito pela luta por uma “reforma” urbana, pode-se acrescentar algumas formulações. Vejamos que, porquanto as pessoas lutam por mais direitos, do ponto de vista pachukaniano, inserem-se cada vez mais como detentores da capacidade de terem respeitados os seus direitos como possuidores de mercadorias, ainda que só a mercadoria força de trabalho. Em nota, o russo chega a dizer que “se a burguesia admite o argumento sobre o tema das funções sociais da propriedade, é apenas porque este não a compromete seriamente. O real antípoda da propriedade não é a propriedade representada como uma função social, mas a economia socialista planejada, ou seja, a abolição da propriedade” (Pachukanis, 2017, p. 108). Trata-se de uma tentativa, aqui, da burguesia de justificar a existência social da propriedade e evitar o fim do capitalismo.

No mesmo sentido, uma luta negra ou feminista revolucionária, por exemplo, tem de se

pautar a uma crítica inclusive do papel do direito, caso ela queira se inserir numa luta emancipatória de fato e não apenas se inscrever nas dominações a que os homens estão já inscritos. Essa indicação torna possível dizer que os processos revolucionários contemporâneos precisarão articular as interseccionalidades e daí talvez venha o caráter multiforme desses movimentos (ver Hardt e Negri, 2016).

O papel das ideologias

É fato que as lutas contemporâneas se defrontam com características objetivas de um capitalismo diferente daquele dos séculos passados. A dinâmica de classe cada vez mais se amplia a âmbitos extrafabris. Se, no início do capitalismo, a quase totalidade do tempo dos trabalhadores era dedicada à produção, com os movimentos dos trabalhadores e os avanços tecnológicos, o tempo fora da produção é cada vez mais ampliado. No entanto, ao contrário do que podem pensar aquelas correntes que imaginam uma transição automática do capitalismo ao comunismo pelo simples avanço produtivo, esse tempo não tem sido disponibilizado ao engrandecimento da individualidade do trabalhador, mas sim capturado pelo sistema em novas formas de consumo. Seja pela indústria cultural, seja por formas secundárias de exploração (na extração de rendimentos dos trabalhadores pelos comerciantes, proprietários de terras e financistas), o trabalhador se encontra cada vez mais subsumido ao capital (Harvey, 2014, pp. 230-231). Nesse sentido, há, de fato, um deslocamento da questão fabril cara a Marx (século XIX) para as questões ligadas ao modo de vida total imposto pelo capital ao

trabalhador, que retira todas as dimensões não mercantis do horizonte do ser humano. Conjuntamente a esses fatores, há, ainda, diversas questões que se ligam à dimensão ideológica ou discursiva.

Segundo Dardot e Laval, o comum constituiu-se em uma nova razão política a substituir a racionalidade neoliberal que impera em nossos dias (2017, p. 608). Além disso, há um discurso de aversão aos movimentos que se propõem verdadeiramente revolucionários, e isso se deve a uma retórica, a uma ideologia (como discurso). Retomando o significado que Lukács dá ao termo, pode-se observar que os discursos que circulam hoje com maior visibilidade, de fato, têm minado esforços de movimentos sociais e exaltado os mercados e a propriedade como os verdadeiros objetivos da vida humana. Nesse sentido, a construção ou a melhor circulação de uma ideologia diversa (ou ideologias diversas) faz-se necessária para fomentar as ações de construção do comum.

Após os desenvolvimentos do marxismo do século XX, Lukács (2013) nos revela que “a ideologia é sobretudo a forma de elaboração ideal da realidade que serve para tornar a práxis social humana consciente e capaz de agir [...], é um meio da luta social, que caracteriza toda sociedade” (pp. 398-399). O autor dá à ideologia um papel real, confere-lhe um conteúdo social. Assim, poder-se-ia resumir sua formulação nos seguintes termos: a ideologia é o conjunto dos discursos que circulam socialmente e que produzem efeitos no real, não se constituindo por um conteúdo necessariamente verdadeiro nem necessariamente falso. No entanto, há de se atentar para o fato de que esses discursos não podem ser apenas individuais (têm de circular socialmente) e que

“podem se converter em ideologia só depois que tiverem se transformado em veículo teórico ou prático para enfrentar e resolver conflitos sociais...” (ibid., p. 400). Para que não restem dúvidas, o autor húngaro nos dá ainda um exemplo iluminador:

A astronomia heliocêntrica ou a teoria do desenvolvimento no âmbito da vida orgânica são teorias científicas, podem ser verdadeiras ou falsas, mas nem elas próprias nem a sua afirmação ou negação constituem uma ideologia. Só quando, depois da atuação de Galileu ou Darwin, os posicionamentos relativos às suas concepções se converteram em meios para travar os combates em torno dos antagonismos sociais, elas se tornaram operantes – nesse contexto – como ideologias. (Ibid., p. 400)

Por fim, Bakhtin, também sob os ombros do marxismo do século XX e da filosofia da linguagem, faz importante distinção. Para ele, “ao lado dos fenômenos naturais, do material tecnológico e dos artigos de consumo, existe um universo particular, o *universo de signos*” (2006, p. 30). Para o autor russo, o ideológico está no domínio do simbólico. Este é parte do real, mas não só isso como também o reflete e refrata; pode distorcer o real ou apreendê-lo corretamente. Nesse sentido, não se pode confundir o ideológico com um fenômeno da meramente da consciência. Trata-se de um fato social, uma criação humana; situa-se “entre indivíduos organizados, sendo o meio de sua comunicação” (ibid., p. 33). Em suma, o homem como ser de linguagem, trabalha sempre por metáforas e metonímias, como diria Nietzsche. Assim, na sua comunicação, faz uso de signos, significantes e significados, para se relacionar. A criação desses

signos apreende parte do real, mas, como não corresponde inteiramente (e nem pode corresponder) a ele, torna-se ideológico, ou seja, torna-se linguagem, conceito; algo externo. É fato social, na medida em que os signos emergem apenas no terreno “interindividual” e, desse modo, “a palavra é o fenômeno ideológico por excelência”, comporta uma função específica e tem sua razão de ser no desempenho dessa função (ibid., p. 34).

A partir dessas contribuições, pode-se dizer que, sem uma ideologia coerente, não haverá a formação de um amálgama político que dê consistência e rumo aos movimentos sociais que hoje tomam as ruas de todo o planeta. Os novos movimentos terão de ser conjugados a construções ideológicas coerentes para que se transformem em movimentos políticos de transformação social radical. O sentido dessa afirmação é que, ainda que se tenha em mente um marxismo ortodoxo que pense a programática revolucionária nos moldes do *Manifesto Comunista*, é possível dizer que às condições objetivas para se fazer a revolução é necessário, minimamente, organizar ideologicamente os trabalhadores para tal. Na conjuntura mundial contemporânea, essa batalha das ideias tem se dado em desfavor dos comunistas, fato que enseja esta reflexão. É Harvey que, analisando o movimento boliviano pela água na primeira década do século XXI, nos informa sobre o papel crucial de certa consciência de classe e de uma tradição indígena de práticas de tomada de decisões democráticas para a direção política verdadeiramente transformadora (Harvey, 2014, pp. 260-261). Nesse sentido, práticas organizativas novas, formadas de uma configuração

singular de sindicatos, redes de solidariedade e organizações de vizinhança e setoriais foram inspiradas por um conjunto de ideias, as quais foram transformadas pela própria instituição dessas novas práticas sociais, de um novo comum, gerando outros discursos próprios.

A orientação ideológica aparece, assim, como algo necessário para que as contingências históricas ou as inovações políticas sejam direcionadas à superação dos estranhamentos capitalistas. A própria noção inventada por Lefebvre de “direito à cidade” deve ser compreendida em termos políticos; trata-se de uma direção para a prática social efetiva. No entanto, o significado que tem sido colado a essa noção permite interpretações reformistas que não estão, definitivamente, no horizonte lefebvriano (Gray, 2018). Assim, é possível dizer que se trata de um termo ambíguo e que necessita ser preenchido por significados politicamente transformadores para que atinja os objetivos que Lefebvre e Marx têm em mente, donde a importância tanto da teoria quanto da ideologia. A teoria, em Lukács, está diretamente articulada à dimensão ideológica. Como vimos, isso se dá quando a teoria orienta a práxis, seja ela uma representação correta dos determinantes do seu objeto de estudo ou não. Do ponto de vista do *comum*, as novas formas de organização da vida precisam se articular a um objetivo político, e uma ideologia própria tem de circular em contraposição àquelas que reproduzem a necessidade da propriedade privada e do consumo dirigido. No entanto, sendo fiel às concepções de Marx e Engels n’*A ideologia alemã*, só novas formas de *fazer* a vida podem ensejar novos construtos ideais, uma vez que estes não brotam do inexistente.

Considerações finais

Seguindo o caminho delineado na introdução deste texto, concluo com algumas análises marxistas sobre alguns fatos concretos. Na análise que faz da Comuna de Paris de 1871, Lenin nos revela que Marx concluiu pela necessidade do desaparecimento do Estado, mas não se propôs a “descobrir as formas políticas desse futuro”. Segundo a interpretação do russo:

A Comuna é a forma “enfim descoberta” pela revolução proletária, na qual se pode realizar a libertação econômica do trabalho. A Comuna é a primeira tentativa da revolução proletária de quebrar a máquina de Estado burguesa e a forma política “enfim descoberta” pela qual se pode e se deve substituir o que foi quebrado. (Lenin, 2017, p. 79)

Nesse sentido, o que seria a Comuna, senão uma tentativa do proletariado, produtor da cidade no seu sentido físico e no de suas relações, de se reapropriar do seu produto alienado?¹³ No entanto, defende-se, com Harvey, que é possível que este tenha sido um movimento ao mesmo tempo de classe e que visa a tomar as rédeas da construção do urbano; visa à tomada da cidade. Desse modo, se a problemática levantada por Marx ao longo de sua obra tem excepcional relevância nos nossos dias, é fato que a sua programática esboçada, por exemplo, no *Manifesto comunista* é datada historicamente e precisa-se de elaboração para trazê-la aos nossos dias.

É a partir dessa argumentação que se faz mister um esforço cada vez maior em compreender o mundo contemporâneo, e justificam-se as tentativas de teorização. Nesse diapasão, Gray (2018) argumenta pela

necessidade de pensar em outros termos para a luta urbana contemporânea e utiliza do termo *take over the city*, mobilizado nos movimentos italianos trabalhistas das décadas de 1960 e 1970 em contraposição ao termo “direito à cidade”. O chamado Operaísmo teve como base, ao contrário do que se poderia pensar, uma noção de autonomia contra a representação partidária, sindical e patronal (ibid., p. 324) e mobilizou pautas feministas, antitrabalho e grupos estudantis. Fundado na centralidade da práxis, uma lei (ou carta de direitos) instituída é vista por esses movimentos como a finalidade e não como o meio pelo qual se conseguem os direitos formais na democracia (ibid., p. 323). O autor chama a atenção para outro termo de Lefebvre potencialmente mais radical e em linha com as questões urbanas contemporâneas que é o da *autogestão territorial*, um conceito que dá ênfase ao caráter diagonal (em relação à oposição público-privado) contido nas práticas autogestionárias e incorporados nas práticas italianas descritas por Gray (2018). O princípio do *comum* cumpre, por seu turno, um papel semelhante, no sentido de dar a primazia para a instituição prática, para a ação. Em suma, trata-se de dizer que um esforço conceitual e teórico que descole o significado reformista das expressões utilizadas é importante para a transformação revolucionária.

Não obstante essas “utopias possíveis”, é possível que o aprofundamento da lógica capitalista neoliberal acirre ainda mais as contradições e produza as condições objetivas para a sua transformação. Em conjunto com os comuns produzidos pela própria dinâmica do capital, a sociedade organizada tem produzido as condições subjetivas e as novas relações sociais de que falam Dardot e Laval (2017), ainda

que de forma marginal e reativa em sua maioria. É, nesse sentido, que a ação política dos atores pode transformar o papel incipiente dos movimentos instituintes do *comum* numa nova sociedade urbana.

Conjugadas a essa reflexão, há possibilidades de aprendizagem metodológica com a sociologia urbana de Chicago no que diz respeito às necessidades que se impõem sobre o marxismo enquanto racionalidade, mais precisamente, para aumentar seu poder explicativo tendo em vista as sofisticações do capitalismo. O fato é que, não obstante a existência concreta das categorias extraídas por Marx (exploração, luta de classes, ideologia, fetichismo), a observação ativa e a etnografia dos grupos sociais, dos excluídos principalmente, (método que marca a Escola de Chicago), possibilitam ver, na prática, que se trata, essas estruturas, de lei tendenciais. Conforme aponta o próprio Castells, a questão, para Park, era utilizar a cidade como um laboratório social, um lugar de onde se extraem as questões importantes, e não como uma fonte de explicações (Castells, 1977, p. 77). Mais do que determinismos, pode-se enxergar as peculiaridades que, apesar de não escaparem aos vetores que atuam sobre a sociedade, produzem modos de vida próprios e que podem oferecer indícios para a construção de um modo de vida para além do capital. A avaliação dos novos modos de vida e das estratégias políticas do comum pode ser mais bem-feita por uma etnografia que faça o mapeamento dos erros, acertos e problemas práticos e teóricos. O próprio Harvey lança mão desses relatos para observar de que modo as insatisfações em El Alto (Bolívia) se conformaram e quais os determinantes da ação eminentemente transformadora que lá surgiu (Harvey, 2014).

No Brasil, Birman et al. (2015), por exemplo, realizam um empreendimento de grande monta nesse sentido, fazendo a composição do cenário urbano multifacetado do País. Em Birman (2015), em especial, uma tentativa de construção de um *comum* (em uma ocupação urbana carioca) é tratada nas suas potencialidades e também nas dificuldades e, no caso específico, são apontados os fatores da sua dissolução diante dos problemas encontrados.

Trata-se de dizer, em resumo, que, enquanto Marx captura com profundidade as contradições capitalistas, que continuam válidas enquanto houver capitalismo, a ele podem e devem ser acrescidas questões que só podem ser encaradas sob uma investigação ativista. Ou seja, o que se quer pontuar aqui é que métodos de imersão e o reconhecimento dos excluídos da sociedade podem e devem ser incluídos dentro do esquema geral marxiano, em dois pontos. Primeiramente, o sentido das articulações possíveis à esquerda entre esses grupos, LGBT's, negros, mulheres e outros, só será construído mediante o conhecer específico dessas realidades e sua inserção no quadro maior das explorações; diferentemente das acepções liberais, para fora das políticas compensatórias e inclusão destes como sujeitos de direitos. Em um segundo ponto, com o reconhecimento contemporâneo das insuficiências e das limitações humanas de conhecer, por meio das ciências, o saber-fazer das novas formas de vida comuns que podem advir nos interstícios do capital só pode aparecer com a participação ativa desses grupos na construção do conhecimento e da sociedade, e o papel do intelectual, nesse sentido, é o de um facilitador na proposição do debate e como participante, mais do que como um cientista/observador, como na concepção de Chicago.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6865-3727>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
Belo Horizonte, MG/Brasil.

victoraca.2010.1@gmail.com

Notas

- (1) O que Marx busca fazer ao longo de sua obra é, consoante Postone (2014), uma crítica à economia política, fato que posiciona Marx para além da economia política crítica e de interpretações economicistas.
- (2) Como em: “Não são apenas o tamanho imediato da área e o número de pessoas que, em função da correlação histórica universal entre o aumento do círculo e a liberdade pessoal interior e exterior, fizeram da metrópole o local da liberdade. É antes transcendendo essa expansão visível que qualquer cidade dada se torna sede do cosmopolitismo” (Simmel, 1967, p.19).
- (3) Esta está presente, em alguma medida, no texto de Simmel, mas Park inclui noções como a de talento natural e de vocação, chegando a postular a existência de uma vocação para ser mendigo, furador de greve e agitador trabalhista (Park, 1967, p. 36).
- (4) O próprio Marx faz menção aos manuscritos da *Ideologia Alemã* no prefácio da *Contribuição à crítica da economia política* e à inviabilidade da sua publicação à época da sua redação (1846). Com isso, é importante dizer que vários autores importantes do marxismo, como Lênin, Trótski, Gramsci e Rosa Luxemburgo, não tiveram acesso ao texto (Iasi, 2018).
- (5) As traduções de textos em língua estrangeira são próprias, salvo indicação em contrário.
- (6) É importante notar que Castells se preocupou em observar que os regimes socialistas também apresentavam cidades semelhantes às dos países capitalistas, fato que o leva a indagar se, de fato, o socialismo conseguiu ser implantado com sucesso nesses locais; onde a forma urbana persistiu em moldes bem semelhantes ao capitalismo.
- (7) Em *A produção do espaço*, Lefebvre relativiza a noção de ditadura do proletariado, substituindo-a pela noção gramsciana de hegemonia. Na caneta de Lefebvre, o processo de ascensão dos trabalhadores na era pós-capitalista se refere ao predomínio cultural, de valores e de saberes dessa classe (Lefebvre, 1991).
- (8) À diferença que “ele recria continuamente relações sociais ou ajuda a reproduzi-las [...]” (Gottdiener, 1997, p. 133).
- (9) Faz-se referência aqui aos cercamentos ocorridos na Inglaterra, no século XVI, e que deram ensejo ao capitalismo industrial pela via da transformação de espaços comunais em pastagens para a matéria-prima da indústria têxtil, a lã das ovelhas.
- (10) Ver, nesse sentido, a última seção do capítulo 3 de Dardot e Laval (2017) em que os autores fazem uma crítica à noção de acumulação por despossessão de Harvey; inserindo a espoliação como característica intrínseca ao capitalismo.

- (11) Pachukanis não é citado por Dardot e Laval (2017) em nenhum momento da obra. É importante frisar que o russo prevê um comunismo por meio do fim do direito e não de sua refundação. No entanto, o tratamento conceitual que Dardot e Laval dão ao “direito do comum” nos permite aproximá-los. Estes chegam a fazer referência a texto do italiano Giorgio Agamben, em que ele conceitua o “uso” ou o “direito de uso” como algo extrínseco ao direito, o que nos parece ir ao encontro de Pachukanis (2017).
- (12) Friso também que, não obstante as aproximações possíveis, Henri Lefebvre também não é sequer mencionado em Dardot e Laval (2017, p. 423).
- (13) Castells, por sua vez, analisa o movimento de 1871 como eminentemente não capitalista (Harvey, 2014, p. 230), divergindo de Marx nesse caso.

Referências

- BAKHTIN, M. (2006). *Marxismo e filosofia da linguagem*. São Paulo, Hucitec.
- BIRMAN, P. (2015). “Ocupações: territórios em disputa, gêneros e a construção de espaços comuns”. In: BIRMAN, P.; LEITE, M. P.; MACHADO, C. e CARNEIRO, S. de S. (orgs.). *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 163-186.
- BIRMAN, P.; LEITE, M. P.; MACHADO, C. e CARNEIRO, S. de S. (orgs.) (2015). *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- CASTELLS, M. (1977). *The Urban Question: a marxist approach*. Londres, Edward Arnold Publishers.
- CHAUÍ, M. (2013). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. Belo Horizonte, Autêntica e São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- DARDOT, P. e LAVAL, C. (2017). *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- FOUCAULT, M. (1999). *A ordem do discurso*. São Paulo, Loyola.
- GOTTDIENER, M. (1997). *A produção social do espaço*. São Paulo, Edusp.
- GRAY, N. (2018). Beyond the right to the city: territorial autogestion and the take over the city movement in 1970s Italy. *Antipode*. v. 50, n. 2, pp. 319-339.
- HARDT, M. e NEGRI, A. (2016). *Bem-Estar Comum*. Rio de Janeiro, Record.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HORKHEIMER, M. (2015). *Eclipse da razão*. São Paulo, Editora Unesp.
- IASI, M. (2018). Léxico Marx #2: O conceito de Ideologia. TV Boitempo, YouTube, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=P6uQ1-KNSD>>. Acesso em: 28 fev.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*. Oxford, Blackwell Publishers.
- _____. (1996). *Writings on cities*. Oxford, Blackwell Publishers.
- _____. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

- LENIN, V. I. (2017). *O Estado e a revolução: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução*. São Paulo, Boitempo.
- LIMONAD, E. (1999). Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. *GEOgraphia*, v. 1, n. 1, pp. 71-91.
- LÖWY, M. (2014). *A jaula de aço: Max Weber e o marxismo weberiano*. São Paulo, Boitempo.
- LUKÁCS, G. (2013). *Para uma ontologia do ser social*, v. 2. São Paulo, Boitempo.
- MARX, K. e ENGELS, F. (2007). *A ideologia alemã*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2010). *Manifesto comunista*. São Paulo, Boitempo.
- MARX, K. (1947). *Misère de la philosophie*. Paris, Éditions Sociales.
- _____. (2008). *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo, Expressão Popular.
- MASCARO, A. L. (2013). *Estado e forma política*. São Paulo, Boitempo.
- PACHUKANIS, E. B. (2017). *Teoria Geral do Direito e Marxismo*. São Paulo, Boitempo.
- PARK, R. E. (1967). "A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano". In: VELHO, G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, pp. 25-66.
- PAULA, J. A. de (2014). *Crítica e emancipação humana: ensaios marxistas*. Belo Horizonte, Autêntica.
- POLANYI, K. (2012). *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- POSTONE, M. (2014). *Tempo, trabalho e dominação social: uma reinterpretação da teoria crítica de Marx*. São Paulo, Boitempo.
- SIMMEL, G. (1967). "A metrópole e a vida mental". In: VELHO, G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, pp.10-24.
- VELHO, G. (org.) (1967). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.
- WIRTH, L. (1967). "O urbanismo como modo de vida". In: VELHO, G. (org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, pp. 89-112.

Texto recebido em 19/set/2018
Texto aprovado em 26/fev/2019

Utopismo, insurgência e espaço urbano: o “direito à cidade” lefebvriano e as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil

Utopianism, insurgency and urban space: Lefebvre’s “right to the city” and the June 2013 Journeys in Brazil

Gustavo Souza Santos [I]
Anete Marília Pereira [II]

Resumo

A metrópole paulistana foi palco e epicentro para a odisseia volátil, espontânea, difusa e reticulada que caracterizou as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. O espaço urbano tornou-se índice e plataforma de luta por sonhos sociais. Reflete-se, aqui, a associação entre essa mobilização e o “direito à cidade” em uma perspectiva de utopismo sobre o espaço urbano, a partir do ser e o agir sociopolítico. Como aporte a esta análise, examinou-se o conteúdo noticioso de jornais impressos de maior circulação no período, auditados pelo Instituto Verificador da Comunicação (IVC). O movimento revelou projetos de vida e país mobilizados na apropriação do espaço urbano para a luta em uma flexão utópica, como um signo socioespacial de insurgência e de desenvolvimento social.

Palavras-chave: Jornadas de Junho; direito à cidade; utopismo; utopia; espaço.

Abstract

The metropolis of São Paulo was the stage and epicenter for the volatile, spontaneous, diffused and reticulated odyssey that characterized the June 2013 Journeys in Brazil. The urban space has become an index and a platform to struggle for social dreams. In this article, we reflect on the association between this mobilization and the “right to the city” in a perspective of utopianism about the urban space, based on the being and on socio-political action. As a contribution to this study, we analyzed the news content of the printed newspapers with the highest circulation in the period, audited by the Communication Verification Institute (IVC). The movement revealed projects of life and country mobilized in the appropriation of the urban space for struggle in a utopian flexion, as a social-spatial sign of insurgency and social development.

Keywords: June Journeys; right to the city; utopianism; utopia; space.



Introdução

Junho de 2013 ficou conhecido nos anais da história brasileira como um ano efervescente de mobilizações populares. As Jornadas de Junho caracterizaram uma odisseia insurgente que se difundiu sobre o território nacional de modo espontâneo, volátil, reticulado, solidário e cujas demandas foram tão amplas quanto seu escopo.

Os atos de junho de 2013 foram marcados por uma tríplice dinâmica: espacial, na retomada do espaço urbano com refletância on e *off-line* como signo de luta; sociopolítica, na mobilização em rede constituída a partir de territorialidades de insurgência; e, anamnésica, com o usufruto da memória como eixo de experiências e expectativas como índice de mobilização.

Tais dinâmicas se distribuíram em manifestações arregimentadas pelas redes sociais e caracterizadas por uma estrutura multiescalar e pluralmente solidária, de modo que motivações locais e regionais se tornaram pleitos fundamentalmente nacionais em um movimento uno e diverso. No escopo amplo de demandas, sonhos sociais flexionados entre projetos de vida e de país, numa odisseia utópica a aditivar os clamores mobilizados.

A partir do quadro teórico-crítico da tríplice dinâmica das Jornadas de Junho de 2013 no Brasil, reflete-se aqui sua associação com a teoria-projeto de direito à cidade, cunhada por Henri Lefebvre, e uma perspectiva de utopismo sobre o espaço urbano como ensejo de devires entre o ser e o agir sociopolítico. Como aporte metodológico à análise

aqui empreendida, lança-se mão do discurso midiático, especificamente no exame do conteúdo noticioso de jornais impressos, dada a característica de frescor do tipológico periódico em fornecer o desencadeamento de fatos em contiguidade.

Desse modo, analisaram-se, aqui, notícias dos 3 veículos de maior circulação no período (*Folha de S.Paulo*, *O Globo* e *Estadão*), conforme auditoria do Instituto Verificador da Comunicação (IVC). O período compreendido pela auditoria do IVC foi 2012/2013, cuja cobertura abarca os acontecimentos de junho de 2013. O critério adotado, maior circulação, diz do potencial de cobertura jornalística, maior distribuição nacional e maior número de leitores.

O direito à cidade como pulsão utópica e signo de mobilização

Epidemia de manifestações tem quase 1 protesto por hora. (*Estadão*, 30 jun 2013, p. 8)

Sem a predominância de bandeiras de partidos políticos, sindicatos ou entidades estudantis, os protestos lembraram as grandes mobilizações sociais do passado [...]. A diferença foi a força demonstrada pelas mídias sociais, decisivas não apenas para a mobilização como para o registro de cada detalhe em tempo real das manifestações, e a diversidade de palavras de ordem. (*O Globo*, 18 jun 2013, p. 3)

Mas a epidemia só ganhou força depois do dia 17, ao monopolizar o noticiário das grandes redes de televisão. (*Estadão*, 30 jun 2013, p. 8)

Em sintonia com as últimas manifestações do país, brasileiros realizaram protestos ontem nas cidades de Nova York, Montreal, Dublin e Berlim. (*O Globo*, 17 jun 2013, p. 3)

Junho de 2013 ficou caracterizado por suas jornadas insurgentes que possuíam não apenas uma gramática particular, cujo escopo se amplificou em uma miríade territorializada de demandas, mas ainda por sua estética insurgente multiescalar, reticular e reflectante de modo on e *off-line*. A pluralidade de vozes adensou-se na multiplicidade de atos, cuja riqueza empírica está na dimensão simbólica permeadora e detonadora do intento reivindicatório em uma mobilização popular.

Os atos compreenderam 2,7 milhões de participantes distribuídos em 538 municípios dos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal, com flexões em 73 cidades de 25 países¹ nos 14 dias de manifestações.² Os dados revelam que a envergadura das jornadas tinha característica territorial, ao cobrir não só o espaço nacional como também brasileiros residentes em outros países, e multiescalar pela difusão em proporções crescente e geométrica.

O movimento surgiu particularizado, tendo a metrópole paulistana como palco e epicentro para a odisséia volátil, espontânea, difusa e reticulada que o caracterizou. Os signos, fixos e fluxos urbanos foram reelaborados em uma tríplice dinâmica: espacial, sociopolítica e anamnésica. Tal dinâmica e sua tessitura conferiram aos eventos de junho de 2013 uma gramática e uma estética particulares na produção de movimentos sociais.

O noticiário dava conta de uma difusão adjetivada como epidêmica, cujo

controle era dificultado por uma organização comunicacional voraz. Os intentos do Movimento Passe Livre (MPL) não eram novos, sua militância em torno da mobilidade urbana em grandes centros já era fatídica. Todavia, a carga reivindicatória em torno da negociata mal-sucedida entre prefeitura e militantes pelo aumento da passagem de ônibus deflagrou uma onda mobilizada.

A convocatória às ruas com o conclave "vem pra rua"³ foi aditivada por cartazes, gritos e ocupação de vias e espaços públicos em uma onda cidadã com pulsão insurgente que se alastrava pelas rugosidades de cidades de pequeno, médio e grande portes, não sendo prerrogativa neural ou orgânica dos grandes centros. O espaço foi retomado em comparação ao movimento dos caras-pintadas,⁴ distante temporalmente em 20 anos.

Ruas, praças, arredores de instituições de governança, representações verticais do poder econômico, monumentos, vias e fluxos sanguíneos das cidades ocupados como sinal de participação sociopolítica e exercício cidadão. Simultaneamente, fluxos e fixos recombinaos como signos de insurgência. Esse mecanismo se reproduziu em ondulações por todos os estados do País, de modo reticulado e multiescalar (Santos e Cunha, 2018b).

As manifestações de junho de 2013 deram-se na particularidade da irradiação insurgente sem marcadores organizacionais específicos, embora os intentos do MPL constituíssem a fagulha detonadora do movimento. Apropriando-se da metáfora manifestante, o gigante acordou em um processo de capilaridade escalar, tendo ressonância territorial solidária (ibid., 2018c).

A isso, destaca-se o aporte das redes sociais, arregimentadoras do processo, como aqui se evidencia:

O papel das redes sociais (Facebook e Twitter) foi decisivo para a articulação dos discursos e para divulgar hora e local dos protestos. (*Estadão*, 30 jun 2013, p. 8)

[*O Globo*.] “Os protestos no Brasil não tinham líderes. Isso é uma qualidade ou um defeito?” [Castells:] “Claro que é uma qualidade. Não há cabeças para serem cortadas. Assim, as redes se espalham e alcançam novos espaços na internet e nas ruas. Não se trata, apenas, de redes na internet, mas redes presenciais”. (*O Globo*, 30 jun 2013, p. 17)

Um grupo de jovens passou a madrugada de ontem acampados na Avenida Delfim Moreira. [...] Na pauta do protesto, melhorias em saúde e educação, crítica ao alto investimento para a Copa e a defesa da CPI do transporte público. (*Estadão*, 23 jun 2013, p. 10)

“Diálogo é um passo importante, mas sem ações concretas, não existe avanço”, disse uma das líderes do movimento. (*Estadão*, 25 jun 2013, p. 6)

O formato dos atos possuía a estética plausível de qualquer manifestação de natureza insurgente. No entanto, sua produção foi particularizada pelo modo como se organizou, espontaneamente e um movimento reticulado pela solidariedade territorial – em que os contextos pluralizados do território nacional guardam experiências e expectativas comuns de um único espaço nacional – e pelas redes de comunicação, via meios tradicionais e via comunicação alternativa de redes como Facebook e Twitter.

Nesse sentido, o movimento que já possuía trajetória reivindicatória e, logo,

o conteúdo sociopolítico para se processar, passou a se dotar de flexões e extensões de escala ampliada. Os signos, sentidos e mobilizações produziram uma ativação territorial solidária, na qual dores e contextos de localidades remotas se interpolavam, gerando identificação e territorialidades de insurgência (Santos e Cunha, 2018a).

A contiguidade e a aparente indivisibilidade dos atos eram paradoxalmente acompanhadas pela pluralidade horizontal de demandas, clamores e contextos com os quais eram vocalizadas. O tema desencadeador de transporte público metabolizou-se em diversas outras pautas que compõem as estruturas do País e que se imiscuem ao cotidiano dos sujeitos presentes nas ruas e que assentiam aos atos.

A diversidade de pautas, a heterogeneidade de demandas e variedade de sentidos de luta podem ser observadas:

As manifestações que levaram milhares de pessoas às ruas do país, tinham reivindicações sociais diversas (saúde, educação, transporte), além de críticas contra a corrupção e um grito de guerra em comum: “Sem partidos”. (*Estadão*, 21 jun 2013, p. 18)

Nos protestos, os pedidos de reforma do sistema de representação se misturam aos cartazes defendendo transporte mais barato, melhorias na saúde e na educação, transparência nos gastos públicos e combate à corrupção. (*Estadão*, 24 jun 2013, p. 7)

O sentimento antipolítico não se restringia aos políticos, mas mirava em líderes do Executivo e Legislativo em todo o país. (*Estadão*, 21 jun 2013, p. 18)

“Calado não se muda nada”. [...] “Muita coisa para melhorar”. [...] “Tarifa foi só uma gotinha no oceano”. [...] “As coisas

têm de mudar neste país". [...] "Eles não estão nem aí para a gente". (*Estadão*, 21 jun 2013, pp. 19-20)

Atos retratam divórcio entre povo e Estado. (*Estadão*, 22 jun 2013, p. 16)

Embora, a temática do fato que foi o epicentro das manifestações fosse bastante definida, isto é, a mobilidade urbana e nela o transporte público do cidadão médio, pautas que refletem o arrocho social estavam presentes: saúde, educação, representação, transparência e corrupção. Direitos sociais e civis combinados em reivindicações politizadas, ao passo que com clamor popular livre e repetidamente declarado como partidário e sem bandeiras de grupos de outras naturezas.

No signo da mobilidade urbana e nas vivências usuais e cotidianas do transporte público, está a existência deflagrada do cidadão, a construção da cotidianidade por meio do ir e vir, do trabalho, da atividade cidadã, da intersecção dos fluxos (transporte, econômicos, comunicacionais) com a própria realidade pessoal. E isso toca a produção de narrativas pessoais e coletivas, além dos ideários citadinos.

O escopo ampliado do movimento concatenado em pautas plurais e polivalentes sobre a realidade social, econômica e política do país guarda ressonância direta com a percepção de direitos tanto sociais (pelo teor das reivindicações) e civis (pela gradação politizada). Contudo, essa percepção de direitos não se atrela a uma dimensão legalista per se, mas se traduz em visões simultaneamente pessoais e coletivizadas sobre a ordem socioespacial, representada pelas localidades multiescalares.

Essa evocação por direitos, vocalizada em gritos, cartazes e *posts* em "não é por

R\$0,20, é por direitos", clamava por dignidade de vida na clara percepção de direitos conquistados não materializados e letargicamente conservados pela governança pública ou erodida por múltiplos interesses que achincalham o cotidiano do cidadão.

Tal arranjo tornou o objeto definido de pautas em torno do transporte público um signo de insurreição, uma vez que o ir e vir se vê comprometido e embarçado em seu próprio eixo, paralisando seu pleno desenvolvimento. Assim, uma pauta torna-se epicentro para uma miríade sísmica de pautas com endereçamentos diversos deslizando sobre a materialidade das relações, o espaço urbano com seus fluxos e fixos.

Sendo um espaço urbano retomado, ocupado e incorporado como indumentária de protesto, o teor dos atos e esse construto de percepção-ação em torno de direitos, em cascata, tocam uma evocação lefebvriana:

As necessidades sociais têm um fundamento antropológico; opostas e complementares, compreendem as necessidades de segurança e de abertura, a necessidade de certeza e necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e de imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de trocas e de investimentos, de independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediaticidade e de perspectiva a longo prazo. O ser humano tem também a necessidade de acumular energias e a necessidade de gastá-las, e mesmo de desperdiçá-las no jogo. Tem necessidade de ver, de ouvir, de tocar, de degustar e a necessidade de reunir essas percepções num "mundo". (Lefebvre, 2016, p. 105)

O postulado lefebvriano adere-se à narrativa das Jornadas de Junho na medida em que estas em sua magnitude, estética e gramática próprias não representaram um discurso politizado burocrático, mas um diapasão simbólico ruidoso das pulsões que brotaram do atrito do clamor popular imiscuído em seus espaços situacionais – as vias em que trafegam, os espaços onde trabalham, são representados e gozam de lazer –, tal qual o espaço é substrato, indumentária e projeto de luta.

As alegorias de um gigante que acorda e o convite fortuito às ruas para a querela tiveram, no espaço urbano, a caixa de ressonância ideal para que o movimento se tornasse um germe e não um evento lido com a frequente lente utilitarista com a qual os movimentos sociais o são frequentemente. A cidade tornou-se, então, elemento basal de experiências, pois nela estão incrustados os objetos, as funções, os processos e as estruturas (Santos, 2002).

Em diálogo com junho de 2013 e Lefebvre (2016), pode-se acrescentar a perspectiva de Milton Santos (2002), ao conceber o espaço e sua dimensão como sistemas interligados de ações e objetos que se desenvolvem como um conjunto indissociável, solidário e contraditório, no qual operam temporalidades.

Desse modo, o usufruto do espaço pelos atos aqui sob exame – isto é, as dinâmicas socioespaciais que os caracterizaram – é sincrônico e diacrônico simultaneamente. A vivência do espaço como substrato e relação implica se articular entre objetos e ações ou objetividades e atividades, em um quadro único, como completaria Santos (ibid.).

Esse quadro indissociável, contraditório e solidário de ações e objetos é uma proposição cadente para entender os desdobramentos das

dinâmicas das Jornadas de Junho no curso do “direito à cidade”. Já que se quer considerar o espaço aqui como veículo da ação insurgente que está atrelada não só à raiz mobilizadora das manifestações, mas ao quadro teórico-crítico do dito lefebvriano. Há uma dimensão politizada que é fruto da vivência do espaço, solidário, dinâmico e contraditório.

Os objetos que designam o espaço não são compulsoriamente a materialidade técnica e domesticada, mas designam instrumentais simbólicos (ibid.). Trata-se de ícones, índices e símbolos incidentes sobre os sujeitos e incorporados em relações objetivas e subjetivas, cuja significação permite construir a realidade material e imaterial, vertendo sua existência e tecendo os sentidos entre autonomia, alteridade, coletividade, sociedade e, portanto, cidade. Ruas, monumentos, praças, edificações, a planificação viária e a infraestrutura urbana representam mais do que o ideário utilitário e cinza do espaço urbano. Nos tipológicos materiais está a experiência de significação cotidiana, na qual o trivial das atividades de trabalho, as narrativas pessoais, as relações interpessoais e toda a manufatura humana se entrecruzam e catalisam os sentidos coletivos da urbe.

É nesse espectro que as ações se inserem. São atos, eventos e movimentos desdobrados em práticas e projetos. A existência humana em si é uma ação desencadeadora de novas ações. A coletividade das relações urbanas é promovida pela articulação prática, simbólica, objetiva e subjetiva de uma série de ações que guardam propósito e efeito.

Assim:

A ação é o próprio do homem. Só o homem tem ação, porque só ele tem objetivo, finalidade. A natureza não tem ação

porque ela é cega, não tem futuro. As ações humanas não se restringem aos indivíduos, incluindo, também, as empresas, as instituições. (Ibid., p. 53)

Nessa interface da tipificação do espaço por Santos (2002) e da evocação sobre as necessidades humanas de Lefebvre (2016), pode-se caracterizar o devir humano como pulsão pela construção de si e da realidade, na qual esse processo construtor seja imbricado. Ou seja, ser, fazer, ir e vir são processos de construção da realidade, são projetos, são obras de vida (Castells, 1999; Hall, 2006).

As necessidades humanas são complexas na medida em que caracterizam forças propulsoras para a construção e manutenção da vida, ao passo que são instrumentais de reelaboração de sua própria condição. Isto é, balizadas pela realidade no tempo e no espaço, as necessidades são índices do real e, carregadas de percepções contíguas de mundo, constituem um germe que agencia e busca mudança, rearranjos e reestruturações de sua base e porvir (Santos e Cunha, 2018c).

No objeto catalisador da insurgência, estão atreladas necessidades humanas metabolizadas em percepções e visões da realidade, e que se tornam objetos detonadores de manifestações pelo arraigamento com a experiência cotidiana. No objeto catalisador e depois detonador está presente o anelo por um espaço real não compatível, não contíguo ou que não possui capacidade para comportar necessidades humanas feitas projetos idealizados.

Essas necessidades feitas projetos ideais possuem natureza pessoal, mas não deixa de se coletivizar e ampliar, na medida em que o rol de necessidades encontra ressonância e receptáculo na partilha territorializada do espaço

e da experiência do tempo (Moya e Marques, 2012; Santos e Cunha, 2018a).

Ora, esse processo no qual a necessidade se torna projeto – pessoal, comunitário ou nacional – é vívido e, como tal, busca condições de execução e realização. O anelo por satisfação da necessidade e operacionalização do projeto gera atrito com a experiência cotidiana atroz, e esse atrito torna-se reativo. Atrição e reação que põem a natureza intersubjetiva de projetos de vida em movimento, um movimento que, privado de direitos e condições, se inflama e irrompe em querela.

Essa querela não se produz apenas na insurgência incontrolada ou violenta, como o imaginário costuma desenhar, mas é um ensejo sociopolítico de ensejo do presente pelo futuro, consideradas experiências e expectativas frustradas (Benjamin, 1994; Brandão, 1998). O produto metabolizado dessas necessidades no espaço ou na conjuntura sociopolítica de uma cidade, estado ou país é a criação de espaços de plenitude ou espaços de desenvolvimentos (Santos e Cunha, 2018a e 2018c).

A criação desses espaços de plenitude e desenvolvimento passa pela idealização que é a corporificação caudalosa das necessidades humanas que, complexas, encerram platitudes mais profundas do ser, do pertencer e do agir. Essa construção de pensamento é fundamental para compreender a relação entre as Jornadas de Junho de 2013, o “direito à cidade” e a noção de utopismo em dimensões social, política e culturalmente elaboradas.

Nessa perspectiva, Lefebvre (2016, pp. 113-114):

A essas necessidades antropológicas socialmente elaboradas (isto é, ora separadas, ora reunidas, aqui comprimidas e

ali hipertrofiadas) acrescentam-se necessidades específicas, que não satisfazem os equipamentos comerciais e culturais que são mais ou menos parcimoniosamente levados em consideração pelos urbanistas. Trata-se da necessidade de uma atividade criadora, de obra (e não apenas de produtos e bens materiais consumíveis), necessidades de informação, simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas. [...] As necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade de encontros [...]?

As necessidades que aqui se discutem, de fundo antropológico e socialmente reelaboradas no tempo e no espaço, requerem sua satisfação a partir de uma força criadora, que incide sobre a realidade adversa, ora construindo, ora desconstruindo, a partir do que se pode definir como objetos de necessidade. A atividade criadora metaboliza esses objetos em movimentos transformadores de incursão sobre a ordem social elaborada coletiva e politicamente.

O teor desses objetos de necessidade não é limítrofe ao consumo material ou materializante, ou na mercadologia compulsória, mas se espalha nas necessidades resignificadas e reificadas de informação, comunicação, ludicidade, significados e afetos. É no processo de satisfação desses objetos de necessidade que os sujeitos irrompem sua existência por meio da atividade criadora que dele processo emana, reivindicando e transformando o espaço em que se move e vive.

A partir de suas dinâmicas socioespaciais e políticas, junho de 2013 leva ao postulado de Lefebvre do "direito à cidade". As camadas de necessidades humanas aqui discutidas e as demandas vocalizadas nos atos têm proximidade

sinérgica com o conceito lefebvriano na medida em que o conceito trata de uma revolução urbana que implica uma luta pelos benefícios da vida na cidade marcada por lastros segregacionistas e excludentes.

Nesse sentido, o "direito à cidade" não se esgota em um reforço jurídico de mais um direito ou na afirmação dos direitos à cartela de serviços urbanos. O conceito evoca um direito ou um índice de ação que implica o uso e a transformação do espaço. E, no espaço, suas experiências, práticas e as identidades, projetos e expectativas que ele comporta. É uma janela para a cidade como habitação politizada, imbricada à dignidade de vida e ideal de sociedade.

Harvey (2012, p. 74) esclarece:

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

O "direito à cidade" origina-se como crítica tenaz aos modos de produção e reprodução da vida social onde ela acontece, notadamente a cidade, e torna esse espaço uma radicação revolucionária, já que nomeia o próprio espaço como instrumental para uma

ação transformadora da realidade. Os intentos do MPL, ao articularem militância sobre o transporte público e catalisarem sentimentos reticulados e submersos das cidades, da vida social, nas próprias cidades, nas ruas.

O movimento esclarece:

A cidade é usada como arma para sua própria retomada: sabendo que o bloqueio de um mero cruzamento compromete toda a circulação, a população lança contra si mesma o sistema de transporte caótico das metrópoles, que prioriza o transporte individual e as deixa à beira de um colapso. Nesse processo, as pessoas assumem coletivamente as rédeas da organização de seu próprio cotidiano. (Movimento Passe Livre, 2013, p. 16)

Os efeitos que os atos do MPL – amplificados e superados em sua própria estrutura sociopolítica e estrutural – evocam o “direito à cidade” na medida em que o conteúdo da mobilização, das necessidades feitas insurgência, não se encerrou na perspectiva da urbanização ou na segregação em termos técnicos, mas na conjuntura polissêmica transcendente desse processo, a vida social e sua operacionalização crítica, coletiva e significativa.

As reivindicações em torno de mobilidade urbana, saúde, educação, economia, justiça social e outros índices interpelam a produção da vida social na cidade, a quotidianidade e o desenvolvimento como discurso e experiência. Desse modo, “o pulso de insurgência das jornadas de junho é uma luta pelo direito à cidade, materializado na reivindicação pelos itens que compõem seu conclave e respaldado na ocupação espacial e no ensejo de transformação desse espaço, provedor de serviços, experiências e da vida em sociedade (Santos e Cunha, 2018c).

Entendendo o “direito à cidade” como um projeto político-espacial (Harvey, 2012) e as jornadas como insurgência territorializada (Santos e Cunha, 2018a), pode-se dizer que as necessidades mobilizadas em sua forma, conteúdo e repercussão são como espectro da sociedade em movimento, ou projeções de Brasília em uma noção de desenvolvimento, ou, ainda, performances sociopolíticas que reclamam lacunas sociais e de disparidades locais, regionais e nacionais.

A partir desse quadro crítico do “direito à cidade” diante dos atos em exame, convém retornar às proposições de Lefebvre (2016, pp. 119-120):

Os políticos têm seus sistemas de significações – as ideologias – que lhes permitem subordinar a suas estratégias os atos e acontecimentos sociais que são por eles influenciados. O humilde habitante tem seu sistema de significações (ou antes seu subsistema) a nível ecológico. O fato de habitar aqui ou ali comporta a recepção, a adoção, a transmissão de um determinado sistema [...]. O sistema de significações do habitante diz das suas passividades e das suas atividades; é recebido, porém modificado na prática. É percebido.

Aqui, o filósofo discute a disputa díspar entre sistemas políticos e os habitantes das cidades – que podem ser aqui entendidos como o cidadão em si – em papéis sociais de poder, sujeição e contrapoder. Ao evocar o sistema de significações em que ambos estão sujeitos, não só a relação de atribuição entendida na insurgência e nos dispositivos sociopolíticos é evidenciada, mas a construção dessa ecologia de significados e percepções da ambivalente relação atividade-passividade do habitante.

Essa relação atividade-passividade em que o sujeito se move em sistema no esteio urbano calcado de camadas de poder e política é importante para entender um processo duplo do qual Lefebvre (ibid.) chama a atenção para a compreensão axial do “direito à cidade”: a transdução e a utopia. Nele, a transdução é o processo de transposição do trabalho conceitual à cartela empírica da realidade, na qual desliza a utopia tida como inventividade e conhecimento.

“Atualmente, quem não é utópico?” (ibid., p. 119). O “direito à cidade”, entendido aqui como um projeto crítico, social, cultural, político e urbano, possui uma construção utópica na medida em que representa um ensejo social, uma aspiração comunitária, um fragor visionário de sociedade (originalmente no campo polissêmico do espaço) e que clama por direção.

Sargisson (2012, p. 8; tradução nossa) destaca que utopias:

[...] sempre expressam descontentamento com o agora e sempre sinalizam para direções alternativas. E, como tais, sempre se engajam em debates contemporâneos. Ao questionarem “o que há de errado com o mundo?”, as utopias desempenham uma função diagnóstica. [...] Utopias são radicais em conteúdo e intenção. Elas desafiam as raízes dos sistemas socioeconômicos e políticos contemporâneos. E sua intenção é mudar o mundo.

O conteúdo utópico procede como um ideário em projeto, uma pulsão ou um discurso constituído a partir das necessidades humanas no tempo e no espaço. E por, tratar de espacialidade e temporalidades, expostas às suas dinâmicas, a utopia interpela o real por meio

de realidades imaginadas, sonhadas, produzidas em solo discursivo e conseqüentemente politizado. Utopias são, portanto, documentos (registram tempo e espaço), dispositivos (narrativa sociopolítica) e instrumentos (subversão, questionamento ou debate).

Para fortalecer esse prospecto:

Somente um entendimento de utopia que destrua antigas percepções e as transforma em algo novo [...] pode refletir adequadamente as preocupações, necessidades e desejos de descontentamentos com a contemporaneidade. Desse modo, a utopia crítica não apenas esquematiza, mas privilegia a mudança social em curso. E assim o faz abraçando imperfeições e incertezas. Utopias refletem e contribuem para debates de seus tempos. [...] Todas as utopias sempre se engajaram em questões contemporâneas. [...] Elas oferecem uma janela para a o pensamento político vigente e podem ser usadas como textos hermenêuticos ou interpretativos (sociais ou escritos). (Ibid., p. 11; tradução nossa)

Ora, o “direito à cidade” lefebvriano modulado nos atos de junho de 2013 a partir de sua tríplice dinâmica – e o conteúdo detonador inicial das manifestações também – é um constructo utópico já que é simultaneamente um ensejo, um dispositivo e um instrumento de reflexão e debate comprometido com a transformação da realidade, e janela para o contemporâneo, extrapolando a textualidade social e hermenêutica e se transformando em agência.

O utopismo urbano do “direito à cidade” deflagra a pulsão utópica do sujeito e da coletividade quando eventos, fenômenos e acontecimentos são colocados sob seu prisma, entre estes as jornadas em questão. Como pulsão participante de uma dialética da vida,

da necessidade e do desejo, a estética textual, projetista e hermenêutica da utopia apresenta-se esteticamente como uma identidade de projeto ou de resistência (Castells, 1999; Hall, 2006).

O conhecimento pode, portanto, construir e propor “modelos”. Cada “objeto”, nesse sentido, não é outra coisa além de um modelo de realidade urbana. No entanto, semelhante “realidade” não se tornará nunca manejável como uma coisa, nem se tornará instrumental. Mesmo para o conhecimento mais operatório. Que a cidade torne a ser o que foi: ato e obra de um pensamento complexo. (Lefebvre, 2016, p. 122)

Ao entender o conhecimento como propo-
sitor de modelos de realidade dotados de objetos de crítica e anelo, Lefebvre (ibid.) sinaliza a dimensão de conteúdo e atitude do “direito à cidade”. Assim, a teoria-projeto em questão não prescinde da necessidade, mas flexiona-se em sua própria pulsão utópica, tornando-se uma utopia cidadina.

As dinâmicas socioespaciais – rede, escala (Santos e Cunha, 2018a) e territorialidade (Santos e Cunha, 2018b) – verificadas em junho de 2013 denotam conteúdos utópicos em sua constituição de demandas, insurgência e nos sentidos do “direito à cidade”. Contudo, esse conteúdo utópico acena conteúdos cidadãos, uma vez que essa corporeidade instantânea e volátil de insurgência trafega nas raias de cidadania e politização.

A insurgência é uma ação coletiva. A utopia é uma articulação de núcleo coletivo como em um sonho social. O “direito à cidade” repousa na noção da coletividade representada no espaço urbano. Esse ideário coletivo tem viço na produção de identidades que, no solo

da mobilização sociopolítica, se espraia como resistência e projeto (Castells, 1999).

É importante considerar:

Outro elemento catalisador do empreendimento de insurgência das jornadas de junho foi um aditivo essencial da experiência territorial: a(s) identidade(s). Nos eventos de junho, foi posta em fluxo uma identidade em conjunto, isto é, um cabedal identitário que dava roupagem ao movimento, com a qual os manifestantes e qualquer um que a endossasse podiam adotar e que continha as minúcias e variedades identitárias da própria diversidade identitária que caracteriza os cenários dos quais as manifestações integraram. (Santos e Cunha, 2018a)

Identidade é essencialmente um projeto de natureza intra e intersubjetiva, coletivizante e de expressão. Como tal, constitui-se indumentária para a ação e para a experiência social, bem como política. No limiar dos cenários evocados por junho de 2013, a diferença e a variabilidade afixavam as identidades postas em jogo insurgente. E, como um tecido alinhavado, estabelecia ligações com conteúdos utópicos e atitudinais de teor sociopolítico, socioespacial e anamnésico (Santos e Cunha, 2018c).

Retornando à Lefebvre (2016, p. 119):

Num período em que os ideólogos discorrem abundantemente sobre as estruturas, a desestruturação da cidade manifesta a profundidade dos fenômenos de desintegração (social, cultural). Esta sociedade, considerada globalmente, descobre que é *lacunar* [grifo do autor]. Entre os subsistemas e as estruturas consolidadas por diversos meios (coração, terror, persuasão ideológica) existem buracos, às vezes abismos.

O filósofo destaca que os signos da bem-estar e do progresso da sociedade global não encontraram significação plena no campo da experiência. Isto é, ficou evidente o desequilíbrio da construção do desenvolvimento professado como um credo (Rist, 2002) na quotidianidade lacunar, marcada por intempéries e instabilidades sociais, econômicas, políticas e urbanas.

Os buracos e abismos a que Lefebvre (2016) se refere se imbricam à forma, função, estrutura e processos da cidade, destravando uma miríade de contestações do desenvolvimento apregoado como induto messiânico ou indulgência última (Rist, 2002). Tais cenários fomentam construções utópicas e manifestações insurgentes como modalidades refletoras dessa funcionalidade cotidiana compulsória imposta pela realidade contemporânea.

Em Sargisson (2012), entende-se que o pensamento utópico delinea imagens alternativas do presente pelo esquadramento de problemas centrais, alinhando imagens ideais e ameaças a esses mesmos ideais, em um processo de transdução narrativa e, que no contexto aqui discutido, pode se tornar política pelo caráter discursivo que a acompanha.

Nesse sentido, o conteúdo utópico revela não apenas um quadro de aspirações, mas um conjunto de temores ou reflexões sobre ameaças à vitalidade social e comunitária. Naturalmente, o intento utópico é composto de variáveis emocionais como a indignação e a esperança, conteúdos indispensáveis para a ação coletiva e detonadores da insurgência (Castells, 2013).

A ocupação das ruas – que é uma ocupação da forma, da função, da estrutura e dos processos desses espaços – é uma ocupação da

ideia de país. A cólera insurgente que alimenta a mobilização é atrito, mas é ensejo de esperança. E a esperança repousa na ideia da luta, do resultado, do projeto, portanto, uma articulação simbólica utópica. Afinal, “a perda de esperança e de utopia significa perda de humanidade” (Sargisson, 2012, p. 14; tradução nossa).

Em jogo, projetos pessoais, vivências localizadas, lutas cotidianas e experiências diárias que ganham corpo no sentido solidário e coletivo desses projetos. Esses projetos ganham sentido de sustentação e objetividade dentro de um projeto de país (ou projetos). Quando os ideais nos quais se caminha se esfacelam, o caminho de reimaginá-los ativamente torna-se o programa da insurgência.

A partir desses pressupostos, convém analisar com Lefebvre (2016, p. 116):

Esses abismos não provêm do acaso. São também os lugares do possível. Contêm os elementos deste possível, elementos flutuantes ou diversos, não a força capaz de os reunir. Mais ainda: as ações estruturantes e o poder do vazio social tendem a impedir a ação e a simples presença de semelhante força. As instâncias do possível só podem ser realizadas no decorrer de uma metamorfose radical.

Esses abismos não casuais que erodem os planos de desenvolvimento e que erodem os projetos pessoais, coletivos e de país não representam em si a mudança ou contêm a direção. As lacunas só se tornam ingrediente insurgente a partir da combinação de forças sociais, políticas e simbólicas em negociações sistemáticas com os quadros hegemônicos.

“Nesse quadro, o pulso transformador de que a noção de direito (à cidade) – um direito de se pensar no plano das ideias e de se

operacionalizar, no plano da ação – é alcançado com metamorfoses radicais” (Santos e Cunha, 2018a). A ideia de metamorfoses radicais pela via ação social e coletiva se coaduna à radicalidade que o intento e o conteúdo utópico evocam ao se constituir um texto social provocativo (Sargisson, 2012).

Os pontos de ação do tecido social com as forças cidadinas, civis, políticas, públicas e privadas compõem essa teia de metamorfoses radicais. O conteúdo utópico assim como o “direito à cidade” em si não implicam uma força insólita e de narrativa que se compraz no signo poético (Sargent, 1994). Há, entretanto, o desenvolvimento de competências de engajamento.

É de Harvey (2012, p. 88) a sintetização:

Um passo na direção de unificar essas lutas é adotar o direito à cidade tanto como lema operacional quanto ideal político, justamente porque ele enfoca a questão de quem comanda a conexão necessária entre a urbanização e a utilização do produto excedente. A democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo deste termo, ou nada mais.

Estabelecendo linhas de diálogo entre Lefebvre (2016), Harvey (2012) e Sargisson (2012), é possível entender que a revolução utópica é uma etapa essencial para uma revolução social. Isso é possível porque tanto

a mobilização popular que interpela pela insurgência e quanto a utopia que provoca pelo ensejo narrativo oferecem caminhos possíveis, planos realizáveis e pistas para a transformação objetificada na necessidade e no sonho ideal.

O utopismo como um impulso humano dirigido por concepções e projeções de ideais se abriga nos recônditos de atividades e manifestações diversas na sociedade (Sargisson, 2012), como nos intentos sociopolíticos e no próprio “direito à cidade” lefebvriano. Essa dimensão é axiológica, portanto, para ações coletivas de natureza plural.

Retomando as Jornadas de Junho:

Na passeata, a busca de soluções coletivas. (*Estadão*, 23 jun 2013, p. 18).

[...] movimento pelo transporte despertou a luta por objetivos comuns. (*Estadão*, 23 jun 2013, p. 18)

A relação entre passagens caras e transporte precário ganhou facilmente uma analogia com impostos altos e serviços de saúde, educação e segurança ruins. De longe, a pauta parece extensa e vaga. Para os manifestantes – pessoas de todas as idades, predominantemente com ensino superior ou médio, no caso dos adolescentes –, parece lógica e viável, embora a luta seja longa. (*Estadão*, 23 jun 2013, p. 18)

A vez do povo desorganizado. (*Folha*, 30 de jun 2013, p. E10)

Há um desencontro entre os cidadãos e seus governantes. (*Folha*, 30 jun 2013, p. C7)

A química das massas é volátil, incendiária e instável, apesar de a maioria ser pacífica. (*Folha*, 1º jul 2013, E10)

[...] o povo livre invadindo as ruas, sem um foco único. (*Folha*, 1º jul 2013, A3)

A substância da insurgência é incendiária, cuja metáfora mais alusiva seja a de abalo sísmico no qual um impacto é sentido sobre as estruturas durante sua ocorrência e mesmo depois em reverberações e rastros de sua passagem. A dimensão utópica possui semelhante ativação na medida em que seu conteúdo se radicaliza em sua expressão para projetar realidades alternativas às vigentes.

O noticiário deu conta de uma série de aditivos à essa substância insurgente e utópica: a consciência partilhada de problemas que afetam um número diverso de iguais, o entendimento de que medidas de luta são caminhos necessários e o são coletivamente, o diálogo dificultado entre suas representações, a sensação de desfaçatez nos sistemas e instituições de confiança, entre outros.

A carga insurgente é uma variável constituinte dessa dimensão projetista da utopia. Isso se explica pela aquiescência do ideal utópico que, ao imaginar projetos que transfigurem a realidade, o fazem mediante o fortalecimento da ideia em uma linguagem persuasiva cambiante em linguagem reflexiva, que explode contextos e oblitera radicalmente os limites do aceitável, do estabelecido e do cristalizado pela ideologia já afrouxada (Safatle, 2012).

Esse ideário incandescente ou explosivo é o capital central da politização da ação coletiva. Isto é, é a estética e a gramática das manifestações sociais que produzem, por meio da participação coalizão, sentidos políticos e, naturalmente, tessituras de desenvolvimento. E o sujeito nesse processo, é indivíduo, é agente e é ele mesmo movimento social ao verter experiência, expectativa e ideal em capital socio-político (Touraine, 2009).

É preciso ressaltar que tanto o exercício utópico como o exercício insurgente têm aderência a partir de uma comunicação identitária comum capaz de catalisar emoção e ação e deflagrar atos concentrados. Em junho de 2013, essa identidade foi alinhavada a partir do vitrinismo dos atos que revelavam o país plural e comum e pela comunicação reticulada aditivada pelas redes sociais (Santos e Cunha, 2018b).

Os atos de 2013 podem, então, ser entendidos como pulsões utópicas e insurgentes na medida em que os sujeitos externalizavam sua própria identidade e as alinhavava com a de muitos, a partir da diferença plural, possibilitando um exercício catártico como o empreendido nas manifestações.

O conteúdo noticioso dá conta desse processo revelando o rito insurgente confessado pelo exercício atitudinal:

"Podemos ser qualquer pessoa [...], uma pessoa sozinha não faz uma manifestação". (*O Globo*, 16 jun 2013, p. 6)

"As 20 mil pessoas que estão ali são estudantes, trabalhadores, pessoas que estão desempregadas, que apostam nessa luta como forma de ter uma cidade mais justa e alcançar seus direitos". (*O Globo*, 16 jun 2013, p. 6)

Pelas ruas [...] um clamor popular por várias causas, de vários rostos, com várias ênfases. (*Estadão*, 21 jun 2013, p. 19)

Há muita luta por reconhecimento e identidade no momento atual, além de muito desejo de participação. (*Estadão*, 22 jun 2013, p. 2)

As dinâmicas do espaço permitem aos sujeitos elaborarem e desempenharem funções agregadoras ao espaço, a partir de suas

próprias trajetórias em aspecto narrativo. Os atos de 2013 foram contagiosos a partir de uma solidariedade que é, ao mesmo tempo, compreensão dos extratos diversificados que integram o território, identificação com o outro e engajamento com a diversidade.

Assim, “cada lugar funcionava como recôndito e microdetonador de histórias, dinâmicas e relações. Naturalmente, a coletividade gestada é acompanhada de um exercício identitário” (Santos e Cunha, 2018a, p. 44). Esse prospecto se coaduna às identidades de resistência e projeto a que se referiu Castells (1999) ao categorizar processos identitários arrolados a comprometimentos e engajamentos na projeção do sujeito.

“Podemos ser qualquer pessoa”, “uma pessoa sozinha não faz manifestação”, “que apostam nessa luta”, “um clamor popular por várias causas, de vários rostos, várias ênfases” e “muito desejo de participação”, como os jornais relataram, demonstram esse engajamento identitário coletivizado, na medida em que multiplicam os esforços enquanto se adicionam os ensejos.

As jornadas tornaram-se, desse modo, “uma espécie de pacto que não concebe a diferença ou distância como limitações, mas pelo espaço em que sua ação se realiza e gera territorialidade, se anelam e se imbuem das mesmas pautas, tecendo um único tecido insurgente” (ibid., p. 44). A complexidade das sociedades denota maior complexidade em seu arranjo (Hall, 2006).

Essa complexidade nos arranjos da sociedade é percebida não apenas nas metamorfoses das mobilizações populares, como nos modos de se fazer política, mas na produção de sentidos do sujeito contemporâneo e produção

de identidades. História e trajetória passam a ser alinhavadas com os elementos contextuais, espaciais e temporais, plasmados nos lugares e no encontro com o outro.

As Jornadas de Junho, mesmo em sua conjuntura complexa e fugidia, fornecem a leitura necessária para sua compreensão. Sua estética espontânea e gramática orgânica obteve coesão na medida em que metabolizou suas demandas, ações e projetos multiformes em uma tessitura identitária coletiva. Esse alinhavo identitário que suportou a mobilização particulariza define e se ativa no pleito da transformação social.

O conteúdo utópico das iniciativas de incursão espacial calcados no aporte do “direito à cidade” demonstra “expressões identitárias fertilizadas pelas relações do sujeito com o espaço e a imbricação de significados emanados dele e reforçadas pela unidade promovida pelas territorialidades de insurgência” (Santos e Cunha, 2018a, p. 41), embebidas de utopia, promotoras de projetos coletivizados, marcadas por um programa insurgente.

Wilde (2003, p. 33) expressou que:

Um mapa do mundo que não inclua Utopia não merece ser olhado já que deixa de fora o único país no qual a humanidade está sempre desembarcando. E quando a humanidade chega ali, olha para o horizonte e, ao ver um país melhor, zarpa em sua busca. O progresso é a realização de utopias.

Na extremidade dos projetos de agência sociopolítica como as manifestações de 2013 e o “direito à cidade”, estão construções utópicas que, por sua vez, como destacou Wilde (ibid.), acenam para o desenvolvimento. E esse processo se dá com base na rotina da mudança

que se exerce nas imaginações sociais articuladas nas necessidades humanas.

Fica claro, assim, o papel do utopismo na formulação da participação social, achincalhada no exercício cidadão na encruzilhada (Carvalho, 2000), no espírito renovado da época e suas metamorfoses em curso (Ali, 2012), nas revoluções urbanas (Gomes, 2010), nas lutas por reconhecimento (Honneth, 2003), no poder das redes (Ribeiro, 2008) e na operação da memória (Neves, 2008).

Žižek (2012, p. 19) alerta para o silêncio violento de um novo começo para tratar dos questionamentos imediatistas das pulsões utópicas feitas exercício, como dos que aqui se examinam:

[...] devemos resistir precisamente a uma tradução assim apressada da energia das manifestações para um conjunto de demandas pragmáticas "concretas". Sim, os protestos realmente criaram um vazio que carrega consigo um embrião, uma abertura para o verdadeiro Novo. [...] A arte da política também é insistir numa exigência particular que, apesar de radicalmente "realista", perturba o núcleo da ideologia hegemônica, isto é, apesar de sem dúvida plausível e legítima, é de *facto* impossível.

O sociólogo trata do pragmatismo exacerbado de que pulsões sociopolíticas e utópicas são tratadas, originando uma leitura utilitarista e reducionista. Ao abordar esse aspecto, ele recorre ao silêncio que segue a detonação do conteúdo utópico e revolucionário. A violência desse silêncio aparenta não carregar mudanças ruidosas como sua manifestação plástica anterior, mas é portadora de um embrião gestado a partir das ressonâncias narrativas da ação.

Projetos de vida e projetos de país alinhavam-se na quotidianidade que não é experiência compulsória, mas luta, exercício catártico e disposição utópicas. Esse alinhamento é capaz de desafiar a ideologia hegemônica, construir visões de mundo renovadas, pensar a práxis do desenvolvimento. O próprio Lefebvre (2016, p. 119) tem a questão que desafia a ordem das coisas: "atualmente, quem não é utópico?".

Considerações finais

Projetos de vida e projetos de país foram parte das vocalizações nas Jornadas de Junho. A estética e a gramática das manifestações implicaram um processo onde a ocupação espacial gerou um mecanismo de solidariedade insurgente e identitária. A aderência a esse processo foi possibilitada pelo conteúdo utópico de que carregava, capaz de alinhar indignação, ação e esperança.

O "direito à cidade" lefebvriano evocado nas iniciativas de retomada socioespacial da cidade coaduna-se como um movimento de utopia, abarcando espacialidades e temporalidades dinâmicas e constituindo-se ensejos, dispositivos e instrumentos de ação e experiência social.

A utopia é desencadeadora de devires, já que articula realidades imaginadas e construídas no ideal do ensejo coletivo a partir do ser e do agir. Ao produzir uma narrativa, a utopia constrói uma trama que provoca debate e se metaboliza na ação coletiva, naturalmente insurgente ou integrada a iniciativas sociopolíticas. E é nesse processo que a utopia delinea tessituras de desenvolvimento social, sendo um signo de mobilização e desenvolvimento simultaneamente.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-9712-2690>

Centro Universitário Pitágoras, cursos de Comunicação Social - Publicidade e Propaganda, Psicologia, Engenharias Integradas e Engenharia Mecatrônica. Montes Claros, MG/Brasil.
gustavo.ccpv@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-7084-7109>.

Universidade Estadual de Montes Claros, Departamento de Geociências, Programas de Pós-Graduação em Geografia e em Desenvolvimento Social. Montes Claros, MG/Brasil.
anetemarilia@gmail.com

Notas

- (1) Conforme apuração de <http://g1.globo.com/brasil/protestos-2013/infografico/platb/>. Acesso em: 30 ago 2018.
- (2) Considera-se o período de 16 a 30 de junho de 2013 como a duração do que se conheceu como Jornadas de Junho em um movimento coeso. Atos anteriores ou subsequentes possuíam abordagens diferentes, embora imbuídas dos reflexos desse período específico.
- (3) A expressão “vem pra rua” tornou-se etiqueta poética das manifestações. Sua origem é decorrente de uma campanha publicitária da empresa automobilística Fiat para a Copa das Confederações, na qual a convocatória das ruas possuía a conotação de torcer pela seleção brasileira de futebol. Conferir: <https://www.youtube.com/watch?v=3AFMybxWiF0>. Acesso em: 15 set 2018.
- (4) Movimento estudantil que se tornou vitrine dos atos de pedido de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo, no Brasil.

Referências

- ALI, T. (2012). “O espírito da época”. In: HARVEY, D. et al. *Occupy. Movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo, Boitempo/Carta Maior, pp. 65-72.
- BENJAMIN, W. (1994). *Obras escolhidas: magia e técnica, arte e política*. São Paulo, Brasiliense.
- BRANDÃO, C. R. (1998). “A primeira. Walter Benjamin. A dívida solidária com o passado”. In: BRANDÃO, C.R. *Memória Sertão: cenários, cenas, pessoas e gestos nos sertões de João Guimarães Rosa e de Manuelzão*. São Paulo, Cone Sul / Uberaba, Editora Uniube, pp. 27-34.
- CARVALHO, J. M. (2000). “Cidadania na encruzilhada”. In: BIGNOTTO, N. (org.). *Pensar a república*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 105-130.

- CASTELLS, M. (1999). *O poder da identidade*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, Zahar.
- GOMES, P. C. C. (2010). *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- HALL, S. (2006). *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro, DP&A.
- HARVEY, D. (2012). O Direito à Cidade. *Lutas Sociais*, Perdizes, n. 19, pp. 73-89, jul./dez.
- HONNETH, A. (2003). *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo, Editora 34.
- LEFEBVRE, H. (2016). *O direito à cidade*. Itapevi, Nebli.
- MOYA, E. e MARQUES, E. (2012). "Trocias sociais, apoios e mecanismos relacionais". In: MARQUES, E. (org.). *Redes sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas*. Belo Horizonte, Fino Traço, cap. 4, pp. 81-110.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE (2013). "Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo". In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- NEVES, F. R. (2008). Nova Hermenêutica Histórico-Crítica: revolução anamnésica e solidariedade histórica em Walter Benjamin. *Contexto*. Mossoró, v. 3, n. 3, pp. 103-110.
- RIBEIRO, G. L. (2008). Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos - Cebrap*, São Paulo, n. 80, pp.109-125.
- RIST, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid, España, Catarata.
- SAFATLE, V. (2012). "Amar uma ideia". In: HARVEY, D. et al. *Occupy. Movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior, pp. 45-56.
- SANTOS, G. S. e CUNHA, M. G. C. (2018a). As territorialidades insurgentes do gigante desperto: Jornadas de Junho de 2013 no Brasil e suas dinâmicas territoriais. *Revista do Departamento de Geografia*. São Paulo, v. 35, pp. 37-48.
- _____. (2018b). Entre protestos e fluxos: rede e escala nas jornadas de junho de 2013 no Brasil. *Revista Elisée*. Porangatu, v. 7, n. 1, pp. 71-84.
- _____. (2018c). "Não é por R\$ 0,20, é por direitos": dinâmicas de insurgência nas Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 19, n. 67, pp. 71-84.
- SANTOS, M. (2002). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp
- SARGENT, L. T. (1994). The three faces of utopianism revisited. *Utopian Studies*. Missouri, v. 5, n. 1, pp. 1-37.
- SARGISSON, L. (2012). *Fool's gold: utopianism in the twenty-first century*. Hampshire, Palgrave Macmillan.
- TOURAINÉ, A. (2009). "O sujeito como movimento social". In: TOURAINÉ, A. *Crítica da modernidade*. Petrópolis, Vozes, pp. 247-268.
- TRINDADE, T. A. (2012). Direito e cidadania: reflexões sobre o Direito à Cidade. *Lua Nova*. São Paulo, n. 87, pp. 139-165.

WILDE, O. (2003). *A alma do homem sob o socialismo*. São Paulo, L&PM.

ŽIŽEK, S. (2012). “O violento silêncio de um começo”. In: HARVEY, D. et al. *Occupy. Movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior, pp. 15-26.

Texto recebido em 22/out/2018

Texto aprovado em 8/fev/2019

Sistema de avaliação de cidades de referência em transportes e mobilidade urbana sustentável

Assessment system of cities that are reference in transport and sustainable urban mobility

Vinicius Tischer [I]
Marcus Polette [II]

Resumo

Diversas externalidades resultantes de um modelo inadequado de planejamento de transportes urbanos afetam diretamente a qualidade ambiental e de vida da população. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar cidades de referência em mobilidade urbana sustentável, avaliando-as por meio de indicadores, determinados pelos sistemas de avaliação de cidades: Mercer, Copenhagenize, Walk Score, UITP Index e European Green Capital. Foram selecionadas as cidades mais bem classificadas para validar indicadores relacionados a infraestrutura e gestão de transportes e mobilidade urbana. Os resultados demonstraram quais as práticas exitosas essas cidades referência têm adotado para a melhoria da mobilidade urbana, qualidade ambiental urbana e qualidade de vida da população, servindo de orientação para o planejamento urbano para as cidades brasileiras.

Palavras-chave: cidades; planejamento urbano; mobilidade urbana sustentável; transportes; sistema de avaliação de cidades.

Abstract

Several externalities resulting from an inadequate model of urban transport planning directly affect the environmental and living quality of the population. In this sense, the purpose of this study is to analyze cities of reference in sustainable urban mobility, evaluating them through indicators determined through city assessment systems: Mercer, Copenhagenize, Walk Score, UITP Index and European Green Capital. The best ranked cities were selected to validate indicators related to transportation infrastructure and management and urban mobility. The results demonstrated the successful practices these reference cities have adopted to improve urban mobility, urban environmental quality and the quality of life of the population, serving as an urban planning guide for Brazilian cities.

Keywords: cities; urban planning; sustainable urban mobility; transport; city assessment system.



Introdução

A melhoria das condições da mobilidade urbana representa um dos maiores desafios das cidades atualmente em todo o mundo. Se, por um lado, a maioria das cidades enfrenta problemas graves relacionados a deficiência dos serviços e conflitos ambientais e econômicos, por outro, existem cidades que estão superando esses problemas, com resultados positivos, melhorando a qualidade de vida da população e reduzindo impactos negativos de ações previamente implementadas.

As escolhas convencionais de planejamento urbano acumuladas geralmente resultam em problemas urbanos crônicos, e, com isso, as cidades modernas buscam políticas para sustentar sua mobilidade urbana, reduzindo as externalidades de modelo de transportes fundamentado no uso de automóveis individuais. Muitos estudos recorrem a técnicas de *benchmarking* buscando práticas exitosas de determinadas temáticas para que sejam feitas comparações por meio de valores de referência ou para a utilização ou adaptação de metodologias para a área de interesse.

Para Miranda e Silva (2012), encontrar cidades para servir como referência (*benchmarks*) representa possibilidade de aprender sobre as estratégias aplicadas para alcançar um bom desempenho na maioria dos indicadores, podendo sugerir que a cidade oferece condições justas e equitativas de mobilidade para todos os seus cidadãos.

Essas cidades tornaram-se referência pela validação de experiências bem-sucedidas na resolução de conflitos urbanos e na redução das externalidades do sistema de transportes e mobilidade urbana, apreendendo a lidar com

desafios que as posicionam em destaque em diversos índices de avaliação, como é o caso, por exemplo, das cidades europeias de Amsterdã e Copenhague, com infraestrutura e deslocamentos cicloviário muito expressivos (Pucher e Buehler, 2008), e das cidades alemãs, referências na adoção de modos ferroviários (Renner e Gardner, 2010). Na América do Norte, há iniciativas bem-sucedidas de redução da dependência do uso de veículos particulares, com destaque para Portland, Nova York e Vancouver (Sadik-Khan, 2017). Na América Latina, algumas experiências também são tidas como referência, principalmente pela adequação à situação socioeconômica local, com destaque para Bogotá (Colômbia) e Curitiba (Brasil) com experiências bem-sucedidas, especificamente sobre o transporte coletivo (Montgomery, 2017 e Lindau et al., 2013).

Há um desafio, no entanto, de determinar os indicadores que serão avaliados e quais as cidades que podem servir de referência para o estudo das ações implementadas. Atualmente, há diversos sistemas de avaliação que buscam classificar, de maneira hierárquica, quais cidades conseguem destacar-se em função de diversos parâmetros de avaliação.

Meijering, Kern e Tobi (2014) e Carr et al. (2010) complementam que sistemas de avaliação de cidades podem contribuir para o desenvolvimento de políticas ambientais. O uso de indicadores é fundamental para o entendimento desse processo; para entender se sistemas de transporte estão, de fato, tornando-se mais ou menos sustentáveis e se as políticas de transporte estão ajudando a atingir as metas. Assim, a mensuração de desempenho do planejamento para transporte e meio ambiente faz-se necessária (Gudmundsson, 2000).

Segundo Hammond et al. (2005), o uso de indicadores é fundamental como medida que fornece uma referência para uma questão de maior significância ou torna perceptível uma tendência ou fenômeno que não é imediatamente detectável. O significado de um indicador estende-se, além do que é realmente medido, a um fenômeno maior de interesse. Estes fornecem informações de uma forma mais simples e mais facilmente compreensível do que as estatísticas, por vezes complexas, ou outros tipos de dados, porque implicam um modelo ou um conjunto de pressupostos que relaciona o indicador a fenômenos mais complexos.

No entanto, devem ser conhecidas suas limitações, para que suas premissas de uso não causem falhas de interpretação nos resultados. Kozaryn (2013) cita, por exemplo, que usualmente são avaliados parâmetros objetivos, como a infraestrutura; fatores que nem sempre captam a percepção das pessoas da qualidade de vida vivenciada na cidade.

Há a existência de diversos índices pertinentes, nacionais e internacionais, que integram diversas métricas da temática para a composição de *rankings* de atendimento desses parâmetros, o que permite averiguar quais cidades possuem melhores condições em determinado parâmetro de avaliação.

Ocorre que há uma necessidade de investigação no final do ciclo, acerca da aplicação desses sistemas de avaliação, para que seja possível identificar sua aplicação, permitindo o entendimento do porquê essas cidades mais bem graduadas nessas escalas se tornaram referência. Para que assim, através das medidas praticadas, sejam compreendidas quais ações estruturantes e não estruturantes contribuem para a melhoria da

qualidade de vida da população e minimizam os impactos ambientais.

Para tal, este trabalho tem por objetivo analisar indicadores de transportes e mobilidade urbana sustentável em cidades de referência. Utilizaram-se indicadores obtidos em sistemas de avaliação que classificam cidades com base no seu desempenho em diversos aspectos: qualidade de vida, mobilidade urbana, qualidade ambiental. Como estudo de caso, os indicadores foram validados para as cidades bem-colocadas nesses sistemas de avaliação, selecionadas em todos os continentes, considerando cidades de pequeno, médio e grande porte.

Dessa forma, os resultados pretendidos da pesquisa foram a identificação de características comuns dessas cidades que permitem estabelecer relações acerca de melhores práticas passíveis de serem empregadas em cidades brasileiras, visando a atender às necessidades de mobilidade e acessibilidade da população, compatibilizadas com a mitigação de custos sociais, ambientais e econômicos do atual modelo empregado atualmente em municípios brasileiros.

As áreas urbanas no Brasil possuem uma importância determinante no contexto nacional. Cerca de 174 milhões de pessoas habitam a área urbana no Brasil (84,7%, segundo o IBGE, 2016), sendo 33% da população residente em cidades de porte médio (100 mil – 1 milhão) e outros 21% em cidades com mais de 1 milhão de habitantes (IBGE, 2010). Especialmente em cidades de médio e grande porte, os problemas de mobilidade urbana são mais evidentes – com níveis excessivos de poluição, ruído, congestionamentos, acidentes que afetam diretamente o bem-estar social e a qualidade

ambiental urbana – e prejudicam a competitividade e dinamismo econômico das cidades (Andrade et al., 2017; Dey, Caulfield e Ghosh, 2018; Rubin e Leitão, 2013).

Nota-se que, mesmo a partir de avanços como a Política Nacional da Mobilidade Urbana (PNMU, promulgada em 2012, com orientação de ações voltadas para o transporte ativo), o País ainda necessita de medidas mais efetivas e duradouras de melhoria do transporte público coletivo e de ações estruturais de melhoria das condições para transportes ativos. Citam-se, ainda, problemas de crescimento desorientado das cidades e dispersão urbana que afetam o acesso da população e que potencializam os desafios de mobilidade urbana, sobretudo no atendimento dos anseios da população, que deseja melhoria da eficiência nos deslocamentos, segurança, qualidade, conforto e custo compatível (NTU, 2017; CNM, 2016).

Com isso, este trabalho fornecerá uma avaliação das condições de sistema de transportes e mobilidade urbana por meio de indicadores obtidos em cidades com os melhores indicadores de mobilidade e sustentabilidade em nível mundial. Além disso, compreender quais as ações adotadas por essas cidades, por meio das respostas dos indicadores avaliados, permite conceber e estabelecer metas e objetivos que as cidades devem buscar para melhorar sua condição de mobilidade e, conseqüentemente, a qualidade ambiental e de vida da população.

A identificação de padrões de referência é fundamental para a gestão da mobilidade urbana, haja vista que muito municípios implementam ações equivocadas que supostamente serão melhores para a cidade, porém, acabam na contramão de tendências mundiais e das

melhores práticas adotadas, mesmo não tendo a situação financeira como o maior limitante. Uma comparação dos indicadores e práticas de cidades de referência pode subsidiar essas tomadas de decisões, ampliando a discussão e as estratégias de resolução de conflitos urbanos e conseqüentemente, obtendo um desenvolvimento urbano resiliente e fundamentado em práticas testadas e reconhecidas.

Com isso, este trabalho tem a intenção de contribuir com a avaliação de ações adotadas por cidades, de modo a subsidiar a tomada de decisões com base em ações já implementadas e que conduziram a resultados positivos nas cidades do estudo de caso. A comparação do desempenho das cidades de referência em termos de mobilidade urbana sustentável auxiliará, ainda, a compreender os impactos gerados pelo sistema de transportes e permitirá estabelecer metas e objetivos com base em um *benchmarking*, ou seja, nas melhores práticas, fornecidas pela comparação dessas cidades bem-conceituadas.

Sistemas de avaliação de cidades

Inserida no contexto urbano, uma cidade é o resultado de uma interação complexa de condições socioeconômicas, geográficas, culturais, que são parcialmente determinadas localmente. Mas, ao mesmo tempo, a posição de uma cidade é fortemente influenciada por seus esforços estratégicos resultantes da governança urbana (Giffinger e Gudrun, 2010).

A comparação e a classificação das cidades podem ser um instrumento importante

para identificar as vantagens comparativas. *Rankings* revelam pontos fortes e fracos específicos das cidades, subsidiando a definição de ações específicas ao considerar os resultados de uma classificação ou *benchmarking* de alta qualidade (ibid.).

Segundo Meijering, Kern e Tob. (2014) e Schönert (2003), os sistemas de avaliação de cidades podem contribuir para a avaliação e o desenvolvimento da política urbana, auxiliando a desencadear um processo de discussão sobre estratégias de desenvolvimento regional, além de estimular as cidades a aprenderem umas com as outras.

Portugal (2017) aponta que novas abordagens do planejamento de transporte que incorporem parâmetros de sustentabilidade em sua concepção estão sendo buscadas. Com isso, indicadores de avaliação de cidades passam a ter importância fundamental para aferição de parâmetros que contribuem, de fato, para a redução de impactos ambientais e melhoria das condições de mobilidade urbana e das condições sociais relacionados ao meio urbano.

Atualmente há uma série de sistemas de avaliação que se utiliza de indicadores para a avaliação de fatores, como qualidade de vida, mobilidade urbana sustentável, mobilidade de pedestres e de ciclistas. Podemos citar os seguintes sistemas: Mercer, European Green Capital Award (EGCA), UITP, WalkScore e Copenhagenize, descritos a seguir:

- *Bicycle Friendly Cities* (Copenhagenize Index) – Iniciativa da organização Copenhagenize Designe Company para avaliar as cidades com as melhores práticas de uso da bicicleta inserida no ambiente urbano. São consideradas treze categorias de avaliação que incluem aspectos da infraestrutura, perfil do

usuário, segurança, cultura da bicicleta, evolução, políticas públicas de incentivo (CDC, 2017).

- *Walk Score* – Índice aplicado nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, que classifica cidades e bairros nesses países. O *Walk Score* mede o grau de caminhabilidade de qualquer endereço, com base no tráfego, no acesso ao transporte público e na qualidade das condições para os ciclistas. A pontuação é concebida com base na distância em cada categoria. Uma função de decaimento é usada para dar pontos aos fatores mais distantes. O *Walk Score* também utiliza análise da densidade populacional e métricas das vias, quadras, densidade de cruzamentos, usando como fonte de dados o *Google*, *Education.com*, *Open Street Map*, o Censo dos EUA, *Localeze* e locais adicionados pela comunidade de usuários do *Walk Score* (Walk Score, 2017). Duncan et al. (2011) confirmam, em seu estudo, que a generalização de descobertas anteriores demonstra que o *Walk Score* é uma medida válida para estimar a capacidade de locomoção em vizinhanças em múltiplas localizações geográficas e em múltiplas escalas espaciais.

- *Urban Mobility Index* (International Association of Public Transport, UITP) – Índice criado para avaliar o desempenho da mobilidade urbana em cidades em todo o mundo. Atualmente analisa 84 cidades, avaliando 19 critérios do grau de implementação (integração e eficiência de transporte público e bicicletas, suporte financeiro, etc.), e de desempenho (poluição atmosférica, acidentes, tempo de deslocamento, etc.) (UITP, 2014).

- *Quality of Living Ranking* (Mercer) – Este índice avalia a qualidade de condições de vida em mais de 440 cidades, de acordo com 39 indicadores, agrupados em 10 categorias:

serviços públicos de transporte, estabilidade política e social, economia, cultura, saúde, educação, recreação, consumo de bens, habitação e ambiente natural (Mercer, 2015).

• O *European Green Capital Award* (EGCA) é o resultado de uma iniciativa tomada, inicialmente, por um grupo de cidades europeias e posteriormente lançada pela Comissão Europeia em 2008. Os objetivos do EGCA são recompensar cidades que tenham um histórico consistente de alcançar altos padrões ambientais: incentivar as cidades a comprometerem-se com metas contínuas e ambiciosas para uma maior melhoria ambiental e para o desenvolvimento sustentável; motivar e promover melhores práticas e experiências em todas as outras cidades europeias, para melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos e reduzir o seu impacto no ambiente global. A seleção das cidades é avaliada com base em 12 indicadores: mudanças climáticas: mitigação e adaptação; mobilidade urbana sustentável; uso sustentável do solo; natureza e biodiversidade; qualidade do ar; ruído; resíduos sólidos; água; crescimento e inovação ecológica; desempenho energético; e governança (EC, 2017).

Esses sistemas de avaliação são conhecidos e largamente utilizados por cidades em nível mundial. Apesar de possuírem limitações inerentes de indicadores, suas avaliações são positivas e funcionam como recomendações acerca da importância do uso e para a avaliação de desempenho de determinados de cidades e processos urbanos, como demonstram os estudos sobre EGCA (Meijering, Kern e Tobi, 2014), UITP (Moeinaddini et al., 2015), Walk Score (Carr et al., 2010 e Duncan et al., 2011), Copenhagenize (Zayed, 2016) e Mercer (Morais et al., 2013 e Llacuna et al., 2014).

Tais sistemas de avaliação consideram um total de 57 critérios em suas abordagens (Quadro 1), considerando diversos eixos temáticos que variam de acordo com o escopo de cada índice. No entanto, observa-se que indicadores de mobilidade urbana são comuns em todos os sistemas, inclusive para os que têm a proposta de avaliar o nível de qualidade de vida e de qualidade ambiental urbana.

Materiais e métodos

Esta pesquisa consiste na avaliação de ações de mobilidade urbana, por meio de indicadores, considerando cidades de estudo de caso com as melhores classificações em sistemas de avaliação, visando entender como cada cidade realiza o seu planejamento e medidas relacionadas a mobilidade urbana, tornando-se referência pelos sistemas de avaliações estudados. A seleção dos sistemas de avaliação (citados no Quadro 1) partiu de necessidade de selecionar qual a escala das ações implementadas, relacionadas aos transportes e mobilidade urbana, seria desejável para exercer influência na qualidade de vida da população e na qualidade ambiental urbana.

Esses sistemas foram elencados pela relevância gerada na pesquisa e foram respaldados por métodos consistentes e por produções de relatórios que subsidiaram a avaliação do desempenho de cidades, considerando aspectos que relacionavam o desempenho ambiental e da infraestrutura implementada com o desenvolvimento humano, a qualidade de vida e a qualidade ambiental de cidades. Ressalta-se, ainda, que, além de avaliar cidades, esses sistemas geram processos de proatividade dos

Quadro 1 – Sistemas de avaliação e indicadores associados

Indicadores componentes dos sistemas de avaliação	
Urban Mobility Index (UITP)	
<ul style="list-style-type: none"> • Participação dos modos (emissão zero) na divisão de modos de transportes • Participação dos transportes públicos na divisão de modos de transportes • Aumento do compartilhamento de transporte público na divisão modal • Densidade de estradas • Densidade da rede cicloviária • Densidade demográfica • Distribuição de cartão inteligente • Compartilhamento de bicicleta 	<ul style="list-style-type: none"> • Compartilhamento de carro • Frequência de transporte público • Atratividade financeira do transporte público • Iniciativas do setor público • Emissões de CO₂ relacionadas com os transportes • Concentração de NO₂ • Concentração de PM₁₀ • Mortes relacionadas com o trânsito • Aumento da participação dos modos de emissão zero • Tempo médio de viagem para trabalhar • Veículos registrados
Copenhagenize Index	
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio público ao uso de bicicletas • Cultura de bicicleta • Instalações para bicicleta • Infraestrutura cicloviária • Programa de compartilhamento de bicicletas • Divisão de uso de bicicletas por sexo • Participação das bicicletas nos modos de transportes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de participação do modo bicicleta • Percepção de segurança • Políticas públicas • Aceitação social • Planejamento urbano • <i>Traffic Calming</i> • Bicicletas de carga e logística
European Green Capital Award (EGCA)	
<ul style="list-style-type: none"> • Mudança climática: mitigação • Mudança climática: adaptação • Mobilidade Urbana Sustentável • Uso sustentável da terra • Natureza e biodiversidade • Qualidade do ar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruído • Resíduos sólidos • Água • Crescimento verde e eco-inovação • Desempenho energético • Governança
Quality of Living Ranking (Mercer)	
<ul style="list-style-type: none"> • Bens de consumo • Ambiente econômico • Habitação • Considerações médicas e de saúde • Ambiente natural 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiente político e social • Serviços públicos e transportes • Lazer • Escolas e educação • Ambiente sociocultural
Walk Score	
<ul style="list-style-type: none"> • Distância entre residências e serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • Distância entre residências e transporte público

Fonte: Adaptado de UITP, Copenhagenize, EGCA, Mercer e Walk Score.

governos das cidades participantes no sentido de melhoria da infraestrutura, em função dos resultados das avaliações, e orientam políticas públicas e a difusão de informações para a sociedade civil.

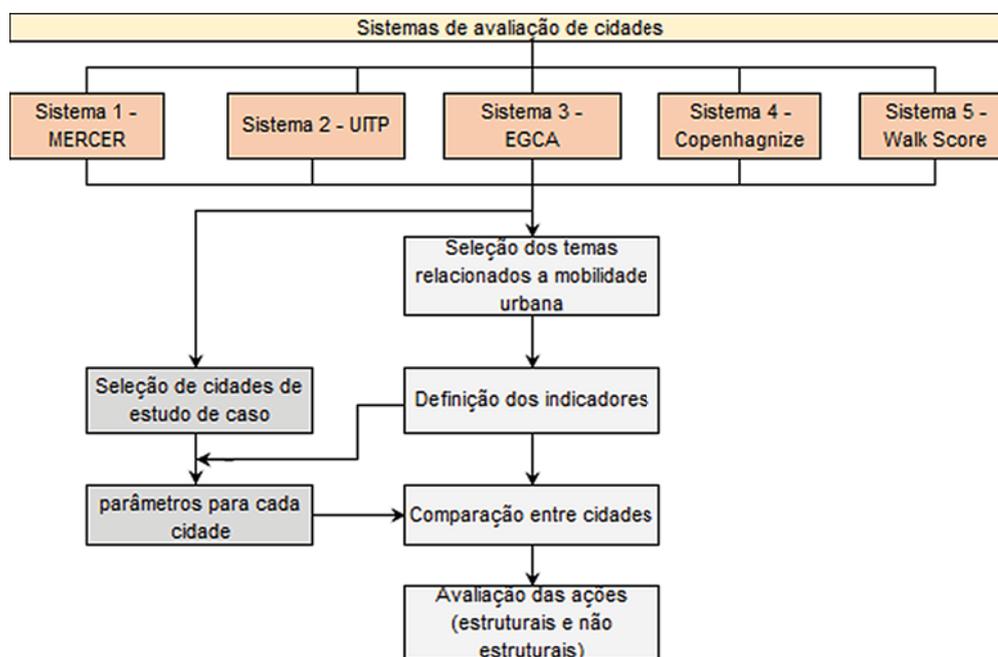
Após a averiguação de quais indicadores compunham cada sistema de avaliação (Quadro 1), agruparam-se os específicos relacionados aos transportes e mobilidade urbana de cada sistema. Os indicadores escolhidos foram

validados em cidades selecionadas em cada um dos sistemas de avaliação, sendo realizada pesquisa para obter as informações dos indicadores em cada cidade em estudo de caso. Assim, foi realizada avaliação dos indicadores, comparando valores entre as cidades e, por fim, desempenhada análise sobre as ações, estruturais e não estruturais, comuns entre as cidades, e sobre como estas podem auxiliar na melhoria da mobilidade urbana das cidades brasileiras em acordo com o fluxograma apresentado pela Figura 1.

Seleção e classificação dos temas e indicadores relacionados a mobilidade urbana

Cada um dos sistemas de avaliação selecionados possui diversas temáticas de abrangência, como apresentado pelo Quadro 1. Como o objetivo é trabalhar com o setor de transporte e mobilidade urbana, foi realizada triagem em cada um dos sistemas para que se buscassem os indicadores ou áreas temáticas relacionadas a esse aspecto.

Figura 1 – Fluxograma de desenvolvimento da pesquisa



Fonte: os autores.

Esses indicadores evidenciados, em cada um desses sistemas, serão validados para cidades bem graduadas nesses sistemas de avaliação. Portanto, a partir dessa seleção, os indicadores foram organizados de modo a permitirem orientar a coleta de dados para estabelecer um panorama das ações e característica das cidades analisadas.

Seleção de cidades dos sistemas de avaliação para validação dos indicadores

A seleção das cidades para validar os indicadores ocorreu considerando-se as melhores colocadas nos sistemas de avaliação, com cidades de diversos portes populacionais, evitando-se, no entanto, grandes metrópoles, com objetivo de que estas pudessem indicar a adoção de medidas efetivas previamente à ocorrência de problemas crônicos do sistema de transportes, que muitas vezes são irreversíveis ou de elevados custos de mitigação em cidades de grande porte. Cabe destacar que a seleção de cidades não foi rígida, uma vez que todas as cidades bem colocadas possuíam iniciativas positivas e ações relevantes à melhoria da qualidade do sistema de transportes.

Pesquisa dos parâmetros para as cidades

A pesquisa dos indicadores ocorreu considerando-se, prioritariamente, dados oficiais governamentais dos municípios, censos nacionais, pesquisas e relatórios técnicos produzidos pelos municípios. Também foi necessário realizar

pesquisas em artigos científicos, relatórios de organizações não governamentais e, esporadicamente, em notícias relacionadas ao assunto.

Devido ao fato de cada país e/ou cidade ter seu procedimento de geração e disponibilização de dados, nem sempre os resultados foram obtidos no mesmo ano. Também foram elencadas as informações-chave que permitiam compreender a essência das ações ou resultados obtidos pelas cidades, não entrando em detalhes, uma vez que algumas cidades possuem informações disponíveis mais detalhadas que outras.

Comparação e avaliação das ações de transportes mobilidade urbana nas cidades

A compilação dos dados foi realizada em planilha, contendo todos os indicadores e o valor correspondente às cidades avaliadas. Essa planilha sintetiza, por temas de afinidade, o resultado numérico ou qualitativo de cada indicador, permitindo realizar comparação entre as cidades, além de identificar qual a magnitude das ações de transportes e mobilidade urbana em cada cidade, podendo inferir para ações relacionadas ao *benchmarking* de medidas de eficiência em transportes e mobilidade urbana sustentável.

A avaliação realizada considerou, assim, os indicadores quantitativos e qualitativos. No primeiro caso, foi realizada a criação de taxas ponderadas *per capita*, por área, ou porcentagem. Isso permitiu, ainda, extrair referências estatísticas, como média, máximos e mínimos e desvio padrão, o que subsidia a análise das comparações e conclusões.

É ainda importante considerar que a avaliação dos indicadores qualitativos permitiu identificar explicação da operacionalização de determinado tema e, em alguns itens, expressou uma lista de ações desenvolvidas em favor do critério estudado. Dessa forma, não menos importante, permite assimilações da importância de determinadas ações para a eficiência na mobilidade urbana.

Resultados

Os resultados serão apresentados em cinco etapas. A primeira refere-se ao resultado da seleção de indicadores e temas relacionados à mobilidade urbana, que serão utilizados para validar as informações para as cidades de estudo de caso. Na segunda etapa, serão apresentadas as cidades selecionadas como estudo de caso. Na terceira etapa, serão apresentados os resultados dos indicadores validados para cada cidade de estudo de caso demonstrando a comparação entre elas. Na quarta etapa, esses indicadores apresentados serão discutidos considerando-se os aspectos relevantes e estatísticos dos dados obtidos. A última etapa dos resultados tratará dos indicadores qualitativos, discutindo as medidas de controle institucionais de planejamento urbano.

Seleção e classificação dos indicadores e temas

Os sistemas de avaliações de cidades selecionados, Copenhagenize, *Walkscore*, UITP Index, Mercer e EGCA, possuem temas relacionados,

porém, com objetivos gerais distintos, desenvolvidos respectivamente para: infraestrutura cicloviária, de pedestres, mobilidade urbana, qualidade de vida e qualidade ambiental urbana.

Todos os sistemas de avaliação consideram o sistema de transportes e mobilidade urbana em sua avaliação enquanto temática fundamental para que se entenda o desempenho das cidades, considerando cada um dos objetivos propostos por esses sistemas de avaliação (vide Quadro 2).

O cruzamento dos componentes dos diferentes sistemas de avaliação permitiu reunir temas em comum entre eles, sendo possível classificá-los em dois grupos principais. O primeiro trata de temas/indicadores relacionados diretamente com os transportes e impactos relacionados; e o segundo caracteriza-se como indicadores suplementares que relacionam aspectos do planejamento urbano, demografia, aspectos institucionais que contribuem para a melhoria da mobilidade urbana.

Dessa forma, os indicadores relacionados a mobilidade urbana pelos sistemas de avaliação exprimem mensurações relacionadas a: infraestrutura cicloviária e para pedestre, *design* urbano, emissões, acidentes de transportes, tempo de deslocamento e congestionamentos, transporte público, ruído e consumo de combustível (Quadro 2).

Esses parâmetros foram enquadrados em dois aspectos principais: infraestrutura urbana e de transportes e impactos ambientais e socioeconômicos (Quadro 3). A primeira classe refere-se às infraestruturas de transporte público, cicloviária, para pedestres e o planejamento urbano (*design* urbano). A segunda está relacionada aos impactos decorrentes

do sistema de transportes e mobilidade urbano, especificamente ruído, poluição do ar, consumo de combustível, acidentes e tempo de deslocamento ou em congestionamento.

Quadro 2 – Sistemas de avaliação de parâmetros que envolvem mobilidade urbana sustentável

Índice	Parâmetros relacionados a mobilidade urbana
Copenhagense	Infraestrutura cicloviária
Walk score	Infraestrutura para pedestres, <i>design</i> urbano
UITP Index	Emissões, infraestrutura cicloviária, <i>design</i> urbano, acidentes, tempo de deslocamento
Mercer Quality of life	Emissões, congestionamento/tempo perdido, transporte público
European Green Capital Award	Emissões, ruído, transporte público, consumo de combustível

Fonte: os autores.

Quadro 3 – Classificação dos indicadores e temas associados aos sistemas de avaliação estudados

Aspecto	Temas relacionados
Infraestrutura urbana e de transportes	Infraestrutura cicloviária Infraestrutura para pedestre <i>Design</i> urbano Transporte público
Impactos ambientais e socioeconômicos	Ruído Consumo de combustível Emissões Acidentes Tempo de deslocamento/congestionamentos
Indicadores suplementar	Institucional

Fonte: os autores.

Seleção de cidades para o estudo de caso

As cidades mais bem-classificadas nos sistemas de avaliação: *UITP Mobility Index*, *Mercer Quality of Living City*, *Copenhagenize Index*, *Walk Score* e *European Green Capital (EGCA)* são apresentadas na Tabela 1. Essas cidades possuem indicadores elevados de desempenho em diversos critérios de avaliação,

tornando-as referência e válidas para o estudo de caso da pesquisa.

Com relação ao índice do *UITP Mobility Index*, foram selecionadas as cidades de Portland (EUA), Curitiba (Brasil) e Santiago (Chile). Foram incluídas as cidades Santiago e Curitiba por serem as representantes da América do Sul e Brasil mais bem-classificadas no sistema de avaliação *UITP Mobility Index*. Singapura também foi incluída por ser a melhor

Tabela 1 – Caracterização das cidades selecionadas para o estudo de caso

Sistema de avaliação	Copenhagenize, UITP	Copenhagenize	Copenhagenize	Mercer, ITP, ECGA, Copenhagenize	Mercer
Cidade	Amsterdam	Utrecht	Strasbourg	Copenhague	Düsseldorf
País	Holanda	Holanda	França	Dinamarca	Alemanha
População	779.808	311.367	271.782	562.379	598.686
Área (km²)	219	99,21	78,26	88,25	217
Densidade (hab./km²)	3.560,80	3.138,50	3.472,80	6.372,60	2.759,00
Turistas/ano	15.854.000	4.528.000	8.400.000	11.000.000	4.403.960,00
IDH do país/ordem no ranking mundial ¹	0,931/10	0,931/10	0,901/24	0,929/11	0,936/5

Sistema de avaliação	Mercer	Walk Score	UITP, Mercer	UITP	UITP
Cidade	Vancouver	Minneapolis	Singapura	Helsinki	Portland
País	Canadá	EUA	Singapura	Finlândia	EUA
População	631.486	413.651	5.610.000	599.676	609.456
Área (km²)	114,97	148,85	791,1	184,5	375,78
Densidade (hab./km²)	5.492,60	2.687,70	7.091,40	3.250,30	1.621,80
Turistas/ano	10.000.000	30.900.000	16.402.593	3.576.804	8.990.000
IDH do país/ordem no ranking mundial	0,926/12	0,924/13	0,932/9	0,920/15	0,924/13

Sistema de avaliação	UITP	UITP	ECGA	ECGA	ECGA
Cidade	Santiago	Curitiba	Essen	Umeå	Liubliana
País	Chile	Brasil	Alemanha	Suécia	Eslovênia
População	6.763.000	1.752.000	571.000	118.000	283.000
Área (km²)	641,4	430,9	210,3	34,15	115
Densidade (hab./km²)	10.544,10	4.065,90	2.715,00	3.455,00	2.460,00
Turistas/ano	5.640.700	3.720.000	1.300.000	900.000	1.000.072
IDH do país/ordem no ranking mundial	0,843/44	0,759/79	0,936/5	0,933/7	0,896/25

(1) Ano de referência: 2018. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2018-update>. Acesso em: 3 abr 2019. Fonte: os autores.

cidade asiática representada nas avaliações da UITP e Mercer, além de possuir experiências pioneiras na gestão de tráfego urbano. Estas, ainda, são as únicas cidades estudadas com mais de um milhão de habitantes (Tabela 1).

Nas avaliações do sistema *Mercer*, as cidades bem-classificadas são Copenhague (Dinamarca), Vancouver (Canadá), Singapura e Düsseldorf (Alemanha). No *Copenhagenize Index*, as cidades selecionadas com alta classificação foram Copenhague, Amsterdã (Holanda), Utrecht (Holanda), Estrasburgo (França). Para o *Walk Score*, selecionaram-se as cidades de Vancouver e Minneapolis; e, para o EGCA, foram selecionadas as finalistas dos últimos anos: Liubliana (Eslovênia), Essen (Alemanha) e Umeå (Suécia).

É notável destacar que muitas cidades são reincidentes em mais de um sistema de avaliação, com experiências que as posicionam na vanguarda de ações de sustentabilidade e mobilidade urbana em nível mundial. A exemplo, a cidade mais citada é Copenhague, posicionada em quatro rankings, além de Amsterdã, Vancouver e Singapura presentes em dois.

Ressalta-se que a natureza de seleção das cidades implica a existência de disparidades socioeconômicas que devem ser consideradas na interpretação dos resultados, assim como pesadas em caso de adaptação à realidade brasileira. Entre os países presentes na análise, possivelmente o Brasil possui os maiores desafios diante de sua complexidade de fatores políticos-institucionais e territoriais que, ignoradas, podem tornar projetos inexecutáveis ou, mesmo que executados, não solucionar determinada demanda.

Nota-se, entretanto, que todas as cidades de estudo de caso possuem iniciativas

relevantes para os contextos socioeconômicos de mobilidade urbana no país e mesmo internacional. Dessa forma, os indicadores devem ser avaliados não apenas isoladamente, mas comparando-se valores em comum entre os países, sobretudo os de elevado IDH, permitindo inferir sobre a importância de quais parâmetros são determinantes e prioritários para orientar suas políticas urbanas. E, assim, orientar reflexões sobre a pertinência dessas políticas aplicadas à realidade.

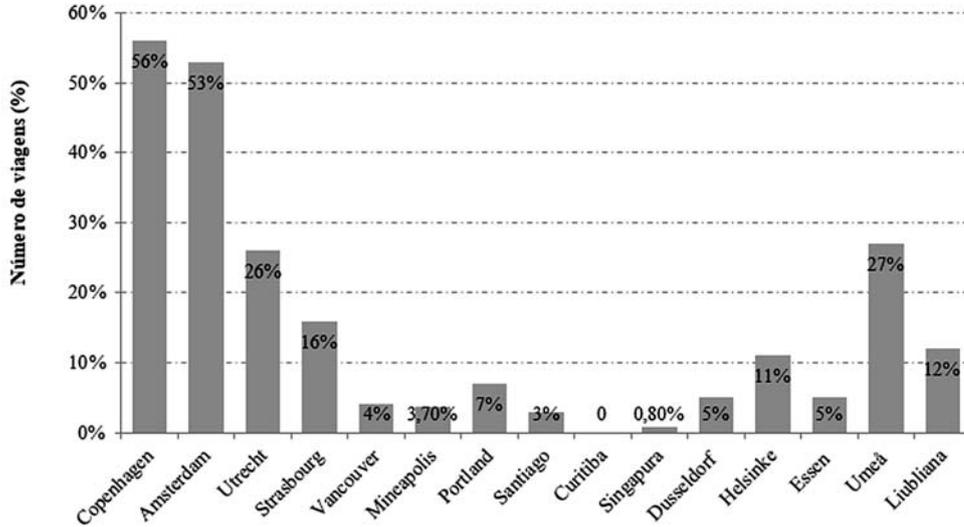
Comparação entre as cidades

A comparação entre as cidades, realizada com base nos indicadores obtidos dos sistemas de avaliação, permitiu estabelecer correlações entre mais de uma variável.

As cidades com as maiores taxas de deslocamentos realizados por bicicletas são Copenhague e Amsterdã, com mais de 50% dos deslocamentos urbanos realizados por bicicleta. Destacam-se, ainda, as cidades de Umeå e Utrecht, com 26% e 27% dos deslocamentos, respectivamente (Figura 2).

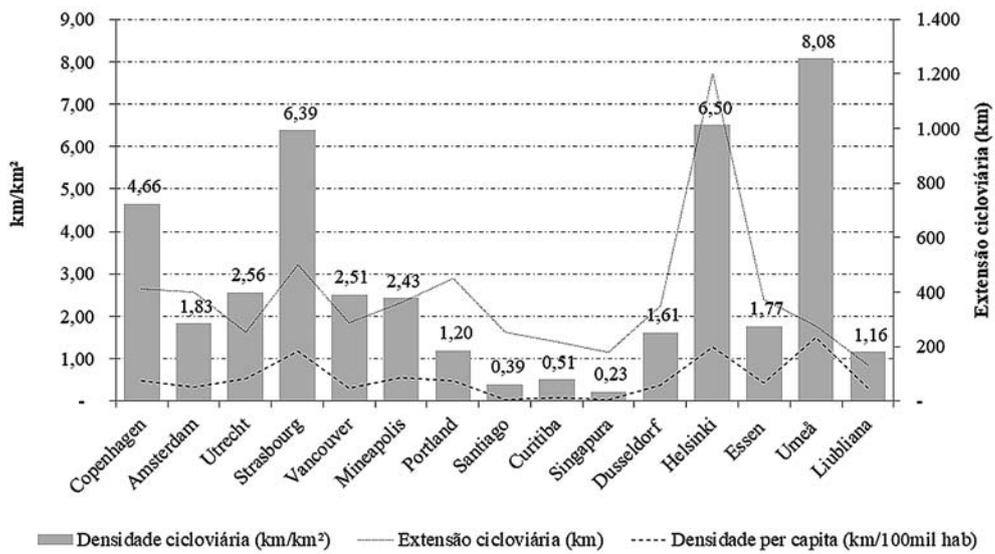
As altas taxas de uso ciclovitário também estão associadas à infraestrutura implementada. Essas cidades possuem elevadas taxas de cobertura por sistema ciclovitário, com destaque para a Helsinque que atinge 1200 km de sistema ciclovitário. No geral, as demais cidades possuem um sistema ciclovitário entre 200-500km. Observa-se, ainda, relação entre a infraestrutura existente (km ou km/km²) com a maior quantidade de infraestrutura por habitante. As cidades com maiores índices de infraestrutura por habitante são Umeå, Helsinque e Estrasburgo (Figura 3).

Figura 2 – Viagens realizadas por bicicleta



*Dados não disponíveis para Curitiba.
Fonte: os autores.

Figura 3 – Indicadores de infraestrutura cicloviária



Fonte: os autores.

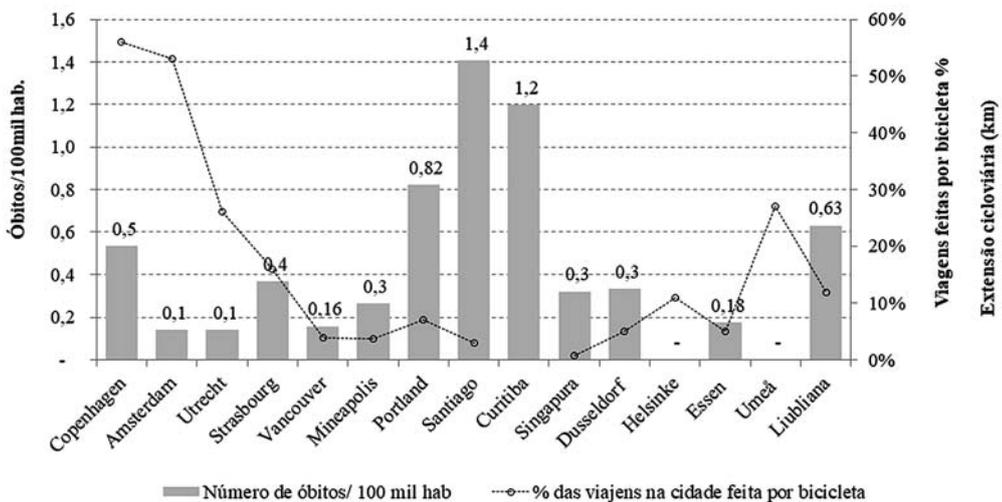
Em contraste com a presença de infraestrutura e viagens realizadas por meio de bicicletas, observam-se taxas inversamente proporcionais de acidentes. Mesmo com boas iniciativas na promoção de transportes ativos, as cidades americanas estudadas possuem as maiores taxas de acidentes resultante em óbitos, tanto de pedestres como de ciclistas; modos mais vulneráveis no sistema de mobilidade urbano, com destaque para Curitiba e Santiago (1,4 e 1,2 óbitos/100mil habitantes, respectivamente), com taxas muito superiores à média (Figura 4). Destaca-se que as cidades com as maiores taxas de deslocamentos por bicicletas possuem, no geral, as menores taxas de acidentes com fatalidades, com destaque para Copenhague e Amsterdã, que possuem mais de

50% dos deslocamentos feitos por bicicletas. Umeå e Helsinque, por exemplo, possuem anos sem ocorrências de acidentes fatais.

Com relação à infraestrutura para pedestre, foi identificado que todas as cidades buscam alternativas para fomentar a circulação de pedestres na cidade, e muitas adotam a restrição de circulação de veículos em ruas centrais, para que sejam aumentadas as taxas de circulação de pedestres, além de fomentar a economia e melhorar a estética da cidade (Figura 5).

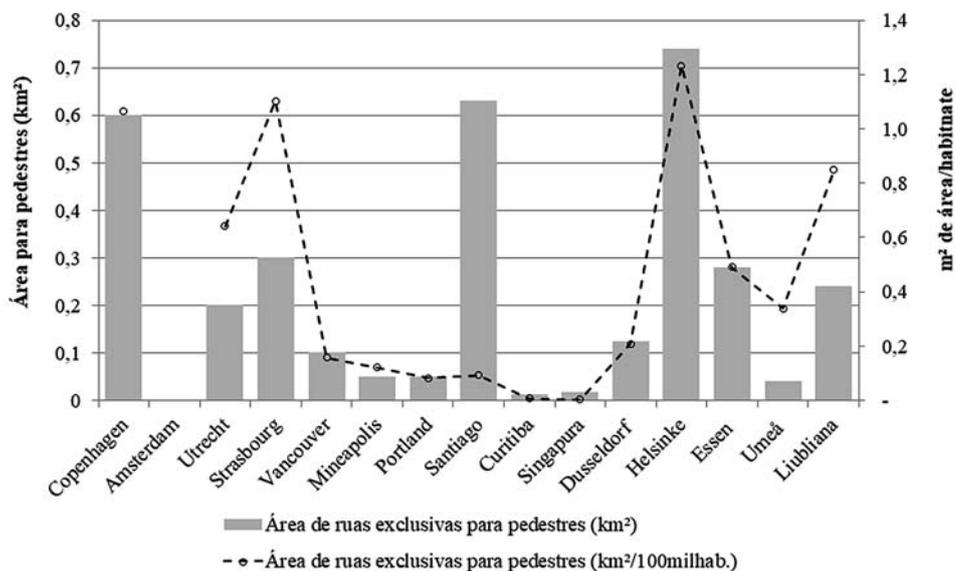
Destacam-se as cidades de Helsinque, Copenhague e Estrasburgo, com as maiores áreas de vias peatonais, com valores superiores a 1m² de área por habitante, estando em Helsinque a maior infraestrutura identificada,

Figura 4 – Acidentes de transportes.
Vítimas fatais de ciclistas por 100mil habitantes



Fonte: os autores.

Figura 5 – Ruas de uso exclusivo para pedestres



*Informações não localizadas para Amsterdam.
Fonte: os autores.

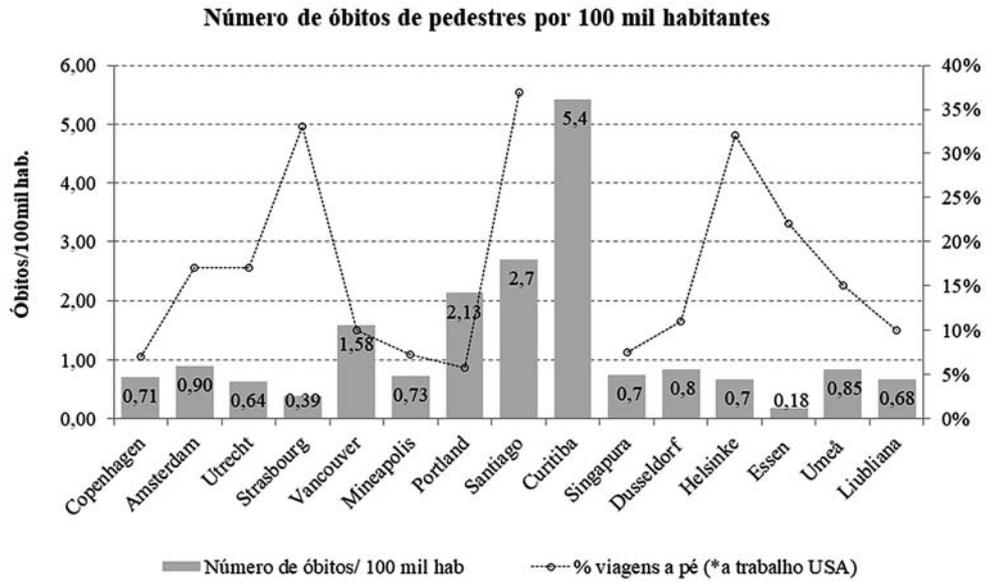
com cerca de 0,72km² em área peatonal. Na cidade de Santiago, mesmo possuindo uma quantidade expressiva de área peatonal, esse efeito é minimizado quando relativizado com o tamanho da população ou com a área da cidade, tendo em vista ela ser uma cidade de grande porte.

Com relação aos acidentes envolvendo pedestres, as cidades analisadas com as maiores taxas são Curitiba e Santiago (5,4 e 2,7 óbitos por 100mil/habitantes, respectivamente), com destaque para a cidade brasileira, que possui taxa duas vezes maiores do que a segunda colocada (Figura 6). Destaca-se, ainda, um predomínio de menores taxas de acidentes em cidades europeias (taxas abaixo de 0,9 óbitos/100mil habitantes), sendo verificado menor dependência do uso de carros e maiores taxas de uso de transporte ativo.

Iniciativas importantes, como o compartilhamento de veículos, também foram verificadas. Com relação ao compartilhamento de bicicletas, as cidades com o sistema mais estruturado são Estrasburgo, com 1.619 bicicleta/100mil habitantes, seguido de Essen, com 525 bicicletas/100mil habitantes. Utrecht, apesar de ser uma das cidades com melhores condições de infraestrutura para ciclistas, ainda não possui sistema implementado, estando em fase de estudo. Com relação ao compartilhamento de carros, a cidade de Vancouver atinge os maiores valores, com cerca de 238 carros/100mil habitantes, seguido de Portland (175) e Amsterdã (167) (Figura 7).

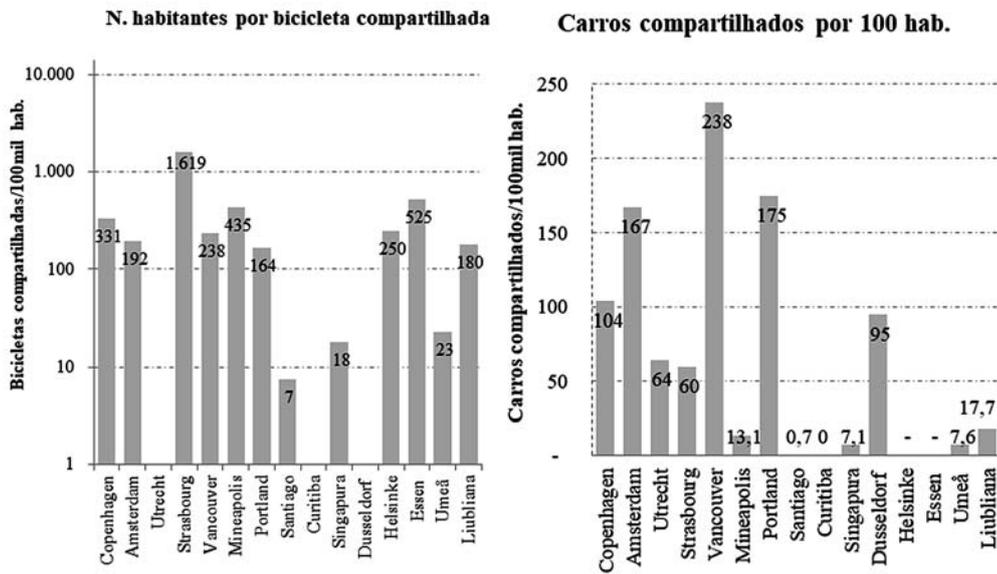
Com relação à frota de veículos, observa-se uma predominância de mais carros registrados per capita nas cidades americanas de Portland e Minneapolis, com valores acima

Figura 6 – Acidentes de transportes. Vítimas fatais e viagens de pedestres



Fonte: os autores.

Figura 7 – Número de carros e bicicletas compartilhados



* Existe mas sem dados disponíveis para Düsseldorf; ** Existe, mas sem dados disponíveis para Essen.

Fonte: os autores.

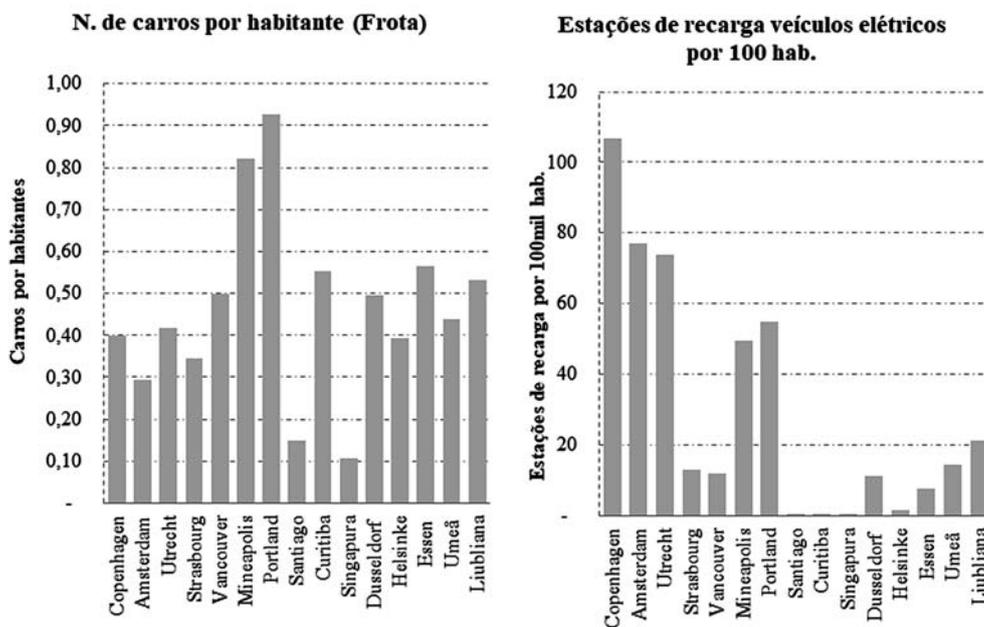
de 0,8 carros/habitante. As menores taxas de motorização são observadas em Singapura e Santiago, com menos de 0,2 veículos/habitante (Figura 8).

Com relação ao número de estações, cidades como Copenhague, Amsterdã e Utrecht possuem as maiores taxas de cobertura por habitantes. Ao mesmo tempo, as cidades americanas também possuem iniciativas relevantes, com destaque para Portland e Minneapolis.

Com relação à divisão dos modos de transporte, foram observados altos índices de uso de transporte público nas cidades estudadas, com destaque para Helsinque, Santiago,

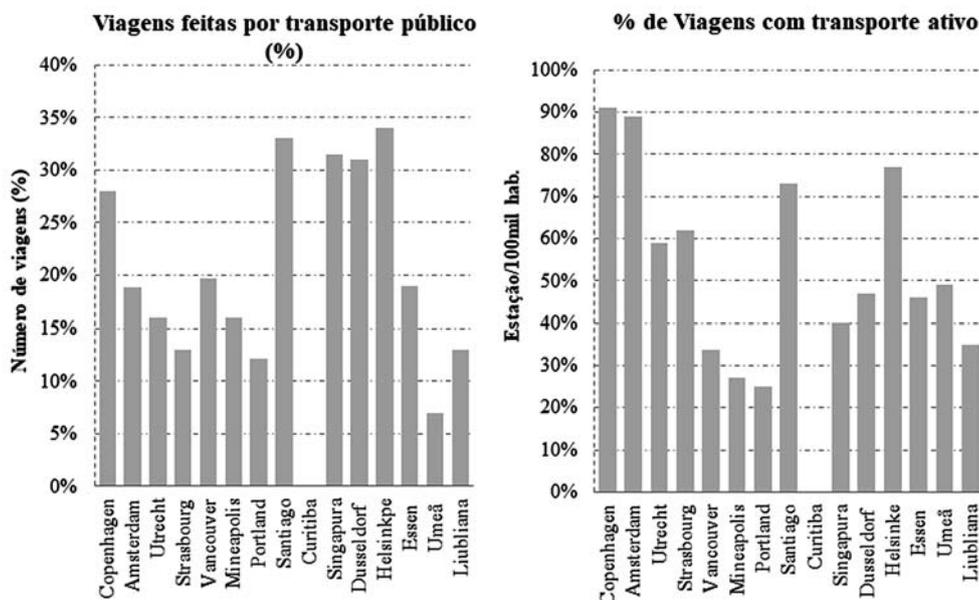
Singapura e Düsseldorf, com mais de 30% dos deslocamentos urbanos realizados por transporte público (ônibus e transporte ferroviário) (Figura 9). O transporte ativo nas cidades estudadas também demonstrou elevados valores, atingindo cerca de 90% nas cidades de Copenhague e Amsterdã (incluindo transporte público, uso de bicicletas e pedestres), sendo citado por Moeinaddini et al. (2015) como um dos fatores fundamentais para ambiente urbano sustentável. As cidades norte-americanas apresentaram as menores taxas (com menos de 30% em Minneapolis e Portland).

Figura 8 – Frota de veículos registrados e estações de recarga para carros elétricos



Fonte: os autores.

Figura 9 – Viagens realizadas por transporte público e transporte ativo



* Dados não disponíveis para Curitiba.
Fonte: os autores.

Análise dos indicadores

Observando os indicadores das cidades avaliadas, a infraestrutura cicloviária mostrou-se como importante parâmetro para cidades com bons índices nos sistemas de avaliação considerados, sendo a extensão média nas cidades avaliadas de cerca de 376km, mostrando que, em média, 2,8km de ciclovias são implementados em cada km² de área urbana nas cidades estudadas ou 81,4km de ciclovias para cada 100mil habitantes. Valores máximos, considerando-se a densidade da rede (por área e por habitantes), foram observados em Umeå e valores mínimos foram verificados em Singapura.

Isso contribuiu para que o número de viagens realizadas por bicicletas aumente consideravelmente, sendo verificada média de 16,4% das viagens (nas cidades estudadas), são realizadas por bicicleta, atingindo o valor máximo de 56% (Copenhague). Em contraste, a menor taxa de deslocamento foi observada em Singapura (0,8% dos deslocamentos feitos por bicicleta). Para Curitiba, não há dados disponíveis.

A existência de bicicletas de uso compartilhado está presente em uma média de 344,6 bicicletas para cada 100mil habitantes, com valor máximo de 1.618,9 bicicletas/100mil habitantes, em Estrasburgo. A cidade de Curitiba não possui sistema instalado, e em Utrecht

um sistema encontra-se em fase de estudo. Não foram localizados dados quantitativos para a cidade de Düsseldorf, apesar de haver sistema implementado.

Outro parâmetro que mostrou sua importância na avaliação da mobilidade urbana sustentável é a presença de infraestrutura ferroviária, mesmo em cidades de pequeno porte (até 200 mil habitantes, segundo a OECD, 2018). Os indicadores apontaram uma média de 93,4km de ciclovia nas cidades estudadas ou de 16.138 habitantes para cada km implementado. Além disso, verificam-se altos valores de deslocamento por trens nas cidades, em média 46.115 viagens por 100 mil habitantes. Ressalta-se que, das cidades avaliadas, apenas Curitiba não possui infraestrutura ferroviária.

Com relação ao deslocamento de pedestres, observa-se importante indicador relacionado às vias urbanas de uso exclusivo para pedestres, sendo observada uma média de cerca de 0,37km² dessas áreas por cidade. Com relação aos deslocamentos nos diferentes modos de transportes, este demonstrou uma média de cerca de 16,4%.

A infraestrutura de ônibus demonstrou que há, em média, 124,7 ônibus de transporte público para cada 100 mil habitantes. Variando de um número mínimo de 24,9 (Amsterdã) para 237,5 (Vancouver).

Quanto à frota de veículos, observou-se uma média de 0,47 carros para cada habitante, atingindo um máximo de 0,93 (Portland) e um mínimo de 0,11 (Singapura). O compartilhamento de carros também mostrou-se relevante nas cidades analisadas, atingindo média de 65 veículos disponíveis para cada 100 mil habitantes. Das cidades avaliadas, Curitiba não possui o serviço implementado.

Outro indicador avaliado é relacionado a veículos elétricos, sendo observada a existência de iniciativas em todas as cidades. Nesse sentido, foi verificada uma média de 26,2 estações de recarga por cidade avaliada, atingindo o máximo de 106,7 estações por 100 mil habitantes em Copenhague e o mínimo de 0,11 em Curitiba, com 2 estações implementadas, e 0,12 em Santiago, com 8 estações implementadas.

Com relação ao uso de transporte ativo, os deslocamentos realizados a pé, por bicicletas e por meio de transporte público representaram uma média de 51,1% dos deslocamentos no total de diferentes modos de transportes, atingindo valores máximos de 91% e 89% em Copenhague e Amsterdã, respectivamente. Os menores valores foram registrados em Portland e Minneapolis, com 24,9% e 27%, respectivamente.

Avaliando-se o número de acidentes de transportes que resultam em fatalidades, verificou-se uma média de 0,45 óbitos de ciclistas por 100 mil habitantes, com máximo de 1,4 em Santiago (seguido de Curitiba com 1,2 óbitos/100mil habitantes). Algumas cidades, como Umeå e Helsinque, possuem anos sem vítimas fatais de ciclistas. Para pedestres, os números são mais expressivos, sendo verificada uma média de 1,30 óbitos/100mil habitantes, com máximo de 5,42 em Curitiba e mínimo de 0,18 em Essen. Destacam-se, ainda, baixas taxas de óbitos nas cidades como Essen e Umeå, com 1 óbito registrado no ano de referência avaliado.

Quando observada a dimensão da infraestrutura para ciclistas e de transporte público, é possível verificar a existência de relação com as altas taxas de deslocamento por transportes ativos, baixas taxas de acidentes.

Tabela 2 – Estatísticas básicas dos indicadores quantitativos

Tema	Indicador	Estatísticas básicas			
		Média	Máximo	Mínimo	Des. padrão
Infraestrutura cicloviária	Extensão cicloviária (km)	376,3	1.200,0	133,0	144,0
	Densidade cicloviária (km/km ²)	2,8	8,1	0,2	1,9
	Densidade per capita (km/100mil hab.)	81,4	233,9	3,2	50,7
	Viagens feitas por bicicleta (%)	16,4%	56,0%	0,8%	13,8%
	Número bicicleta compartilhadas/100mil hab.	344,6	1.618,9	0	253,2
Infraestrutura ferroviária	Extensão infraestrutura ferroviária (km)	93,4	191,0	10,0	50,7
	Pessoas por km de infraestrutura (hab./km)	16.138	65.660	2.944	14.034
	Número de estações por 100 mil habitantes	18	64	0	15
	Número de viagens de trem (viagens/100mil hab.)	46.115	110.383	0	30.846
Peatonal	Área de ruas exclusivas para pedestres (km ²)	0,37	2,00	0,01	0,4
	Viagens a pé (%) * **	16,5%	37,0%	5,8%	8,4%
Infraestrutura de ônibus	Número de ônibus/100 mil hab.	124,72	237,53	24,88	59,9
Transporte público	Viagens feitas por transporte público (%)	21,0%	34,0%	7,0%	7,6%
Frota de veículos	Número de carros por habitante	0,47	0,93	0,11	0,2
	Carros compartilhados por 100 hab.	65,10	237,53	0	63,5
Carros elétricos	Número de estações de recarga por 100mil hab.	26,2	106,7	0,1	28,6
Transporte ativo	Viagens transporte ativo (%)	51,1%	91,0%	24,9%	18,3%
Acidentes	Número de óbitos de ciclistas/ 100 mil hab.	0,45	1,40	0	0,3
	Número de óbitos de pedestres/ 100 mil hab.	1,30	5,42	0,18	0,9

* EUA dados para deslocamentos exclusivos para trabalho; ** Análise não considera Curitiba, devido à ausência de dados.
Fonte: os autores.

As condições representadas pelos indicadores avaliados demonstram que governos que investiram em uma matriz de modos de transporte ativos e coletivos contribuíram para a melhoria das condições de qualidade de vida e de mobilidade urbana sustentável que as colocam em posição elevada na comparação com outras cidades, evidenciada nos sistemas de avaliação.

A análise deve considerar, ainda, as nuances das cidades e dos países analisados, haja vista que os sistemas de avaliação possuem

uma limitação de avaliação de cidades ao longo de todo o mundo, sendo a maioria restrita a determinada unidade geográfica, continente ou cidades selecionadas, capitais, etc. Nesse contexto, foi possível observar que, mesmo algumas cidades sendo de referência – por exemplo, Santiago e Curitiba, na América Latina –, pela superação de desafios aplicados a realidades particulares de seus países, elas se encontram muito aquém dos indicadores aqui avaliados de outras cidades, sobretudo de países desenvolvidos, com destaque para a Europa.

Nesse sentido, um dos pontos favoráveis da utilização de cidades como *benchmarking* é a possibilidade de estabelecimento de objetivos e metas com base nas melhores práticas. Planejadores urbanos podem tirar lições valiosas desses números, incorporando conceitos e outras dimensões que não econômicas à proposição de soluções para os problemas em centros urbanos brasileiros, permitindo entender como as ações implementadas nos sistemas de mobilidade proporcionam ganhos sociais, econômicos e ambientais aos usuários e cidadãos, contribuindo para a prosperidade de cidades e países.

Medidas de controle institucionais e de planejamento urbano

Esta análise foi organizada elencando ações de planejamento ou institucionais aplicadas ao sistema de transportes e mobilidade urbana. Estas auxiliam, de forma complementar, a compreender os indicadores alcançados pelas cidades, acima demonstrados. Ademais, medidas de controle são fundamentais para o desenvolvimento integrado de melhorias na mobilidade urbana, sejam elas regulamentações legais, protocolos de *design* urbano ou mecanismos de monitoramento e geração de dados.

Com relação ao planejamento urbano, de forma geral, as ações mais citadas referem-se à restrição de áreas de circulação de carros em zonas centrais da cidade e à redução da velocidade de circulação de veículos, criando vias para pedestres, para fomentar o uso peatonal e reduzir os impactos negativos de veículos, além de compatibilizar infraestrutura ferroviária nessas zonas (Quadro 4).

Outras ações desenvolvidas referem-se à criação de locais de *park+ride* (estacionamentos localizados próximos a áreas de transporte público, bicicletas, etc.) que possibilita, aos condutores, estacionar os veículos e seguir trajeto de bicicleta ou acessar transporte público, fomentando o uso de transporte ativo. Ainda, a integração entre modais é muito enfatizada. Como solução para estacionamentos, também foi verificada a possibilidade de criação de vagas subterrâneas para veículos em zonas centrais, com os objetivos de não comprometer a qualidade da estética urbana e ampliar espaços para a circulação de pedestres e ciclistas. A questão da estética urbana é elencada em diversas cidades como fator que influencia diretamente no deslocamento de ciclistas e pedestres, principalmente.

Com relação ao controle do ruído de fontes móveis, a maioria das cidades possui um sistema de monitoramento do ruído associado a mapas temáticos. Entre as estratégias para reduzir esse impacto, também foi enfatizada a criação de rotas específicas para cargas pesadas, utilização de pavimentos menos ruidosos, barreiras e isolamento de construções e a densificação de áreas centrais e adequação acústica de edificações para redução do ruído. Além disso, são citadas normativas relacionadas ao zoneamento de ruído e de legislação específica de controle (federais ou municipais).

No que se refere à poluição atmosférica, as ações adotadas pelos municípios são relacionadas ao monitoramento da concentração de principais poluentes, substituição de frota de transporte público por carros de baixa ou nula emissão (veículos elétricos ou hidrogênio). Destacam-se, ainda, medidas relacionadas ao zoneamento dos níveis de ruído e ao fomento

do uso de transporte ativo e a existência de taxa de congestionamento em Singapura, cobrada para veículos no centro comercial em horário de pico.

Com relação a banco de dados e estudos específicos para a geração de dados e subsídio a uma gestão mais eficiente do sistema de transportes e mobilidade urbana, observam-se estudos específicos para ciclistas, pedestres, pesquisas de deslocamento, planos diretores por tipos de modais e procedimentos para a coleta de dados.

Em conjunto com as medidas estruturais como infraestrutura de transportes, as medidas institucionais e de gestão são fundamentais para um controle de externalidades do sistema de transportes urbanos, com destaque para a poluição atmosférica e ruído, bem como na aquisição e apresentação de dados de qualidade e de forma contínua, que são determinantes para a composição de planejamento urbano.

Observa-se que muitas das decisões inadequadas de planejamento urbano nas cidades brasileiras e avaliações de soluções alternativas são processos que passam ao largo de estudo, uma vez que não há dados suficientes para a comprovação de melhores alternativas a longo prazo. A tomada de decisão acerca de ações estruturais e não estruturais compatíveis com as necessidades da população considera, quase exclusivamente, condições financeiras de investimentos, não sendo avaliado o custo público do atual modelo de transportes implementado, para que seja comparado com soluções alternativas, além de benefícios indiretos, custos sociais e ambientais a longo prazo.

Isso também causa uma falha de julgamento por parte de tomadores de decisões, uma vez que os benefícios econômicos de um

modelo eficiente de transportes e mobilidade urbana serão concretizados em longo prazo, como ressaltam Newman (2014) e Maciulis, Vasiliauskas e Jakubauskas (2009), gerando um dinamismo econômico na cidade, atraindo investimentos, tecnologia de ponta e referência no setor econômico pela logística proporcionada, maximizando investimentos, eficiência e competitividade das cidade, região e da nação como um todo.

Conclusão

A utilização de sistemas de avaliação em nível mundial permitiu obter uma seleção precisa dos indicadores e temas utilizados para avaliar condições de mobilidade urbana enquanto eixo de promoção de qualidade de vida, qualidade ambiental urbana e sustentabilidade. Os indicadores permitiram conhecer o desempenho das cidades em função das suas infraestruturas implementadas, com destaque para o transporte ativo, além de aspectos institucionais e de gestão de externalidades.

Mediante isso, as cidades mais bem-classificadas nos sistemas de avaliação foram comparadas por meio dos indicadores selecionados, permitindo identificar quais as ações que cidades com altos níveis de desempenho de transportes e mobilidade urbana realizam, gerando um instrumento, para governantes e técnicos, das ações de melhoria que podem orientar políticas nas cidades brasileiras.

Soma-se a isso o fato de que a maioria das ações, principalmente de infraestrutura, é observada em várias cidades do estudo de caso. Isso demonstra que há metodologias consagradas para que se alcancem elevados índices

Quadro 4 – Indicadores qualitativos verificados nas cidades

Ações desenvolvidas						
Pais	Cidade	Planejamento urbano	Controle e monitoramento de ruído	Controle e monitoramento de poluição atmosférica	Mecanismos financeiros/taxas	Sistema de informação
Dinamarca	Copenhague	Restrição de uso de veículos no centro e da velocidade máxima; criação de vias para pedestres.	Estudos de percepção de ruído. Zonamento de ruído ao redor de vias, indústrias. Fiscalização das emissões sonoras dos veículos; uso de pneus mais silenciosos, superfícies de estrada que reduzem o ruído, redução de velocidade do fluxo, proibições em caminões em determinadas vias, barreiras acústicas e mudança na utilização de edifícios.	Ações de fomento à cultura de bicicletas, restrição do uso de automóveis na cidade, todos os carros da frota municipal são elétricos ou a hidrogênio, meta de 50% dos deslocamentos habituais feitos de bicicleta, investimentos em metrô (154). Monitoramento, medição de parâmetros, zonas de baixa emissão, ônibus com redução de 90% de emissão de poluentes (175).		Censo ciclístico (21). Plano de Clima. Clean Air Copenhagen (155).
	Amsterdã	Restrição de uso de carros, redução de velocidades em diversas ruas de 50 km/h para 30 km/h, uso prioritário de ruas por carros e Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Estacionamentos subterrâneos, redução de tempo procurando estacionamento nas áreas centrais e criação de espaços de Park+Ride.	Noise Pollution Act com avaliação dos níveis de ruído de transportes, fluxos e medidas mitigadoras. Formas de reduzir o ruído do tráfego rodoviário: veículos mais silenciosos; pneus mais silenciosos; superfícies de estrada mais silenciosas; redução de velocidade; barreiras de ruído; isolamento de construções (142)	Monitoramento em tempo real (<i>Air quality index</i>) (156). Mapeamento de poluição atmosférica sistema viário (157). Fomento ao uso de bicicletas, ruas para pedestres, transporte público.		Bicycle Plan (30). Plan Amsterdã (31).
Holanda	Utrecht	Anel viário entorno cidade e instalações para park+ride, restrição de carros no centro; traffic calming (30km/h). Estacionamento pago no centro para visitantes e residentes. Estacionamentos próximos a zonas para pedestres. Não é permitido andar de bicicleta nas ruas entre as 8:00 e 18:00h, mas há rotas alternativas para ciclistas. Caminhões de serviço e entregas estão autorizados a viajar na zona livre de carros.	Noise Pollution Act com avaliação dos níveis de ruído em sistema de transportes, fluxos e medidas mitigadoras. Formas de reduzir o ruído do tráfego rodoviário: veículos mais silenciosos; pneus mais silenciosos; superfícies de estrada mais silenciosas; redução de velocidade; barreiras de ruído; isolamento de edifícios (142)	Zona livre de poluentes no centro. Limites excedidos com multa (81). Monitoramento e mapeamento (158). Monitoramento em tempo real (<i>Air quality index</i>) 156.		Action Plan 2015 – 2020. Censo Municipal (https://utrecht.dataplatform.nl/data)
França	Strasbourg	Centro histórico alterado para zona de pedestres, com <i>light rail</i> , estacionamentos nas periferias, criação de <i>anel viário</i> (88) e Park+Ride (87).	Mapas de ruído produzido. Fomento a formas alternativas de transporte. Projetos mitigação acústica. (143)	Monitoramento em tempo real (<i>Air quality index</i>) (156)		Plano diretor pedestres (135); Plano Diretor Cicloviário e Plano Diretor Transportes Coletivos (250). Plano de urbanismo (143).
Canadá	Vancouver	Arquitetura de edifícios e urbanismo com foco para a segurança de pedestres. Integração de modais. Transformações de ruas em espaços para pedestres (180). Arquitetura voltada para a densidade demográfica	Pesquisas percepção da população sobre ruído. Autoridades de controle de ruído. <i>Noise Control Bylaw</i> (147); Manual de Controle de Ruído da Cidade de Vancouver; diretrizes para mitigação de ruído de vias em Plano Diretor (145).	Estudo de emissões por modal, monitoramento de poluição atmosférica (159) – Legislação municipal, diretrizes e limites de qualidade (160). Mapa tempo real de qualidade (161)		Commute to work – Census Canada (50); National Household Survey (NHS); (51) My health community survey; (86) Pedestrian Volume and opinion Survey; Pedestrian safety study (179).
Estados Unidos	Minneapolis	Implementação de zonas para pedestres, <i>skyways</i> (caminhos sobre vias) (191); Definição de áreas potenciais para pedestres. Esquinas com extensão de meio fio, interseções com segurança.	<i>Guide to Noise Control in Minnesota</i> (6)	Monitoramento de Benzeno.		U.S. Census Bureau's American Community Survey (ACS) (23); contagens de veículos (191). City Cycling Account (57). Pedestrian Masterplan (191)
	Portland	Expansão de zonas para pedestres, corredores para pedestres, ações de segurança, design de edificações, esquinas (192) e <i>skyways</i> . Amplas calçadas, bem urbanizadas e arborizadas, investimentos em transporte público e cicloviário. Investimento intensivo em conforto e estética de ruas e calçadas.	<i>Traffic calming Program</i> .	Monitoramento de partículas finas PM 2.5.		The U.S. Census Bureau's American Community Survey (ACS) (23); Portland Bicycle Counts (59)

Ações desenvolvidas						
Cidade	País	Planejamento urbano	Controle e monitoramento de ruído	Controle e monitoramento de poluição atmosférica	Mecanismos financeiros/taxas	Sistema de informação
Santiago	Chile	Estabelecimento de Zonas Verdes, fomento do uso de transporte público e taxi, redução de emissões, ruas pedonais e semi-pedonais, fomento no uso de bicicletas e redução no uso de carros (193).	Mapa de bairros mais ruidosos (148); Mapa de ruído da cidade (149).	Sistema Nacional Informação qualidade do ar; monitoramento e mapeamento qualidade do ar RM Santiago; (162). Fomento ao uso de transporte público, arborização, manutenção de veículos, uso bicicleta.	-	Plano de Mobilidade, pesquisas de transportes, matriz de deslocamento (264).
Curitiba	Brasil	Rotas cicloviárias. Redução de velocidade para 30km/h em algumas zonas centrais, Zona azul.	NBR Ruído. <i>Traffic Calming</i> 30km/h.	Resolução Conama, rede de monitoramento da qualidade do ar IAP (164).	-	Pesquisas pontuais realizadas pela prefeitura.
Singapura	Singapura	Lei de conduta para ciclistas (131). Implementação de ruas para pedestres, zonas comerciais voltadas para circulação de pedestres, infraestruturas de transporte coletivo abrangente (194)	Regulação de níveis de ruído (geral). Medidas de prevenção (uso do solo), fiscalização, monitoramento e educação (150).	Monitoramento da qualidade do ar (166). Estratégias de diminuição do uso de veículos nas áreas centrais, incentivo ao uso de bicicleta, taxa de congestionamento.	Cobrança de taxa de congestionamento no centro comercial e horário de pico (10).	Smart Mobility 2030 (265) Singapore National Cycling Plan (266). Walking and Cycling Plan (267).
Düsseldorf	Alemanha	Ruas com restrições para veículos, zonas de pedestres, iniciativas para a diminuição do nível de emissões (Environmental Zones). Transporte público eficiente.	Plano Diretor de redução de ruído do tráfego viário. Determinação de pontos de conflitos, medidas de mitigação (paredes, janelas, vegetação, redução velocidade) (151).	Monitoramento da qualidade do ar. Plano de qualidade do ar (165). Zonamento, monitoramento, declino, Volumes de tráfego e qualidade do ar, etc.	-	Planos de mobilidade inteligentes (268).
Essen	Alemanha	Interseções protegidas, ruas para pedestres, investimentos em transporte público e infraestrutura cicloviária.	<i>Strategic Noise Plan</i> . Determinação de áreas de <i>traffic calming</i> . Zonamento acústico (62).	Projetos de eficiência energética de mobilidade; monitoramento de parâmetros de ruído; redução do uso de veículos a diesel, regulações de emissões rígidas para veículos; Investimento em carros e bicicletas compartilhados; investimentos em veículos elétricos (169).	-	Estudos de tráfego (269) Planejamento de Transporte público georreferenciado (270).
Hel싱que	Finlândia	Criação de zona extensiva e uniforme para pedestres (195). Ruas pedonais, calçadas alargadas e <i>design</i> para pedestres. Ruas possuem pavios cobertos de vidro. Plano de expansão de áreas para pedestre. Estacionamentos e serviços de manutenção subterrâneos. Maior rede cicloviária urbana da Europa.	<i>Traffic Noise Survey</i> Medições nas ruas, planejamento para o uso de trens e tram (63). Arborização e infraestrutura cicloviária.	10 pontos de monitoramento da qualidade do ar (6 parâmetros) (65). Dados integrados de tráfego, poluição atmosférica e dados meteorológicos. Fomento ao deslocamento de pedestres. (168). Arborização e infraestrutura cicloviária, ruas exclusivas para pedestres e outras de tráfego lento.	-	Hel싱ki Bicycle Account (24). Coleta de dados de tráfego (168).
Umeå	Suécia	Investimentos em infraestrutura de pedestres, ciclismo e transporte público (196). Investimentos em zonas de pedestres e segurança.	Estudo de ruído ambiental urbano. Delimitação de população afetada por nível de ruído em vias e parques. Eletrificação de rede de transporte público, barreiras acústicas, monitoramento. Densificação da área central, arquitetura urbana voltada para reduzir impactos (152).	Plano de ação para qualidade do ar; monitoramento e gestão da mobilidade e desviando tráfego do centro da cidade (62). Parcela dos ônibus operando na cidade são de baixa emissão (201).	-	Traffic planning for bicycles in Umeå (271). Plano de acessibilidade para ruas e parques. Estudo de tráfego, velocidade de veículo e bicicletas (272).
Lublĳana	Eslovênia	Centro com zonas sem carros (pedestres), investimentos em transporte cicloviário e coletivo, garagens subterrâneas, veículos elétricos de passeio (197).	Mapa de ruído, questionário de percepção de ruído. Restrição do uso de carros no centro (153).	Estímulo ao uso de transporte público, restrição do uso de veículos, aumento de taxa de estacionamento, redução de velocidades, zonas ambientais urbanas (171). Substituição de frota de ônibus (174).	-	Plano de Mobilidade (273). Plano Cicloviário (274). Contagem de veículos (275).

Fonte: os autores.

de desempenho da mobilidade urbana, não necessariamente demandando soluções inovadoras, haja vista que a maioria dos desafios de mobilidade urbana foi ou está sendo superada pelas cidades estudadas, por exemplo. Não obstante a isso, soluções de problemas de mobilidade urbana demandam conhecimentos profundos, diagnósticos apurados, incluindo condições demográficas, socioeconômicas e estudos técnicos que sejam adequados às condições socioeconômicas e com o dimensionamento das ações compatível com os anseios da população brasileira.

Apesar de todas as cidades analisadas possuírem pontos de destaque no que se refere a ações de mobilidade urbana sustentável, os indicadores demonstraram o melhor desempenho das cidades europeias. Por exemplo, Copenhague e Amsterdã possuem taxas de deslocamento por transporte ativo que atingem 90%; Helsinque, Umea e Essen, com índices de acidentes fatais praticamente nulos; Santiago e Singapura com baixas taxas *per capita* de carros particulares, Helsinque e Estrasburgo com taxas elevadas de infraestrutura peatonal.

Essa comparação demonstrou uma robustez no sentido de comunicar aspectos estruturais e não estruturais que foram fundamentais para que as cidades atingissem elevados índices dentro dos objetivos propostos por seus sistemas de avaliação. Os indicadores demonstraram que as cidades comparadas possuem

diversas ações em comum, com destaque para o incentivo ao uso de transporte ativo (peatonal e cicloviária), associadas a amplas infraestruturas de transporte coletivo ferroviário e rodoviário, ofertados de forma eficiente e bem-estabelecidos dentro das necessidades da população, investimentos em segurança nos deslocamentos, além de iniciativas relacionadas ao uso compartilhado de modais. Como consequência, altas taxas de uso pela população são observadas, proporcionando uma redução de impactos ambientais e a melhoria nos indicadores de qualidade de vida e ambiental.

Conclui-se que cidades que enfrentam severos problemas com a questão dos transportes, como é o caso no Brasil, podem aprender com outras, com base nas ações bem-sucedidas e consagradas dessas cidades, adequando-as à realidade de cada local. Dessa forma, pesquisas relacionadas podem exercer influência sobre tomadores de decisão, desenvolvimento de estratégias específicas, além de gerar espírito de competição entre cidades por melhores colocações. Dessa forma, para trabalhos futuros, recomendam-se o aprofundamento dos indicadores selecionados e sua correlação com aspectos de qualidade de vida, ambiental e econômica das cidades, bem como o impacto da melhoria das condições de mobilidade na economia, no meio ambiente e na qualidade de vida e a validação para outros estudos de caso.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6305-088X>

Universidade do Vale do Itajaí, Escola do Mar, Ciência e Tecnologia. Itajaí, SC/ Brasil.
tischer@edu.univali.br

[II] <https://orcid.org/0000-0003-0437-4205>

Universidade do Vale do Itajaí, Escola do Mar, Ciência e Tecnologia. Itajaí, SC/ Brasil.
mpolette@univali.br

Referências

- ANDRADE, M. F. et al. (2017). Air quality in the megacity of São Paulo: evolution over the last 30 years and future perspectives. *Atmospheric Environment*, n. 159, pp. 66-82.
- CARR, L. J. et al. (2010). Walk score as a global estimate of neighborhood walkability. *American Journal of Preventive Medicine*, v. 39, n. 5, pp. 460-463.
- CDC – Copenhagenize Design Company (2017). *The criteria for the Copenhagenize Index*. Disponível em: <<http://copenhagenizeindex.eu/criteria.html>>. Acesso em: 2 maio 2017.
- CNM – Confederação Nacional de Municípios (2016). Mobilidade urbana municipal: a gestão do trânsito e o plano de mobilidade – Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020. Brasília, CNM.
- DEY, S.; CAULFIELD, B. e GHOSH, B. (2018). Potential health and economic benefits of banning diesel traffic in Dublin, Ireland. *Journal of Transport & Health*, n. 10, pp. 156-166.
- DUNCAN, D. T. et al. (2011). Validation of walk score for estimating neighborhood walkability: an analysis of four US metropolitan areas *Int. J. Environ. Res. Public Health*, v. 8, pp. 4160-4179.
- EC – European Commission (2017). European Green Capital Award 2020. *Guidance Note*.
- GIFFINGER, R. e GUDRUN, H. (2010). Smart cities ranking: an effective instrument for the positioning of cities? *ACE: Architecture, City and Environment*, Ano IV, n. 12, pp. 7-25.
- GUDMUNDSSON, H. (2000). Indicators and performance measures for transportation, environment and sustainability in North America. *Report from a German Marshall Fund Fellowship*. Denmark, National Environmental Research Institute.
- HAMMOND, A. et al. (2005). Environmental Indicators: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. *World Resources Institute*. Washington.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo demográfico IBGE*. Rio de Janeiro.
- _____ (2016). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2016/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE.
- KOZARYN, A. O. (2013). City life: rankings (livability) versus perceptions (satisfaction). *Soc. Indic. Res.*, n. 110, pp. 433-451.

- LLACUNA, M. L. M. et al. (2014). Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative. *Technological Forecasting & Social Change*, n. 90, pp. 611-622.
- LINDAU, L. A.; PETZHOLD, G. S.; SILVA, C. A. M. e FACCHINI, D. (2013). BRT e Corredores prioritários para ônibus: panorama no Continente Americano. In: XXVII ANPET – CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES. Journal. Belém do Pará, 4-8, nov.
- MAČIULIS, A.; VASILIAUSKAS, A. V. e JAKUBAUSKAS, G. (2009). The impact of transport on the competitiveness of national economy. *Transport*, v. 24, n. 2, pp. 93-99.
- MIRANDA, H. F. e SILVA, A. N. R. (2012). Benchmarking sustainable urban mobility: the case of Curitiba, Brazil. *Transport Policy*, 21, pp. 141-151.
- MEIJERING, J. V.; KERN, K. e TOBI, H. (2014). Identifying the methodological characteristics of European green city rankings. *Ecological Indicators*, n. 43, pp. 132-142.
- MERCER (2015). Quality of living Reports. Disponível em: < <https://mobilityexchange.mercer.com/quality-of-living-reports>>. Acesso em: 25 jun 2017.
- MOEINADDINI, M. et al. (2015). An urban mobility index for evaluating and reducing private motorized trips. *Measurement*, n. 63, pp. 30-40.
- MONTGOMERY, C. (2017). *Happy city: transforming our lives through urban design*. Nova York, Farrar Straus Giroux.
- MORAIS, P. et al. (2013). Quality of life experienced by human capital: an assessment of European Cities Paulo. *Soc. Indic. Res.*, n. 110, pp. 187-206.
- NEWMAN, P. (2014). Sustainability and global cities. *Australian Planner*, v. 41, n. 4.
- NTU – Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (2017). Pesquisa mobilidade da população urbana 2017. Confederação Nacional do Transporte – CNT, Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU. Brasília, CNT e NTU.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2018). Urban population by city size. OECD iLibrary. Disponível em: < <https://data.oecd.org/popregion/urban-population-by-city-size.htm>>. Acesso em: 21 jul 2018.
- PORTUGAL, L. S. (2017). *Transporte, mobilidade e desenvolvimento urbano*. São Paulo, Elsevier.
- PUCHER, J. e BUEHLER, R. (2008). Cycling for everyone: lessons from Europe. *Transportation Research Record*. Washington, n. 2074, pp. 58-65.
- RENNER, M. e GARDNER, G. (2010). *Global competitiveness in the rail and transit industry*. Washington, Worldwatch Institute.
- RUBIN, B. e LEITÃO, S. (2013). O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 79.
- SADIK-KHAN, J. e SOLOMONOW, S. (2017). *Streetfight: Handbook for urban revolution*. Nova York, Penguin Books.
- SCHÖNERT, M. (2003). Städteranking und Imagebildung: Die 20 grössten Städte in Nachrichten- und Wirtschaftsmagazinen. *BAW Monatsbericht*, n. 2, pp. 1-8.

SILVA, A. N. R. et al. (2010). Development and application of I SUM – an index of sustainable urban mobility. *Transportation Research Board Annual Meeting*.

UITP – International Organisation for Public Transport (2014). *The future of urban mobility 2.0*.

WALK SCORE (2017). Cities & neighborhoods. Disponível em: <<https://www.walkscore.com/cities-and-neighborhoods/>>. Acesso em: 12 dez 2017.

ZAYED, M. A. (2016). Towards an index of city readiness for cycling. *International Journal of Transportation Science and Technology*, v. 5, n. 3, pp. 210-225.

Texto recebido em 15/ago/2018

Texto aprovado em 28/nov/2018

O transporte público coletivo sob a lógica da produção capitalista do espaço: uma análise do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife

Collective public transport under the logic of the capitalist production of space: an analysis of the bus service in the Metropolitan Region of Recife

Marília do Nascimento Silva [I]
Tomás de Albuquerque Lapa [II]

Resumo

Nas sociedades urbanas atuais, o crescimento do papel do Estado convive com o processo de privatização dos serviços prestados por esse aparelho. A justificativa tradicional está na busca por maior competitividade e eficiência nos serviços prestados. Mesmo o Estado sendo cada vez mais indispensável na mediação entre os interesses privados e coletivos, no caso do transporte público coletivo, no contexto brasileiro, a lógica que o constituiu, enquanto serviço de "caráter essencial", o exime da responsabilidade pública que lhe cabe, abrindo janelas para uma discussão em torno da dinâmica de gestão e de funcionamento desse equipamento. Este artigo analisa o transporte público coletivo, na Região Metropolitana do Recife, sob a lógica da produção capitalista do espaço.

Palavras-chave: transporte coletivo; produção do espaço; mobilidade periférica; arranjos institucionais; gestão metropolitana.

Abstract

In today's urban societies, the growth of the State's role coexists with the privatization process of the services provided by this apparatus. The traditional justification lies in the search for greater competitiveness and efficiency in the services provided. The State has been increasingly indispensable in the mediation between private and collective interests; however, in the case of collective public transport in the Brazilian context, the logic that constituted it as an essential service exempts it from the public responsibility that belongs to it, opening windows for a discussion about the dynamics of the management and operation of this equipment. This article analyzes collective public transport in the Metropolitan Region of Recife in the perspective of the capitalist production of space.

Keywords: *collective transport; space production; peripheral mobility; institutional arrangements; metropolitan management.*



Introdução

O presente artigo corresponde a um ensaio de revisão teórica sobre a temática do transporte público coletivo, na lógica da produção capitalista do espaço. A abordagem contempla o papel do Estado, da sociedade e do mercado, no contexto das transformações urbanas, e caminha para a discussão sobre a gestão dos serviços de ônibus na Região Metropolitana do Recife.

Ao longo do tempo, as sociedades humanas criaram e recriaram formas de organização e aperfeiçoamento de suas atividades cotidianas, transformando seu espaço de vivência no palco de construção dessas relações. Tendo em vista o processo de formação das cidades, marcado principalmente pela lógica capitalista dos novos modos de produção (Harvey, 2005), o transporte motorizado tornou-se um instrumento indispensável para a conexão de pessoas e atividades nos centros urbanos.

A necessidade de deslocamento, incentivada por uma cultura de consumo individual, possibilitou a formação de uma nova estrutura viária marcada pelo fluxo intenso de veículos particulares, causando uma série de dificuldades tanto na acessibilidade aos serviços e equipamentos urbanos quanto na mobilidade de cidadãos/as. Um reflexo disso é que, nas grandes cidades brasileiras, como o Recife, deixa-se de tratar o transporte público coletivo como prioridade do planejamento urbano local, implicando o transporte de usuários/as na condição de verdadeiros *enlatados*, dentro dos veículos coletivos, no fluxo do trânsito urbano.

Sem alternativas aceitáveis, as estruturas viárias tornam os usuários/as, principalmente

dos transportes de uso coletivo, “reféns da imobilidade urbana”, tanto pelos aspectos ligados às infraestruturas viárias quanto pela dinâmica da gestão de funcionamento do serviço, que deixa sem resposta questões como a facilidade de deslocamento, o conforto durante a viagem e a segurança. No aporte desses aspectos, surgem as seguintes questões que movimentam a estrutura do trabalho: “Qual o papel do Estado na provisão de equipamentos urbanos de transporte?”; “Como a metropolização do transporte público coletivo evidencia o processo de expansão da produção capitalista urbana?”; e “Até que ponto o serviço de ônibus prestado confere à população o direito à cidade?”.

O objetivo deste artigo é analisar o fenômeno da metropolização do transporte público coletivo, sob a ótica da gestão do serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife, na perspectiva da produção capitalista do espaço.

O fenômeno urbano e a produção do espaço

Diante do processo de (re)produção das atividades humanas, o transporte passou a ser um instrumento indispensável para a conexão de pessoas, equipamentos e bens de consumo entre os territórios. De acordo com Lefebvre (2006), espaço é “a inscrição do tempo no mundo”, é nele que os ritmos da população definem o cotidiano, formado por uma multiplicidade de momentos, com diferentes durações: trabalho profissional, voluntário, descanso, arte, jogo, amor, luta, conhecimento, lazer, cultura...

As formas de adaptação para suprir necessidades de sobrevivência possibilitaram o processo de formação das cidades. Iniciada no período da Revolução Industrial e intensificada, principalmente, a partir do século XX, a dinâmica de crescimento das sociedades transformou o arranjo dos modos e condições de funcionamento do trabalho, atribuindo à indústria um papel primordial na fabricação de bens e serviços, produzidos anteriormente no espaço doméstico pelos próprios membros dos núcleos familiares. De acordo com Bauman (1999), com o processo de transição dos modos de produção, as "sociedades produtoras" deram lugar às "sociedades de consumo" para possibilitar o escoamento do excedente de produção, colocando os seus membros na condição de consumidores.

A sociedade que nasce da industrialização e procede-a é denominada, por Lefebvre (1999), *sociedade urbana*. De acordo com o autor, o processo de transição dos modos de vida das organizações humanas é característico do fenômeno urbano e transcorre da seguinte maneira:

A não cidade (indústria) e anticidade vão conquistar a cidade, penetrá-la, fazê-la explodir, e com isso estendê-la desmesuradamente, levando à urbanização da cidade, ao tecido urbano recobrando as remanescências da cidade anterior à indústria. (p. 25)

Nessa dimensão, o espaço urbano torna-se o lugar da troca e de encontro das coisas e das pessoas. Essa troca requer comunicação, confronto, comparação e, por conseguinte, linguagem e discurso, signos e trocas de signos, transferindo dimensões do espaço-temporal

para uma realidade coberta de representações sociais (ibid.).

Segundo Secchi (2006), a cidade é resultado da construção histórica de ideias e imaginários decorrentes das atividades humanas. Não se trata de uma estrutura presa e limitada às suas formas tangenciais, mas de um conjunto de dimensões simbólicas de representações formadas ao longo do tempo, o que a caracteriza como múltipla, heterogênea e em constante transformação.

De acordo com Abramo (1995), a urbanização seria, sobretudo, o momento de transição nas características que o urbano desempenha nas relações sociais de produção e nos mecanismos necessários à sua reprodução. Para Augé (2010), a urbanização do mundo é uma característica essencial do fenômeno da globalização, pois exprime todas as contradições desse sistema no mundo.

A urbanização seria uma condensação dos processos sociais e espaciais que haviam permitido ao capitalismo se manter e reproduzir suas relações essenciais de produção, e a própria sobrevivência do capitalismo estaria baseada na criação de um espaço social crescentemente abrangente, instrumental e mistificado. É, nesse espaço dialetizado, que se realiza a reprodução das relações de produção, introduzindo nela contradições múltiplas, vindas ou não do tempo histórico (Lefebvre, 2006).

No contexto brasileiro, Queiroz et al. (2016) colocam que o País passou por uma profunda mudança em sua estrutura, a partir da segunda metade do século XX, entre as décadas de 1970 e 1980, com o êxodo rural. O país deixou de ser essencialmente rural para ser majoritariamente urbano. Esse processo é

caracterizado por uma das mais rápidas taxas de crescimento urbano de todo o continente americano, sobretudo nos grandes centros urbanos. Atualmente, o percentual da população brasileira vivendo em cidades chega a quase 85%, como uma tendência da dimensão global (IBGE/Pnad, 2016).

No avesso dessa composição, vieram os impasses provocados pelos novos modos de vida de uma sociedade caracterizada pela cultura do consumo individual, cujas marcas estão estreitamente ligadas à lógica da produção capitalista. Segundo essa lógica, as relações de poder tornam-se possíveis pelo acesso a recursos financeiros que delimitam diretamente as relações humanas e geram desigualdades sociais nos diversos espaços.

Cabe salientar que a enorme disparidade econômica existente no País repercute na compreensão de territórios que produzem e reproduzem relações hierárquicas que, muitas vezes, fundamentam-se nas relações de consumo. De acordo com Santos (2004), essas disparidades de renda são menos importantes nos países desenvolvidos e influenciam muito pouco o acesso a um grande número de bens e serviços.

Ao contrário, nos países subdesenvolvidos, a possibilidade de consumo dos indivíduos varia muito. Ou seja, a renda ou o poder econômico acaba por ser um fator determinante na acessibilidade ao consumo, seja ele de bens seja de serviços públicos ou privados. No entanto, a determinante do “[...] nível de renda também é função da localização do indivíduo, o qual determina, por sua vez, a situação de cada um como produtor e consumidor [...]” (ibid., p. 21).

Transporte e metropolização da cidade

O crescimento das cidades acarretou uma progressiva demanda por transporte, que tem origem no processo de concentração das atividades cotidianas. Esse fato acarretou uma nova estrutura que aproximou cidadãos/as aos equipamentos urbanos, tais como: escolas, hospitais, indústrias, universidades, bancos, ambientes de culto religioso, centro de compras e de lazer, espaços públicos, entre outros. Tudo isso fez do transporte motorizado um instrumento indispensável para concretizar os deslocamentos entre esses equipamentos, mas a oferta por transporte coletivo não cresceu nas mesmas proporções.

De acordo com Bauman (1999), a história moderna foi marcada pelo progresso constante dos meios de transporte. Os transportes e as viagens foram campos de mudança particularmente rápida e radical. No discurso do crescimento econômico e do progresso, a invenção e a produção em massa de meios de transporte inteiramente novos — trens, automóveis e aviões — abriram estradas para a circulação do capital. Para o autor,

[...] a disponibilidade de meios de viagem rápidos desencadeou o processo tipicamente moderno de erosão e solapamento das “totalidades” sociais e culturais localmente arraigadas; foi o processo captado pela primeira vez na famosa fórmula de Tönnies sobre a modernidade como a passagem da *Gemeinschaft* [comunidade] para a *Gesellschaft* [associação]. (Ibid., p. 16)

Nesse contexto, o transporte urbano apresenta-se como uma mercadoria com marcado valor de uso e valor de troca, para satisfazer uma carência, uma necessidade ou um desejo humano, para atender à necessidade de deslocamento de cidadãos/as (Harvey, 2013). O dinheiro, então, é o recurso utilizado para o seu funcionamento, fazendo desse mecanismo o constructo das relações de poder diretamente ligadas às relações sociais, na medida em que se formam grupos segmentados que correspondem aos diversos meios de transporte (automóveis, ônibus, motocicletas, metrô e outros).

O movimento de pessoas tornou-se mais uma exigência social criada pela metropolização do espaço, diante das imposições do mercado de trabalho e em função do próprio mercado precarizado de habitação (Barbosa, 2016, p. 47). Pode-se afirmar que os problemas relacionados à mobilidade em regiões metropolitanas têm influência direta na vida cotidiana da população, podendo ser causadores de redução de qualidade de vida.

Segundo Lefebvre (2006), aquele que possui um espaço na cidade não possui apenas uma unidade habitável; ele adquire uma distância que conecta seu espaço a outras localidades. Isso significa que diferentes classes sociais produzem e, mais importante, consomem o espaço de maneiras diferenciadas, e as relações de conflitos sociais são reproduzidas no espaço urbano.

A concentração de bens, serviços e moradias em áreas determinadas gera um grande volume de deslocamentos pendulares, refletido especialmente nas horas de pico (Bravo et al., 2016). A dimensão desse fato é apresentada nas primeiras pesquisas origem-destino feitas

nas metrópoles, em que se constata certo número de municípios periféricos, com grande contingente populacional, nos quais mais de 60% da força de trabalho se deslocava para outro município para trabalhar. Em São Paulo, no ano de 1977, esse montante chegava a 67% da força de trabalho de alguns municípios e regiões periféricas intramunicipais, que perfaziam um total de 380 mil trabalhadores (Velo, 2015, p. 130). No caso de Recife, a pesquisa origem-destino, que está em andamento, divulgou em seu relatório executivo de 2017 que, das pessoas que vivem na RMR e se deslocam pelo sistema metropolitano para irem ao trabalho, 25% utilizam os terminais integrados (ICPS/Recife, 2017).

De acordo com Harvey (2005), a indústria do transporte, que “vende mudança de localização”, é diretamente produtora de valor, pois economicamente considerada a condição espacial, o ato de fazer circular as coisas pertence ao próprio processo de produção do capital. Dessa forma, o transporte público coletivo constitui-se como um bem de capital para as empresas privadas que fornecem esses serviços tanto para o uso público quanto privado. Seu valor está ligado à questão do território dos municípios, que recebem uma parcela do lucro decorrente dessa atividade, com base nos requisitos dispostos na Lei de Uso e Ocupação do Solo.¹ A partir do interesse que lhe é atribuído, o solo assume distintos significados que determinarão o valor de uso e de troca desse espaço.

De acordo com Harvey (2004), o capitalismo tem recorrido repetidas vezes à reorganização geográfica, tanto em termos de expansão quanto de intensificação, como solução parcial para suas crises e seus impasses. Assim, ele constrói e reconstrói uma geografia à sua

própria imagem e semelhança. Constrói uma paisagem geográfica distintiva, um espaço produzido de transporte e comunicações, de infraestruturas e de organizações territoriais que facilita a acumulação do capital, numa dada fase de sua história, apenas para ter de ser desconstruído e reconfigurado, a fim de abrir caminho para maior acumulação num estágio ulterior.

O papel do Estado na provisão de equipamentos de transporte urbano

Para os autores Camara et al. (2017), o transporte, apesar de ser considerado uma atividade-meio do ponto de vista econômico, na atualidade é tido como um influente fator de desenvolvimento regional, mostrando-se um importante eixo para planejamento, desenvolvimento e gestão das cidades. Será que esses aspectos são considerados pelos planejadores urbanos?

Diante da complexidade e contradição das formas de funcionamento das atividades humanas e da produção do espaço, é importante nos questionarmos sobre o papel do Estado na provisão de equipamentos urbanos de transporte (com destaque para aqueles de uso coletivo, utilizados geralmente pela maior parte da população), uma vez que o Estado deve funcionar como mediador na garantia de condições necessárias para o desenvolvimento de uma sociedade em sua totalidade.

A interpretação do papel do Estado no modo de funcionamento das cidades vem de uma concepção histórica vinculada ao processo de formação e organização das sociedades.

Segundo a teoria marxista, o Estado é considerado como

[...] uma forma independente [que surge da] contradição entre o interesse do indivíduo e o da comunidade. [Essa contradição] sempre se baseia [na estrutura social e, em particular,] nas classes, já determinadas pela divisão do trabalho [...] e pela qual uma classe domina todas as outras. (Harvey, 2005, p. 79)

Na citação acima, percebe-se a estreita relação da divisão de classes, delimitadas pela lógica da produção capitalista, por meio da criação de um instrumento para a própria dominação social, cuja representatividade está ligada a interesses particulares dominantes. Tal instrumento envolve certas necessidades sociais, na medida em que facilita mecanismos de acumulação capitalista, garantindo o direito da propriedade privada dos meios de produção, da força de trabalho e de facilidades monetárias, deixando de lado aspectos que são de interesse das camadas subalternas. Como destacam Marx e Engels (1970 apud *ibid.*, p. 84), o Estado capitalista torna-se “[...] a forma de organização que o burguês necessariamente adota para propósitos internos e externos, para a garantia mútua das suas propriedades e dos seus interesses”.

Além disso, o Estado precisa mediar certas questões para possibilitar a circulação de mais capital, na medida em que os interesses privados não dispõem de mecanismos para realizá-los isoladamente. Nesse aspecto,

[...] o Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infraestruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais

nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro. (Ibid., p. 85)

Merece destaque o papel de mediador do Estado nas relações de produção capitalista, o que descarta a característica de neutralidade, um tanto mascarada pelos interesses privados de regulação e dominação social, uma vez que não se trata de um objeto, mas de um conjunto de representações institucionais com interesses privados. Conforme ressalta Vainer (2009, p. 87), “[...] a *parceria público-privada* assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e decisão”.

Tendo a cidade como suporte para efetivação desse modo de funcionamento, é inevitável relacionar as condições de provisão dos equipamentos urbanos à lógica da produção capitalista, de modo que o transporte se torna uma mercadoria de interesse para a acumulação do capital e com grande potencial competitivo. Isto se dá na medida em que o Estado amplia a sua comercialização, em termos internacionais, importa novas tecnologias e faz girar mais produtos que garantem prestígio e *status* ao consumidor. Dessa forma, configura-se uma complexidade que transita num espaço de *fluxos*, definido por Castells (1999) como uma organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos.

Quanto aos transportes de uso coletivo, como eles funcionam, sob a lógica de produção capitalista? A realidade é que operam acima das suas condições de funcionamento, sobrecarregados, com tecnologias obsoletas, remendados e inseridos em um contexto que não lhes

permite funcionar corretamente. Eles estão de acordo com a prática de um Estado Neoliberal, cuja prioridade é o lucro em detrimento da qualidade de vida dos usuários/as do serviço de transporte, numa lógica de alienação e segmentação de classe. De acordo com Harvey (2008, p. 86),

[...] à medida que o Estado reduz os recursos dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como a assistência à saúde, o ensino público e a assistência social, que um dia foram tão fundamentais para o liberalismo embutido, o Estado vai deixando segmentos sempre crescentes da população expostos ao empobrecimento.

Em consequência, o Estado reduz investimentos para um serviço de “caráter essencial”, que é executado por empresas terceirizadas, fazendo de um instrumento tão necessário ao deslocamento urbano algo desgastante, física e emocionalmente, para quem o utiliza cotidianamente. A despeito de que o transporte está inserido como um direito social,² que precisa ser garantido pelo Estado brasileiro a todo e qualquer cidadão nesse território, efetivamente não se observam avanços, e os usuários/as são submetidos a viajarem cada vez mais “enlatados” dentro dos veículos.

Os arranjos institucionais na gestão do transporte urbano metropolitano

O intenso processo de urbanização no Brasil gerou o fenômeno da metropolização, ocupação urbana que ultrapassa os limites das

idades e, conseqüentemente, o desenvolvimento de grandes aglomerações metropolitanas. Ao longo do processo de provisão de serviços públicos no País, sobretudo a partir da década 1960, ocorreu a discriminação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental, dentre as quais a educação, a saúde, a habitação e os transportes (Farah, 2001, p. 122). Desse modo, abre-se margem para uma dinâmica de setorialidade das funções e atribuição dos serviços prestados.

Para Arretche (1996), o grande consenso em torno da descentralização produziu-se a partir de perspectivas políticas distintas, supondo-se que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. De acordo com Farah (ibid., p. 127), a descentralização consiste em um processo de “[...] substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com esses setores”. Quando a descentralização ocorre no âmbito de empresas, ou entre empresas e setor público, verifica-se um processo de terceirização (Melo, 1996). Segundo Mattos (2007, p. 90),

[...] la descentralización ha permitido que las administraciones locales dispongan de facultades más amplias para negociar directamente con los capitales privados las condiciones requeridas por estos para aumentar allí sus inversiones.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter enfatizado a descentralização fiscal,

a municipalização de políticas públicas foi se consolidando apenas ao longo dos anos 1990, assumindo variados ritmos, dependendo da área (Abrucio e Franzese, 2007). Se, por um lado, a constituição dessas estruturas resultou do reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no País, a exigir respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, por outro, essa especialização acabou se traduzindo em autonomia.

Segundo Farah (2001, p. 122),

[...] cada política social e cada setor de serviço público estão sendo concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas. Disto decorria não apenas a perda de potenciais efeitos positivos de ações coordenadas dirigidas a um mesmo público-alvo, mas também o comprometimento de determinadas políticas, pela inexistência de serviços complementares de outro setor.

Isto se dá, mesmo partindo do conceito de Federação, que é vista como uma “[...] forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (Abrucio e Franzese, 2007, pp. 1-2).

Muitas vezes, a coordenação regional intraestadual tem ficado por conta dos próprios municípios, que se articulam em torno de uma questão por meio da formação de consórcios intermunicipais. “Os consórcios formalizam a cooperação intermunicipal com o objetivo de reunir esforços em torno de um problema cuja solução extrapola os limites de um município e atinge a dimensão microrregional ou regional”

(ibid., pp. 14-15). O resultado dessa cooperação pode ser a realização de obras, serviços ou até mesmo planejamento conjuntos.

No Brasil, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) surgem como uma “[...] modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços e empreendimentos públicos” (Lima, Paula e Paula, 2005, p. 113). No caso britânico, a implementação do programa *Private Finance Initiative*, estratégia semelhante às PPPs no Brasil, tem sido utilizada em 20 setores diferentes da economia do Reino Unido. No entanto, quem mais utiliza esse esquema tem sido o Ministério de Transportes, responsável por 22% dos projetos em termos de valor capital (Peci e Sobral, 2007, p. 4). Tal estratégia segue a lógica de transferência de riscos financeiros para o setor privado, sob a perspectiva do institucionalismo de escolha racional, como instrumento norteador de gestão e eficiência (Hall e Taylor, 2003).

As políticas urbanas de transporte no Brasil: avanços e entraves

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2016), os sistemas de mobilidade urbana no Brasil têm passado por diversas mudanças nos últimos sessenta anos, com o aumento da taxa de motorização da população e o crescimento acelerado dos grandes centros urbanos. O nascimento da indústria automotiva no País, em meados do século XX,

associado à dispersão dos locais de estudo e trabalho, observada nos últimos anos, impulsionaram a forte urbanização brasileira, que se deu segundo os princípios do transporte motorizado rodoviário. Desde então, o ônibus tem se mantido como o meio de transporte coletivo mais utilizado nas cidades brasileiras (ibid.).

A particularidade da cidade, enquanto fenômeno a ser juridicamente regulado, deu origem ao direito urbanístico, ramo do direito dedicado às relações que envolvem a construção, a conservação e o uso dos espaços urbanos públicos e privados. São objetos do direito urbanístico, por exemplo, o parcelamento do solo, o zoneamento e as obras públicas. No contexto da globalização, os direitos humanos consolidaram-se como um tema global, cujo processo tem como marco a universalização dos direitos, com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, estabelecida pelas Nações Unidas. De acordo com Saule Júnior (1997, p. 65), desse período até 1988, a trajetória dos direitos humanos foi marcada por diversas convenções e declarações internacionais que estabeleceram organismos e mecanismos de proteção desses direitos. Daí em diante, o indivíduo passou a ser considerado sujeito de direito, não apenas no âmbito do Estado no qual é cidadão, mas um sujeito de direito internacional.

No Brasil, as políticas relacionadas ao direito aos transportes surgiram a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988. No capítulo II, artigo 7º, inciso IV da Carta Magna, o transporte aparece enquanto direito dos trabalhadores urbanos e rurais, assim como o direito ao salário mínimo, a fim de promover a melhoria das condições sociais dos trabalhadores. A prestação do serviço nos

limites de Estado, território e nível internacional é de competência da União. O direito aos transportes está vinculado às diretrizes do desenvolvimento urbano junto à política nacional de transportes, e compete, aos municípios a prestação dos serviços públicos de transporte coletivo, denominados de caráter essencial.

Após esse período, houve a necessidade de regular os modos de circulação dos equipamentos e agentes do transporte nacional, quando surgiu o Código de Trânsito Brasileiro em 1997. O artigo 1º, parágrafo 2º da lei n. 9.503/1997, define que o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, cabendo-lhes, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito (Brasil, 1997).

Em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257) como um instrumento de política pública que estabelece, entre algumas das suas diretrizes gerais, a garantia de transporte público urbano ao cidadão. Define, ainda, que são atribuições da União instituir as diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive transporte e mobilidade urbana. Adicionalmente, exige que cidades com mais de 500 mil habitantes devem elaborar um Plano de Transporte Urbano Integrado (ibid., 2001).

Só depois de 10 anos, em janeiro de 2012, foi instituída a Política Nacional de Mobilidade Urbana, objetivando o acesso universal à cidade, a partir da integração entre os diferentes modos de transporte, por meio do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, visando à melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território nacional (ibid., 2012).

Pouco depois, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (2015), que estabelece diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum cuja realização por um município, isoladamente, cause impacto em municípios limítrofes de regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. Destaca, como diretrizes mais relevantes, a implantação de processo compartilhado de planejamento, a tomada de decisão e a administração e execução de funções públicas de interesse comum, organizados em consórcios multifederativos, prática crescente na rede de transportes metropolitanos. Exige, ainda, a compatibilização dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança. Define, também, que as regiões metropolitanas deverão contar com um plano de desenvolvimento urbano integrado. Porém, a elaboração desse plano não exime os municípios integrantes da região metropolitana da formulação de seus respectivos Planos Diretores, que deverão ser compatibilizados com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (ibid., 2015).

O avanço mais recente relacionado às políticas de transporte no Brasil foi com sua inserção no âmbito do direito social, que se coloca no mesmo patamar que o direito à saúde, à educação, à alimentação e à moradia (ibid.). No Quadro 1, estão listados os marcos legais referentes às políticas de transporte no Brasil.

Para a autora da Proposta de Emenda à Constituição, que permitiu a mudança na redação do texto (PEC 90/2011), deputada Luiza Erundina, a definição do transporte como um direito social, pela Constituição Federal, obriga o Estado a garantir esse serviço a todos os cidadãos brasileiros. Segundo a deputada,

Quadro 1 – Instrumentos da Política Nacional sobre Transportes Urbanos

Política	Marco legal	Data
Política de Desenvolvimento Urbano	Constituição Federal	1988
Código de Trânsito Brasileiro	Lei nº 9.503	23 de setembro de 1997
Estatuto da Cidade	Lei nº 10.257	10 de julho de 2001
Política Nacional de Mobilidade Urbana	Lei nº 12.587	3 de janeiro de 2012
Estatuto da Metrópole	Lei nº 13.089	12 de janeiro de 2015
Introduz o transporte como direito social	Emenda Constitucional nº 90	15 de setembro de 2015

Fonte: Instrumentos legais brasileiros.

isso significa uma conquista importante, sobretudo para aqueles que dependem do transporte coletivo para ter acesso aos outros direitos sociais.

Para o diretor da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU (2015), a PEC 90/2011 veio somar-se à lei federal 12.587/2012, mais conhecida como Lei da Mobilidade Urbana, que traz instrumentos fundamentais para garantir a sustentabilidade e a eficiência nos deslocamentos.

No entanto, os avanços se dão a passos lentos, apesar da constatação de diversos projetos relacionados à mobilidade urbana em execução no País, como corredores e faixas exclusivas de metrô, ônibus, BRT,³ etc. O tempo de execução excede o período previsto, e o que se percebe são obras não concluídas e serviços funcionando fora dos prazos estabelecidos.

O serviço de ônibus na Região Metropolitana do Recife

Quem precisa realizar suas atividades cotidianas e utiliza o ônibus como principal meio de transporte na Região Metropolitana do Recife, sente-se como um enlatado no trânsito urbano, desgastado pela falta de acessibilidade aos equipamentos, sem conforto nem segurança. A Figura 1 registra a rotina de quem usa o serviço de ônibus na região.

Depender desses instrumentos é comprometer boa parte do tempo que poderia ser empregado para outras finalidades. São ônibus superlotados, atrasados, sem previsão de chegada, extensas filas de espera, correria, apertos, empurrões, assédios, desrespeito... Um constante esgotamento físico e mental, marcado

Figura 1 – O cotidiano de usuários/as do serviço de ônibus na RMR



Fonte: autores, 2018.

pelo cansaço provocado pelo desgaste intenso, que interfere na qualidade de vida das pessoas e de suas famílias.

A Região Metropolitana do Recife (RMR) foi instituída em 1973, pela lei complementar estadual n. 14/73. Foi uma das primeiras regiões metropolitanas constituídas no Brasil (Observatório das Metrôpoles, 2010). Em 1987, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reconheceu a RMR como metrópole regional, ressaltando a importância política e econômica por ela exercida. Atualmente, a região caracteriza-se como o segundo maior aglomerado urbano do Nordeste e o sexto do Brasil. A Figura 2 ilustra a RMR com os seus municípios.

Para Ferraz e Torres (2004), a facilidade de deslocamento das pessoas, que dependem das características do sistema de transporte de passageiros, é um fator importante na caracterização da qualidade de vida de uma sociedade e, por consequência, do seu grau de desenvolvimento econômico e social. Segundo Vasconcellos (2006), um modelo adequado do sistema de transporte coletivo contribui com uma significativa melhoria na qualidade de vida de seus cidadãos.

Na RMR, o sistema de transporte público coletivo é gerido por meio de um consórcio, que funciona como instrumento de gestão de uma política pública estratégica, com um arranjo institucional de governança metropolitana

na RMR. Entre suas principais funções, o Consórcio de Transporte Metropolitano (Figura 3) é responsável por planejar e gerir o sistema de transporte público coletivo da região metropolitana (Best, 2011).

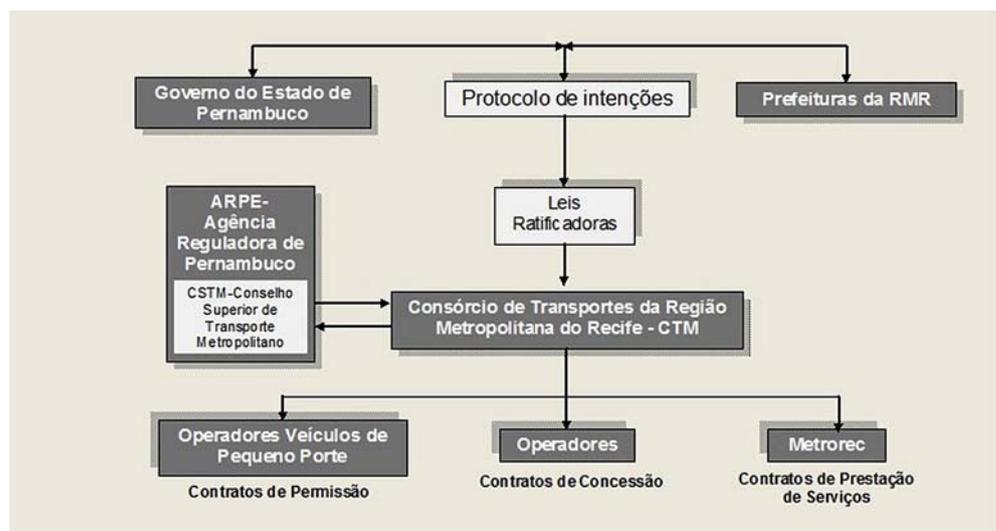
Dentre suas principais missões estão: contratar os serviços de transportes por meio de licitações públicas; planejar e gerir o STTP/RM do Recife, assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços; fiscalizar e atualizar os contratos de concessão; e regulamentar as atividades concedidas (Ipea, 2015).

Segundo Ramalho (2009), o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano constitui entidade multifederativa e empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro na cidade do Recife. Quanto aos recursos financeiros, são decorrentes das:

[...] vendas de bilhetes, quotas de contribuição dos sócios do CTM estabelecidas através do Contrato de Rateio, da renda dos bens patrimoniais, doações, de fundos de transportes e de outras fontes. (Ibid., p. 126)

Para Borges e Delgado (2011), a experiência do consórcio do Recife mostra vantagens proporcionadas pelo arranjo institucional na integração tarifária, nas concessões às empresas, no planejamento das rotas, na mediação e solução de conflitos entre os entes federados, na regulação e qualidade e na hierarquização da rede. São avanços que já garantem uma mudança no serviço aos usuários e mostram reflexos espaciais na região, mediante a desconcentração dos serviços. Não obstante, uma das maiores vantagens que o consórcio proporciona não foi bem aproveitada no Recife, que é

Figura 3 – Modelo Institucional de Gestão do Serviço de Ônibus na RMR



Fonte: EMTU (2007, apud Ramalho, 2009).

a integração entre o planejamento urbano e o de transportes.

O que se vê são usuários/as insatisfeitos/as, desgastados/as, exaustos/as antes mesmo de chegarem aos seus destinos para realizar suas tarefas e, quando chegam em casa, só desejam descansar para se levantarem no outro dia. O sistema de integração entre as linhas desempenha mais uma função de gargalo no fluxo das viagens, por onde os usuários/as são obrigados/as a interromper suas viagens para fazerem as transferências de um coletivo a outro.

As condições atuais mostram que é preciso avançar na qualidade dos serviços. Construir novas formas de lutar por melhores condições de circulação nos espaços urbanos é um desafio constante, e o transporte abarca um conjunto dessas variantes. Desse modo, o direito à cidade é muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade oferece. É o direito de mudar e reinventar a cidade, de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de uma prática coletiva sobre o processo de urbanização (Harvey, 2014, p. 28).

De acordo com Silva e Bowns (2008), a mobilidade é um importante indicador de qualidade de vida, pois mover-se na cidade é um requisito básico ao desenvolvimento da maioria das atividades humanas, sendo estas de lazer, trabalho, estudo ou comércio. Assim, a mobilidade espacial está diretamente relacionada à inclusão social.

Enquanto alguns podem escolher seus padrões de desenvolvimento livremente, grande parte da população urbana vive em condições restritivas e ineficientes de

mobilidade, uma condição perpetuada pela concentração de investimentos em estruturas que privilegiam o deslocamento de carros ao invés do transporte público (Roure, 2001).

Segundo Santos (2006), o endurecimento da cidade é paralelo à ampliação da intencionalidade na produção dos lugares, atribuindo-lhes valores específicos e mais preciosos, diante dos usos preestabelecidos. Esses lugares, que transmitem valor às atividades que aí se localizam, dão margem a uma nova modalidade de criação e escassez e a uma nova segregação. "Esse é o resultado final do exercício combinado da ciência e da técnica do capital e do poder, na reprodução da cidade" (ibid., p. 169).

Considerações finais

As condições atuais de mobilidade nas cidades apresentam-se como um fenômeno experienciado pela sociedade urbana, com dilemas que problematizam os modos de circular das pessoas, vinculados em uma dinâmica de mercado da produção e das relações de consumo no espaço.

O arranjo urbano foi adquirindo novos formatos, e os fluxos das atividades humanas se intensificaram. A necessidade de deslocamento fez do transporte um instrumento indispensável no cotidiano de cidadãos/as e, no contexto nacional, se transformou em um direito social de cidadãos/as. Apesar de ser responsabilidade do poder público, o Estado assume uma posição secundária na prestação do serviço de transporte público coletivo, entregando ao mercado os instrumentos para a realização dessa atividade.

No caso da Região Metropolitana do Recife, o serviço é executado por meio de um consórcio que integra instrumentos de planejamento, gestão e execução das atividades vinculadas ao Sistema de Transporte Público de Passageiros. Apesar de representar uma experiência pioneira no setor, ainda apresenta limitações em sua própria estrutura que se reflete, por sua vez, diretamente na qualidade do serviço prestado aos usuários/as.

Se a necessidade de deslocamento é tida como uma mercadoria, ela seguirá as tendências da lógica de segregação de classe, em que o acesso ao lugar será avaliado em função dos recursos econômicos. O direito ao transporte tem o seu preço, assim como as horas despendidas nele. Quem pagará por esse tempo? Nessa relação parece que espaço e tempo podem ser calculados, mas, na realidade, eles não têm valor de troca; é o tempo cronológico, não remunerado, imposto e improdutivo. Tempo que deixa de ser

experenciado e passa a ser consumido e descartado continuamente.

Na dinâmica de produção dos lugares, o transporte reúne as expressivas espacialidades da distribuição dos arranjos sociais na cidade. O indivíduo torna-se mercadoria ambulante que se move sobre os espaços demarcados. O transporte, sobretudo, público coletivo desloca a massa de operários do mercado, sejam eles da produção ou do consumo no sistema capitalista. As cidades sobre rodas movem-se em direção do núcleo, para produzirem valor, e se distanciam para reproduzirem, nas áreas periféricas, a mão de obra para essa informalidade.

É necessário colocar no centro dos debates sobre produção da cidade o "sentir-se" usuário/a de ônibus. Pensar a cidade é voltar-se para as pessoas e ver através da perspectiva delas, reconhecendo-as enquanto sujeitos desse processo. Do contrário, a cidade infla instantaneamente e continua a reproduzir a sua não identidade.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-8435-613X>

Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil.
mariliadonascimentosilva@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-1763-1004>

Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil.
thlapa@hotmail.com

Notas

- (1) Trata-se de um instrumento municipal de planejamento territorial que permite caracterizar zonas da cidade com funções específicas, de modo a disciplinar as atividades da iniciativa no território urbano de modo equilibrado entre as demandas sociais e o desenvolvimento econômico. A Lei de Uso e Ocupação do Solo impacta diretamente nos padrões de deslocamento diário da população (Duarte, Sánchez e Libardi, 2012, p. 13).
- (2) Art. 6. Constituição Federal, 1988. Emenda constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015.
- (3) O termo *Bus Rapid Transit* (BRT) foi adotado nos anos 1990 na América do Norte, porém, a associação das palavras *Rapid Transit* (Transporte Rápido) com os custos da tecnologia de ônibus implícitos no termo *Bus* criou uma referência e uma imagem mundial que substituíram os termos mais antigos como *express buses*, *busways* ou até *Bus à Haut Niveau de Service* (BHNS) na França.

Referências

- ABRAMO, P. (1995). A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. *Ensaio da Fundação de Economia e Estatística*. Porto Alegre, v. 16, n. 2, pp. 510-555.
- ABRUCIO, F. e FRANZESE, C. (2007). "Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil". In: ARAÚJO, M. e BEIRA, L. (orgs.). *Tópicos da economia paulista para gestores públicos*. São Paulo, Fundap.
- ARRETCHE, M. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 11, n. 31, pp. 44-66.
- AUGÉ, M. (2010). *Por uma antropologia da mobilidade*. Maceió, Edufal/Unesp.
- BARBOSA, J. (2016). "O significado da mobilidade na construção democrática da cidade". In: IPEA. *Cidade e movimento: mobilidade e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília, Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento/ITDP.
- BAUMAN, Z. (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BEST, N. (2011). A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. *Cadernos ADENAUER XII*, n. 4, pp. 179-202.
- BORGES, I. e DELGADO, J. (2011). A importância da gestão compartilhada nos consórcios públicos para a gestão dos sistemas de transporte nas regiões metropolitanas. In: SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA – DIREITO À CIDADE, CIDADE DO DIREITO, 11. *Anais...* Salvador, UFBA, pp. 1-20.
- BRASIL (1997). Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9503.htm. Acesso em: jan 2018.

- BRASIL (2001). Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: dez 2017.
- ____ (2012). Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 4 jan 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12587-3-janeiro-2012-612248-publicacaooriginal-134894-pl.html>. Acesso em: jan 2017.
- ____ (2015). Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015: Estatuto da Metrópole. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: jan 2018.
- ____ (2015). Emenda constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-90-15-setembro-2015-781520-publicacaooriginal-148098-pl.html>. Acesso em: jan 2017.
- BRAVO, M. et al. (2016). Estudos para implantação de estações de BRT na Região Metropolitana de Florianópolis: o uso do sistema de Informação Geográfica (SIG) como ferramenta de análise. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 30. *Anais...* Rio de Janeiro, ANPET, pp. 2099-2110.
- CAMARA, M. et al. (2017). Estudo de tempos de viagem motivo casa-trabalho no município do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 31. *Anais...* Recife, ANPET, pp. 2535-2546.
- CASTELLS, M. (1999). "O espaço de fluxos". In: CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra.
- DUARTE, F.; SÁNCHEZ, K. e LIBARDI, R. (2012). *Introdução à mobilidade urbana*. Curitiba, Juruá.
- FARAH, M. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, pp. 119-144.
- FERRAZ, A. e TORRES, I. (2004). *Transporte público urbano*. São Paulo, Rima.
- HALL, P. e TAYLOR, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, v. 58, n. 1, pp.193-223.
- HARVEY, D. (2004). *Espaços de esperança*. São Paulo, Loyola.
- ____ (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- ____ (2008). "O Estado neoliberal". In: HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- ____ (2013). "A mercadoria". In: HARVEY, D. *Para entender O capital*. São Paulo, Boitempo.
- ____ (2014). "O direito à cidade". In: HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- IBGE (2016). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015*. Rio de Janeiro, IBGE.

- ICPS – INSTITUTO DA CIDADE PELÓPIDAS SILVEIRA. (2017). Pesquisa origem-destino do Recife: relatório executivo. Recife, ICPS.
- IPEA (2015). *Governança metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro.
- _____. (2016). *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano*. Brasília, Ipea.
- LEFEBVRE, H. (1999). “Da cidade à sociedade urbana”. In: LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte, UFMG.
- _____. (2006). *A produção do espaço*. Disponível em: https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/henri_lefebvre-aproduc3a7c3a3o-do-espac3a7o.pdf. Acesso em: mar 2018.
- LIMA, J.; PAULA, L. e PAULA, R. (2005). Entendendo a parceria público privada no Brasil: uma análise preliminar. *Revista do Tribunal de Contas*. Recife, v. 16, n. 6, pp. 103-126.
- MATTOS, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, v. 212, n. 1, pp. 82-96.
- MELO, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 10, n. 3, pp. 11-20.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2010). *Regiões Metropolitanas do Brasil*. Rio de Janeiro, Ippur. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/observatorio_RMs2010.pdf. Acesso em: out 2017.
- PECI, A. e SOBRAL, F. (2007). Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, pp. 1-14.
- QUEIROZ, R. C. et al. (2016). Análise do transporte coletivo rodoviário: comparativo de custo e do nível de serviço do BRT com o sistema convencional. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 30. *Anais...* Rio de Janeiro, ANPET, pp. 1108-1119.
- RAMALHO, A. M. (2009). Autonomia e cooperação: os desafios da gestão metropolitana. Tese de Doutorado. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- ROURE, G. (2001). Família, subjetividade e espaço urbano. *Revista do Laboratório de Estudos Urbanos do Núcleo de Desenvolvimento da Criatividade*. Campinas, v. 17, n. 1, pp. 127-140.
- SANTOS, M. (2004). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- _____. (2006). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp.
- SAULE JÚNIOR, N. (1997). O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 7, pp. 65-80.
- SECCHI, B. (2006). *Primeira lição de urbanismo*. São Paulo, Perspectiva.
- SILVA, C. e BOWNS, C. (2008). Transporte e equidade: ampliando o conceito de sustentabilidade pelo estudo de caso de Brasília. *Revista Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 10, n. 19, pp. 293-317.
- VAINER, C. (2009). Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

VASCONCELLOS, E. (2006). *Transporte e meio ambiente: conceitos e informações para análise de impactos*. São Paulo, Annablume.

VELOSO, A. H. (2015). O ônibus, a cidade e a luta: a trajetória capitalista do transporte urbano e as mobilizações populares na produção do espaço. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

Texto recebido em 30/maio/2018

Texto aprovado em 16/set/2018

A desindustrialização na região Sul

Deindustrialization in the South region of Brazil

José Alderir Silva [1]

Resumo

Este estudo objetiva analisar a evolução da indústria de transformação no Brasil com ênfase na região Sul no período 2002-2014, de modo que seja possível observar a contribuição sulista no processo de desindustrialização do País. Para isso, serão utilizados como forma de análise os indicadores clássicos da desindustrialização. Com efeito, foi observado que a indústria da região Sul perdeu participação em termos de valor adicionado e de emprego nos indicadores nacionais, porém, a manifestação da desindustrialização pode ser confirmada apenas a partir da composição da estrutura produtiva regional. Nesse sentido, constatou-se a perda de participação da indústria de transformação combinada com a desconcentração da produção/emprego industrial sulista, o que configura um processo de desindustrialização regional progressivo e positivo nessa região.

Palavras-chave: desindustrialização; economia regional; Rio Grande do Sul.

Abstract

This study analyzes the evolution of the manufacturing industry in Brazil focusing on the South region in the period 2002-2014, so that it is possible to observe the southern contribution to the country's deindustrialization process. For this, the classic indicators of deindustrialization will be used as a form of analysis. Indeed, it was found that the industry of the South has lost share in terms of value added and employment in national indicators, but the manifestation of deindustrialization can only be confirmed by the composition of the regional productive structure. In this sense, the loss of share of the manufacturing industry was verified, combined with the deconcentration of the southern industrial production/employment, which constitutes a progressive and positive deindustrialization process in this region.

Keywords: deindustrialization; regional economy; Rio Grande do Sul.



Introdução

Desde os anos de 1980, a indústria de transformação no Brasil tem apresentado uma perda sistemática de participação no PIB, o que gerou um intenso debate no âmbito acadêmico sobre um possível processo de desindustrialização na economia brasileira.

Entretanto, apesar dos significativos avanços, a discussão sobre esse processo pouco avançou no âmbito regional, deixando a entender que a desindustrialização ocorre de forma homogênea nas regiões e estados. Contudo, isso não é verdade.

Assim, com o objetivo de contribuir com o debate, mas chamando a atenção para o aspecto regional do processo de desindustrialização, o presente estudo busca analisar a evolução da indústria de transformação na região Sul e, por sua vez, em seus estados no período 2002-2014. Além disso, ao realizar esta análise, busca-se observar se o processo de desindustrialização em vigor no Brasil pode ser explicado pela trajetória da indústria de transformações na região Sul.

Para isso, serão utilizados, como instrumento de análise, os indicadores clássicos da desindustrialização. Com efeito, ao realizar-se a análise, foi observado que a indústria de transformação da região Sul perdeu participação, em termos de valor adicionado ou de emprego, nos indicadores nacionais na última década. Porém, essa perda tem se concentrado no estado de São Paulo, o que configura um processo de desindustrialização regional regressiva "positiva", conforme os conceitos desenvolvidos por Silva (2017), já que também ocorreu uma desconcentração da produção industrial na região.

A estrutura deste paper está dividida em mais quatro seções, além desta introdução. A primeira seção aborda o debate sobre o processo de desindustrialização na economia brasileira. A segunda seção tem por objetivo revisar o conceito de desindustrialização. Do mesmo modo, a seção seguinte busca observar se os estados da região Sul sofrem de um processo de desindustrialização. Por fim, as considerações finais.

O debate da desindustrialização no Brasil

A indústria de transformação da economia brasileira tem apresentado uma trajetória de perda de participação no PIB desde o início da década de 1980, quando detinha cerca de 32% do PIB. No entanto, essa participação caiu para 12% do PIB em 2014. Diante disso, diversos autores passaram a debater a existência de um processo de desindustrialização na economia brasileira.

Até o final da década de 1970, a política econômica no Brasil foi caracterizada por um processo de industrialização por substituição de importações. Primeiro de bens de consumo para, em seguida, desenvolver uma indústria de base. Dentro desse processo de industrialização, o Estado era a variável-chave tanto na produção como na geração de estímulos ao setor privado.

Contudo, diante do endividamento crescente dos países, essas políticas com forte presença do Estado passaram a ser substituídas por políticas liberais já no início da década de

1980. Com efeito, ocorreu a abertura comercial e financeira da economia brasileira, e o Estado perdeu espaço para o mercado no que diz respeito à capacidade de induzir e coordenar os investimentos privados.

Segundo Hiratuka e Sarti (2015), isso culminou na deterioração da infraestrutura física e no atraso do avanço tecnológico. Para Arend e Fonseca (2012), até a década de 1980, a estrutura industrial da economia brasileira acompanhou o padrão internacional, mas, a partir dos anos 1980, a estrutura industrial do País perdeu dinamismo em relação à economia mundial. Ou seja, o processo de *catching up* que caracterizou a economia brasileira até a década de 1980 foi substituído por um processo de *fall behind*.

Portanto, não há discussão de que os anos 1980 são o “divisor de águas” na trajetória da indústria de transformação no Brasil. Porém, o que ocorreu com a indústria do País desses anos em diante é fonte de um intenso debate entre autores ortodoxos e heterodoxos. Esse debate se encontra longe de um consenso, não apenas entre autores de correntes econômicas diferentes, mas dentro da própria ortodoxia e heterodoxia.

Assim, os denominados novo-desenvolvimentistas defendem a hipótese de que a economia brasileira sofre de um processo de desindustrialização derivado à “doença holandesa”, causada pela sobreapreciação real do câmbio. Segundo Oreiro e Feijó (2010) e Bresser-Pereira (2008), o aprofundamento da abertura comercial e financeira na economia brasileira, que teve início na década de 1980, combinado com o *boom* das *commodities* nos anos 2000, foi o principal responsável por essa sobreapreciação cambial.

Além disso, Nassif (2008), ao realizar uma análise da indústria de transformação por intensidade tecnológica, observou que ainda não ocorreu uma mudança da estrutura da indústria na direção dos setores intensivos em recursos naturais e, por isso, desconsidera a hipótese de desindustrialização para a economia brasileira.

No entanto, para Cano (2014), o Brasil sofre de um processo de desindustrialização devido: (a) a abertura comercial e financeira ilimitada; (b) o crescimento dos setores agrícola e mineral acima do da indústria de transformação, na última década; (c) a sobreapreciação cambial; (d) o baixo crescimento da economia internacional; (e) a alta taxa de juros; e (f) a redução dos investimentos interno e externo na indústria de transformação.

Todavia, Hiratuka e Sarti (2015) afirmam que existem transformações na estrutura produtiva global que ainda não receberam a devida atenção no debate sobre a desindustrialização no Brasil, como 1) a reorganização das estratégias globais da atividade produtiva por parte das empresas transnacionais, 2) a interferência da China não apenas nos preços das *commodities*, mas também nos preços dos bens industriais; 3) o aparecimento de novos competidores e a abertura de espaços seletivos para a inserção dos países em desenvolvimento nas redes de produção; e 4) o reforço de políticas nacionais dos países desenvolvidos, diante do cenário pós-crise, que objetivaram incentivar a mudança tecnológica e a reestruturação industrial como forma de recuperar o dinamismo econômico. Sendo assim, é necessário considerar esses aspectos para se ter uma análise mais pormenorizada do processo de desindustrialização na economia brasileira.

Já, parte da ortodoxia, representada por Bonelli, Pessôa e Matos (2013), afirma que a desindustrialização no Brasil se trata, na verdade, de um ajustamento da estrutura industrial em relação à dotação de fatores da economia brasileira. Segundo os autores, o Brasil sofre, não de uma doença holandesa, mas de uma "doença soviética", ou seja, o padrão da indústria brasileira está muito acima do padrão internacional quando se considera o grau de desenvolvimento, população, nível tecnológico e recursos naturais. Em outras palavras, o Brasil possui um grau de industrialização muito acima do permitido por seus fatores de produção e, portanto, com uma participação no PIB superior ao nível considerado normal para uma economia em desenvolvimento. Sendo assim, o processo de desindustrialização deve ser entendido como um processo de ajuste, no sentido de estar convergindo para um nível adequado de desenvolvimento industrial, de modo que as políticas liberais são as principais responsáveis pelo padrão de normalidade da indústria nacional de acordo com a dotação dos fatores produtivos da economia brasileira.

Além disso, outros autores ortodoxos, como Barros e Pereira (2008), argumentam que o Brasil não padece de um processo de desindustrialização, mas atravessa um período de modernização da indústria propiciado pelo barateamento dos bens de capital importados que foram favorecidos pela sobreapreciação cambial. Diante disso, a desindustrialização pode ser entendida como um processo natural de seleção das atividades industriais, cuja perda de participação ocorre em atividades nas quais o País não possui vantagens comparativas.

Não obstante, a dimensão regional tem sido quase totalmente esquecida,¹ tendo em

vista a desindustrialização ser tratada como um processo homogêneo em todos os estados da federação. Contudo, isso não é verdade. A desindustrialização apresenta-se de forma diferenciada em todos os estados do País, de modo que é fundamental seu estudo em nível regional para compreender melhor esse processo e, assim, propor soluções adequadas a cada realidade econômica. Este será o objetivo do presente trabalho, mas antes é preciso conhecer o conceito de desindustrialização e suas adaptações ao nível de regiões e estados.

Revisitando o conceito de desindustrialização

A indústria de transformação é de suma importância para o crescimento econômico. Se a compararmos com os demais setores da economia, ela possui efeitos de encadeamentos tanto para frente quanto para trás. Para Hirschman (1958), os efeitos de encadeamento são os transbordamentos através de externalidades positivas para os demais setores que geram maior dinamismo na economia.

Além desses efeitos de encadeamentos, Kaldor (1957) também considera a indústria um setor diferencial em relação aos demais setores da economia, por possuir elevada produtividade e maiores economias estáticas e dinâmicas de escala, assim como maior capacidade de gerar crescimento e progresso tecnológico para toda economia e por aliviar as restrições externas ao crescimento, uma vez que os produtos industriais possuem alta elasticidade de renda da demanda. Devido a essas características, Kaldor (1967) observou que os países

industrializados tendem a apresentar crescimento superior aos países cuja produção seja intensiva em recursos naturais.

Desse modo, a desindustrialização no sentido negativo do termo pode prejudicar o dinamismo da economia. No entanto, a desindustrialização nem sempre é ruim para a economia, representando, na verdade, um processo natural do desenvolvimento econômico. Portanto, é necessário definir a desindustrialização conceitualmente para que não ocorram erros de interpretação quando for realizada a análise para a economia da região Sul.

O conceito de desindustrialização aparece, com maior evidência, no final da década de 1980, com o trabalho pioneiro de Rowthorn e Wells (1987), em que esses autores a definem como a redução da participação do emprego da indústria de transformação no emprego total. Para os autores em questão, existem pelo menos dois tipos de desindustrialização: a positiva e a negativa.

A desindustrialização positiva ocorre quando a perda de empregos se dá de forma relativa e absoluta, mas se trata de um processo natural do desenvolvimento econômico. Nesse caso, a indústria de transformação já é altamente produtiva, e, mesmo com a redução do emprego, tem-se um aumento da produção. No entanto, essa redução do emprego relativa e absoluta na indústria de transformação não provoca o aumento do desemprego, pois os trabalhadores da indústria de transformação que perderam seu emprego são deslocados para o setor de serviços. Desse modo, a economia encontra-se sempre em uma situação próxima do pleno emprego. Por isso, Rowthorn e Wells (ibid.) afirmam que a desindustrialização

positiva não é um fenômeno patológico, mas um sintoma de sucesso econômico.

A desindustrialização negativa, por sua vez, é um fenômeno patológico que pode afetar uma economia em qualquer fase do desenvolvimento econômico. Nesse caso, o emprego ocioso gerado pela indústria de transformação não será absorvido pelo setor de serviços, de modo que o desemprego aumenta. Portanto, trata-se de um sintoma de fracasso econômico.

Não obstante, com o objetivo de incorporar os efeitos kaldorianos mencionados anteriormente, o conceito de desindustrialização foi redefinido por Tregenna (2009) no final da última década. Para a autora, a desindustrialização pode ocorrer tanto em termos de emprego como em termos de valor adicionado (V.A.). Assim, a desindustrialização pode ser conceituada como a perda de participação do emprego e/ou valor adicionado em relação a seus respectivos totais de forma permanente. Nesse caso, a desindustrialização será positiva se esse processo coincidir com um nível de renda *per capita* de país desenvolvido. E a desindustrialização será negativa se esse processo ocorrer antes que a economia alcance um nível de renda *per capita* de país desenvolvido.²

No entanto, esses conceitos foram definidos em nível de país, mas, como o propósito deste artigo, será analisar a situação da indústria da região Sul, é preciso adequar esses conceitos em nível regional e de estados. Embora seja possível encontrar alguns trabalhos sobre o processo de desindustrialização na perspectiva regional, o trabalho de Silva (2017) é pioneiro no sentido de buscar desenvolver o

conceito e as causas da desindustrialização regional e, ao mesmo tempo, permitir considerar a heterogeneidade do processo em nível de estados.

Silva (ibid.) adota a hipótese de que cada região apresenta um estado onde o processo de industrialização esteja avançado em relação aos demais estados da região e, por isso, denomina esse estado “avançado” e os demais, “estados atrasados”. Além disso, o autor utiliza o termo (des)industrialização, com parênteses, pois é possível que, ao mesmo tempo que esteja ocorrendo um processo de desindustrialização no estado avançado, pode-se ter um processo de industrialização nos demais estados.

Realizadas essas observações, ao relacionar a participação da indústria regional no PIB total da região com um processo de concentração/desconcentração da produção industrial nos estados, Silva (ibid.) mostra que pode acontecer três possibilidades de desindustrialização: a estagnada, a regressiva e a progressiva.

A (des)industrialização regional *estagnada* ocorre quando se têm mudanças de participação da indústria de cada estado no PIB industrial regional que provoquem a perda de participação da indústria de transformação da região no PIB regional, mas de modo que a participação da indústria regional no PIB industrial nacional permaneça sem grandes alterações. Esse conceito pode ser ampliado em uma versão positiva e outra negativa.

Quando a participação da indústria do estado atrasado apresenta aumento em detrimento da redução da participação industrial do estado avançado, tem-se uma (des)industrialização regional *estagnada positiva*. Ou seja, é positiva porque ocorre um processo de

desconcentração da atividade industrial na região. No entanto, para ser positiva, a estrutura produtiva de ambos os estados não precisa ser modificada, mas o deslocamento da produção de bens que eram produzidos no estado avançado para o estado atrasado já é suficiente para ser enquadrado nessa definição.

Porém, quando a participação da indústria dos estados atrasados apresenta redução em detrimento do aumento da participação industrial do estado avançado, tem-se uma (des)industrialização *estagnada negativa*. Ou seja, negativa porque ocorre um processo de concentração da atividade industrial no estado avançado e, ao mesmo tempo, o aprofundamento das vantagens comparativas de cada estado.³ Nesse caso, as diferenças da estrutura produtiva dos estados não apenas são mantidas, mas aprofundadas.

No caso da (des)industrialização regional estagnada positiva, o estado avançado está se desindustrializando, e os estados atrasados estão se industrializando. No caso da (des)industrialização regional estagnada negativa, por sua vez, tem-se o processo inverso.

A (des)industrialização regional *regressiva* ocorre quando se têm mudanças de participação da indústria de cada estado no PIB industrial regional que resultam na queda de participação da indústria regional no PIB total da região e no PIB industrial nacional.

A (des)industrialização regional *regressiva positiva* pode ocorrer quando se tem um aumento de participação do estado atrasado no PIB da indústria regional *pari passu* com a redução da participação do estado avançado, de modo que isso implique um processo de desconcentração das atividades industriais na região.

Já a (des)industrialização regional *regressiva negativa* ocorre quando a perda de participação da indústria regional no PIB da região for acompanhada de uma regressão da estrutura produtiva de ambos os estados, que provoque o aprofundamento da concentração das atividades industriais no estado avançado.

Não obstante, nesse caso, a estrutura produtiva do estado atrasado é orientada para a produção de bens nos quais possuem vantagens comparativas, enquanto a estrutura produtiva do estado industrializado é regredida em direção à produção de bens de baixo valor agregado, mas com valor agregado ainda superior ao dos estados atrasados.

A (des)industrialização regional *progressiva*, por seu turno, ocorre quando se têm mudanças de participação da indústria de cada estado que implique a redução da participação da indústria regional no PIB da região, acompanhada de aumento de participação em relação ao PIB industrial nacional.

Nesse caso, ocorre um processo de desconcentração da produção em nível nacional. No entanto, quando essa desconcentração implicar a desconcentração da produção industrial da região, tem-se um processo de (des) industrialização *progressiva positiva*. Caso contrário, se resultar na concentração da produção industrial no estado avançado, tem-se um processo de (des)industrialização *progressiva negativa*.

Já, no caso da (des)industrialização regional *progressiva positiva*, a estrutura produtiva do estado atrasado é orientada para a produção de bens com maior valor agregado, decorrente de um processo de desconcentração das atividades industriais, proporcionado apenas pela transferência de atividades do estado avançado

para o estado atrasado, que, diante das vantagens apresentadas por este último estado, tem estímulos para aumentar a produção.

Cabe observar que o conceito de (des) industrialização regressiva possui certa correspondência com o conceito de desindustrialização precoce enquanto o conceito de desindustrialização progressiva tem semelhanças com o conceito de desindustrialização natural, visto anteriormente em nível nacional.

A industrialização na região Sul

A região Sul é composta pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo a atividade econômica desses estados, em seu início, essencialmente agrícola. No entanto, a necessidade provocou a gênese de algumas atividades produtivas que se tornou um processo de industrialização dos três estados diante de uma política nacional e regional de desenvolvimento econômico. Portanto, antes de analisarmos o processo de desindustrialização, é importante entender de forma sumária como foi a industrialização dos estados da região Sul.

A industrialização do Paraná até a década de 1930 estava relacionada com a produção do mate e da madeira que se destinava tanto ao mercado externo quanto ao mercado nacional, sendo sua forma de produção arcaica e de baixo nível tecnológico.

A partir de 1940, ocorreu um crescimento industrial, mas atrelado à produção do café, que foi realizada com a ocupação do Norte do Paraná, sendo considerada uma extensão da economia paulista. Assim, esse

desenvolvimento industrial era mais provocado pela expansão da economia paulista do que propriamente por uma dinâmica local.

Com efeito, desenvolveu-se uma indústria de alimentos voltada para a demanda local, criada pela atividade cafeeira, sendo caracterizada pelo seu baixo nível tecnológico e pela reduzida economia de escala. Além disso, havia uma infraestrutura precária no que diz respeito a transporte e energia. Esse modelo de desenvolvimento industrial permaneceu até a década de 1960.

Não obstante, essa situação começou a mudar a partir da crise da economia cafeeira no final da década de 1950, de modo que era necessário encontrar outras formas de desenvolvimento para o estado do Paraná. Paralelamente a isso, o Estado brasileiro passou a ter maior presença na economia, com o objetivo de eliminar os estrangulamentos do desenvolvimento econômico brasileiro. Como havia certo consenso de que o atraso do Paraná estava relacionado a sua condição de produtor de bens primários, a opção do governo paranaense foi a via da industrialização.

Diante disso, o governo do Paraná assumiu duas linhas de desenvolvimento. Primeiro, no sentido de eliminar as deficiências de infraestrutura e propiciar a possibilidade de maior rentabilidade ao capital investido. Segundo, como financiador das empresas industriais.

Assim, em 1962, foi criada pelo estado do Paraná a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Copedar) e o Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep). A criação da Copedar e do Badep foi estratégica, uma vez que a primeira instituição tinha por objetivo aumentar a rentabilidade da atividade industrial através de uma infraestrutura adequada,

e o Badep visava ao financiamento para as indústrias que se instalassem no Paraná.

Assim, a indústria incipiente e de baixa intensidade tecnológica da época do café foi perdendo espaço para a indústria de bens com maior valor agregado e intensivo em capital. Com efeito, ocorreu a consolidação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), que foi o principal projeto executado pela política industrial do estado e que permitiu realizar uma agressiva política de atração de investimentos.

Todavia, a atração desses investimentos se dava em decorrência da infraestrutura básica, dos incentivos fiscais e das economias de aglomeração existentes na capital do estado. Além disso, o interior do estado não apresentava as mesmas condições para atrair os investimentos industriais, o que, de certo modo, gerou um processo de industrialização concentrado no entorno da capital paranaense, restando, ao interior, às indústrias ligadas à agropecuária.⁴

Em 1970 Curitiba já concentrava 28% de toda a produção industrial do estado, percentual que foi aumentando na década de 1980 para quase 53% com a instalação de indústrias com maior valor agregado, como a metal-mecânica e a indústria química. No início dos anos 2000, esse percentual já era maior que 60%.

Quanto ao estado de Santa Catarina, o processo de industrialização visava atender a demanda local, mas terminou por atender ao mercado nacional e também ao mercado externo. Entre os principais setores da indústria catarinense se apresentam a indústria de alimentos, têxtil, metal-mecânico, moveleiro e a indústria de cerâmica. Essas atividades tiveram início em meados do século XX tendo uma contribuição fundamental dos imigrantes,

sobretudo, alemães e italianos. Contudo, tais atividades passaram a ser intensificadas somente a partir da década de 1940 com o projeto de industrialização nacional e pós-1960 com a implementação do Plano de Metas no Brasil.

Com a política nacional de substituição de importações ocorreu um desenvolvimento maior da indústria paulista que passou a integrar a economia brasileira, gerando efeitos de transbordamentos, sobretudo, para os estados próximos de São Paulo como os da região Sul.

Com efeito, a indústria catarinense tirou proveito dessa proximidade e rapidamente se adaptou à demanda da economia paulista, fornecendo alimento, vestuário e carvão mineral. No entanto, somente após 1945, a estrutura industrial de Santa Catarina passou por um processo mais intenso de diversificação e ampliação de setores, como o de papel e papelão, pasta mecânica (resultado da diversificação do complexo madeireiro), têxtil e carbonífero, que tiveram sua produção ampliada com a criação de novas indústrias. Nesse período também ocorreu a criação de novos setores, como o cerâmico, plástico, metal-mecânico, materiais elétricos e de indústrias ligadas ao setor de transporte. Além disso, ocorreu a industrialização da agricultura, que se transformou em um complexo agroindustrial.

No entanto, esse avanço da industrialização em Santa Catarina esbarrava nas deficiências de infraestrutura do estado, como a falta de energia, recursos financeiros, transporte rodoviário e de portos. Contudo, somente em meados da década de 1960, com a implementação do Plano de Metas, essas barreiras começaram a ser resolvidas. Como essas deficiências de infraestrutura eram uma característica de praticamente todos os estados da federação,

o Estado brasileiro passou a intervir, fornecendo crédito, investimentos no setor elétrico e no setor de transportes.

No que diz respeito às dificuldades de crédito, foi criado o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BDE), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), o Fundo de Desenvolvimento de Santa Catarina (Fundesc), o Programa de Apoio à Capitalização de Empresas (Procape), o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (Prodec) e o Programa de Fomento de Santa Catarina (Badesc). Nos anos 1970, essa política continuou com o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD) e com o Programa de Governo de Antônio Carlos Konder Reis. Com efeito, diante de tudo isso, ocorreram a consolidação e a integração da indústria catarinense à economia nacional e internacional.

Não obstante, todo esse aparato de desenvolvimento econômico foi se perdendo ao longo dos anos 1980 e 1990, devido ao retorno das políticas liberais que provocaram mudanças estruturais significativas na indústria catarinense. Segundo Goulart Filho (2002), é nesse período que ocorrem a redução das atividades estatais, a reestruturação da indústria cerâmica, o desmonte do setor carbonífero, a reestruturação patrimonial no complexo eletro-metal-mecânico e no complexo agroindustrial, a desverticalização e a retração no segmento têxtil-vestuário e a desnacionalização no complexo agroindustrial.

Já a industrialização no Rio Grande do Sul teve início a partir da acumulação de capital proporcionada pela principal atividade da época, a pecuária. Essa indústria se caracterizou pela produção de bens de consumo não duráveis, pelo aproveitamento das matérias-primas

locais e pela produção de equipamentos e insumos para o setor agropecuário. Assim, desde o início, a indústria do Rio Grande do Sul manteve estreita relação com a agropecuária.

A industrialização no estado gaúcho foi beneficiada pelas dificuldades portuárias que havia nos primeiros anos do século XX, uma vez que a dificuldade de acesso ao estado proporcionou certo isolamento do Rio Grande do Sul em relação à concorrência da indústria do restante do País e do exterior. Portanto, os fatores de produção tinham que ser locais, assim como o mercado de consumo.

Dada essa característica da economia gaúcha de produzir para o mercado interno e sua relação com o setor agrícola, a indústria do Rio Grande do Sul ficou caracterizada, até a década de 1950, pela produção de bens de consumo não duráveis, pelo aproveitamento de matéria-prima local e pelo fornecimento de máquinas, equipamentos e insumos ao setor agrícola.

No entanto, com a maior integração espacial e econômica entre as regiões e estados do País, que ocorreu depois da década de 1950, essa vantagem locacional foi praticamente eliminada, e a indústria gaúcha passou a sofrer com a concorrência dos produtos industriais de outros estados nos mercados locais, o que gerou transformações expressivas na estrutura produtiva da indústria do estado.

A indústria gaúcha não estava preparada para essa maior integração geográfica e econômica, uma vez que, em relação à indústria paulista, a indústria do Rio Grande do Sul era defasada tecnologicamente, com baixa escala de produção, com formas arcaicas de produção e comercialização, com deficiência de infraestrutura básica e energética. Tudo isso

contribuiu para a perda de competitividade da indústria gaúcha no mercado local e nos mercados externos; ela foi paulatinamente perdendo espaço nesses mercados para os produtos da indústria paulista.

Tudo isso gerou uma crise na economia gaúcha. Em meados dos anos 1960, ocorreu um intenso debate em torno do tipo de industrialização que o Rio Grande do Sul deveria realizar. Assim, foi decidido que o estado deveria desenvolver um polo industrial dinâmico, mas sem descuidar da indústria que utilizava as matérias-primas locais.

Pelo lado da infraestrutura e do fornecimento de crédito, houve a criação do BRDE, a criação do Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul (Codesul), o aumento de recursos derivados do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que, juntos, permitiram reduzir alguns gargalos em relação à região Sudeste.

Diante disso, a indústria do Rio Grande do Sul apresentou forte crescimento na década seguinte, sobretudo, as indústrias mais dinâmicas. Esse crescimento da indústria gaúcha também foi impulsionado, em parte, pelo crescimento da inovação no campo que buscava aumentar a produtividade para a exportação e, portanto, demandou mais máquinas, equipamentos, insumos agrícolas, produtos químicos e novas técnicas de plantio. Do mesmo modo, o crescimento da indústria gaúcha foi em parte provocado pelo crescimento da indústria paulista, que também demandou bens intermediários da indústria gaúcha.

Nos anos 1990, com a abertura comercial e a valorização do Real, aumentou a concorrência dos produtos importados no País e, sobretudo, no Rio Grande do Sul, em decorrência

de sua indústria ser fortemente ligada à agropecuária a jusante e a montante, principalmente nos setores exportadores.⁵ Diante disso, as indústrias gaúchas passaram a adotar estratégias com o objetivo de aumentar a produtividade e se tornar mais competitivas diante dos importados.

Não obstante, a partir de 1999, com a desvalorização cambial e o surgimento da forte demanda da China, deu-se início a um novo ciclo de crescimento das exportações de *commodities* relacionadas com a indústria gaúcha. Diante disso, o Rio Grande do Sul tornou-se o terceiro maior exportador do País nos anos 2000, ficando atrás apenas de São Paulo e de Minas Gerais.

Contudo, como visto, desde o início, a dinâmica industrial da região Sul tornou-se dependente do setor primário, sendo este, por sua vez, dependente da dinâmica da economia brasileira, sobretudo, da economia paulista e dos mercados externos. Portanto, a indústria sulista tornou-se, também, dependente desses mercados. Em outras palavras, a dinâmica da indústria da região Sul encontra-se fortemente relacionada com o movimento da taxa de câmbio, do PIB dos principais importadores e dos preços internacionais das *commodities*, bem como do crescimento da economia brasileira.

Todavia, como será que se comportou a indústria desses estados no período 2002-2014? Será que esses estados continuaram aprofundando seu processo de industrialização? E quanto à concentração da produção e do emprego industrial, ocorreu alguma inflexão? A explicação para essas perguntas será encontrada a partir da metodologia de Silva (2017), cujos resultados serão analisados na próxima seção.

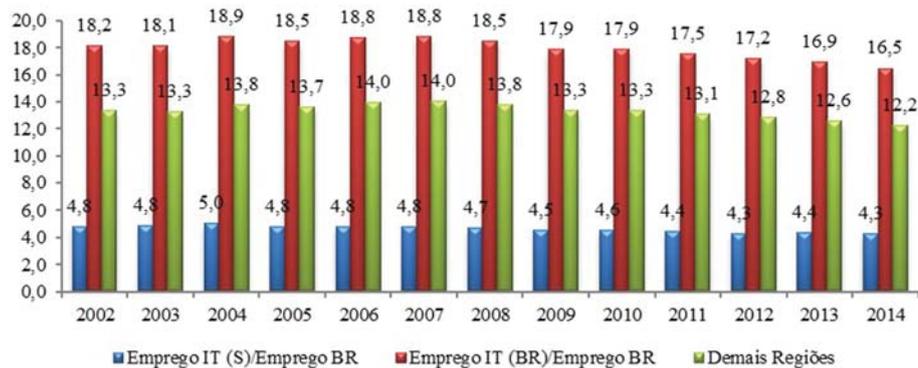
A (des)industrialização na região Sul

Descrito como ocorreu o processo de industrialização dos estados da região Sul, esta seção tem por objetivo verificar o comportamento da indústria na região no período 2002-2014, com o propósito de observar a ocorrência ou não da desindustrialização. Para isso, será utilizada a metodologia de Silva (2017), segundo a qual o Rio Grande do Sul será considerado o estado avançado em seu processo de industrialização em relação aos demais estados da região.

A análise dos indicadores clássicos da desindustrialização para a indústria de transformação do Brasil, Gráficos 1 e 2, mostra que ocorreu uma perda de participação em termos de emprego de 2,3 p.p. no período 2007-2014. No mesmo sentido, a indústria de transformação nacional apresentou uma perda de 5,8 p.p. em termos de produção no período 2004-2014. Essas perdas de participação mostram que existe um processo de desindustrialização na indústria brasileira.

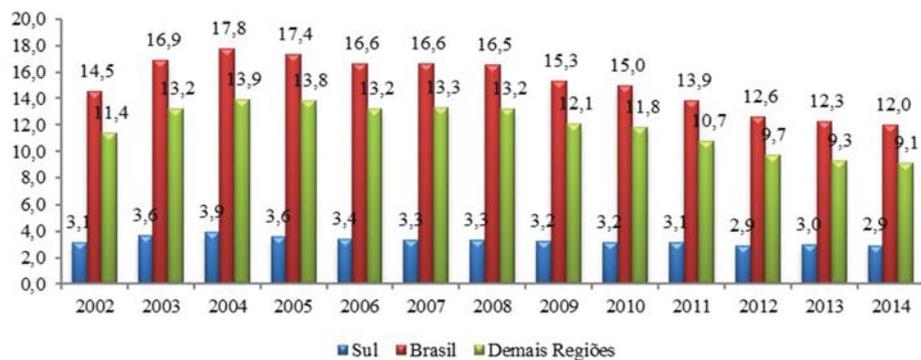
No entanto, da perda de 2,3 p.p. que a indústria brasileira apresentou em termos de emprego, a região Sul foi responsável por 0,5 p.p. enquanto as demais regiões foram responsáveis por 1,8 p.p. Em relação à perda de 5,8 p.p., em termos de produção, a região Sul foi responsável por 1,0 p.p. enquanto as demais regiões foram responsáveis por 4,8 p.p. Portanto, a região Sul foi responsável por parte considerável da perda de dinamismo industrial no País, mais especificamente por 22% e 17% da perda total apresentada pela indústria brasileira em termos de emprego e produção respectivamente.

Gráfico 1 – Participação do emprego da indústria de transformação da região Sul e do Brasil no emprego total do Brasil: 2002-2014



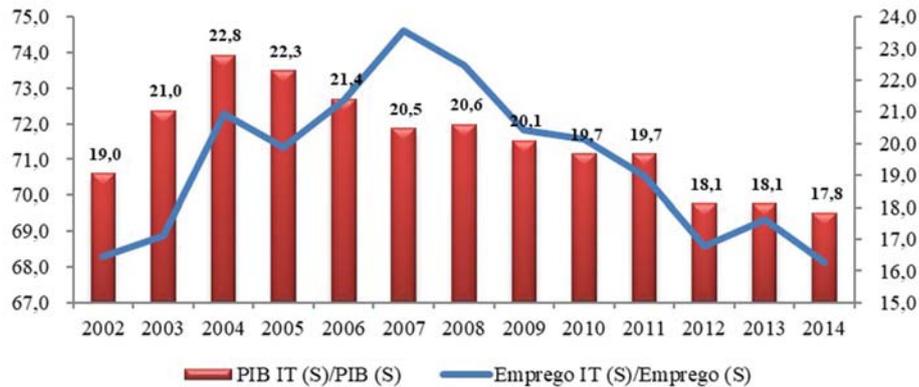
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Rais (2019).

Gráfico 2 – Participação da produção da indústria de transformação da região Sul e do Brasil no PIB do Brasil: 2002-2014.



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados das Contas Regionais IBGE (2019).

Gráfico 3 – Participação da indústria de transformação (IT) da região Sul no PIB e no emprego total da região Sul (S): 2002-2014.



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados das Contas Nacionais (IBGE, 2019) e da Rais (2019).

Todavia, a dinâmica do emprego industrial na região Sul está, de certa forma, relacionada com a dinâmica na produção, uma vez que se observa uma forte relação entre o emprego e a produção da indústria de transformação na região sulista.

Quando a análise dos indicadores clássicos para a indústria da região em foco é realizada considerando-se o PIB e o emprego totais da região Sul (Gráfico 3), observa-se uma trajetória de declínio em ambos os indicadores. Em 2004, a indústria de transformação sulista era responsável por 22,8% do PIB regional (eixo direito do Gráfico 3) e passou para 17,8% em 2014, gerando uma perda de 5,0 p.p. no período em foco. Em relação à participação do emprego industrial no emprego total da região (eixo esquerdo do Gráfico 3) também se observa uma perda, passando de 24,6%, em 2007, para 16,5%, em 2014, uma perda de 8,1 p.p. nesse período.

Portanto, há sinais efetivos de que a indústria de transformação da região Sul tem sofrido de um processo de desindustrialização regional. Contudo, qual a contribuição de cada estado nesse processo de desindustrialização regional? Será que algum estado seguiu na via contrária, isto é, deu continuidade no seu processo de industrialização?

Na Tabela 1, pode ser observado que em 2004, quando a indústria sulista alcançou seu ápice em termos de participação na produção no PIB regional, ou seja, 22,8%, os estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul foram responsáveis por 6,1 p.p., 7,9 p.p. e 8,9 p.p. desse total apresentado pela região. Já a Tabela 2 mostra a contribuição de cada estado no processo de desindustrialização da região Sul em termos de emprego, de modo que, em 2007, quando a região apresentou seu maior percentual (24,6%) no período analisado, o estado do Rio Grande do Sul já vinha

apresentando dificuldades desde 2004. Além disso, os demais estados estavam aumentando suas participações no emprego total da região. Contudo, apesar de uma inflexão nesse ganho de participação do emprego destes últimos dois estados, em 2014 eles ainda possuíam participações superiores às apresentadas em 2002, o mesmo não ocorrendo com o estado do Rio Grande do Sul.

No entanto, depois da crise financeira internacional de 2008-2009, as indústrias desses estados passaram por dificuldades, refletindo-se nos indicadores anteriormente analisados, de modo que a participação da indústria de cada estado no PIB regional caiu em 2014. A participação de Santa Catarina passou para 5,6 p.p., a do Paraná passou para 5,8 p.p. e a do Rio Grande do Sul passou para 6,4 p.p.,

Tabela 1 – Participação do PIB da indústria de transformação dos estados no PIB da região Sul: 2002-2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Santa Catarina	5,4	5,5	6,1	6,2	6,2	6,0	6,1	5,4	5,5	5,9	5,7	5,2	5,6
Paraná	6,0	7,3	7,9	7,5	7,4	7,1	6,9	6,8	6,4	6,5	5,6	6,2	5,8
Rio Grande do Sul	7,6	8,2	8,9	8,5	7,8	7,3	7,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,6	6,4
Região Sul	19,0	21,0	22,8	22,3	21,4	20,5	20,6	20,1	19,7	19,7	18,1	18,1	17,8

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados das Contas Regionais IBGE (2019).

Tabela 2 – Participação do Emprego da Indústria de transformação dos estados no Emprego total da região Sul: 2002-2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Santa Catarina	20,5	20,6	21,8	22,1	22,9	23,5	23,1	22,5	22,5	22,1	21,4	22,1	22,0
Paraná	20,2	20,8	22,0	22,2	23,0	24,1	24,1	23,8	23,5	23,2	22,7	23,0	22,6
Rio Grande do Sul	27,6	27,5	28,4	27,0	26,8	27,0	26,4	25,5	25,6	25,3	24,5	24,2	23,5
Região Sul	68,3	68,9	72,3	71,3	72,7	74,6	73,6	71,8	71,6	70,5	68,6	69,3	68,1

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da RAIS (2019).

constituindo uma participação total da região de apenas 17,8% em 2014. Em relação à participação do emprego no emprego total da região (Tabela 2), a perda concentrou-se, sobretudo, no estado do Rio Grande do Sul, que passou de 28,4 p.p., em 2004, para 23,5 p.p., em 2014.

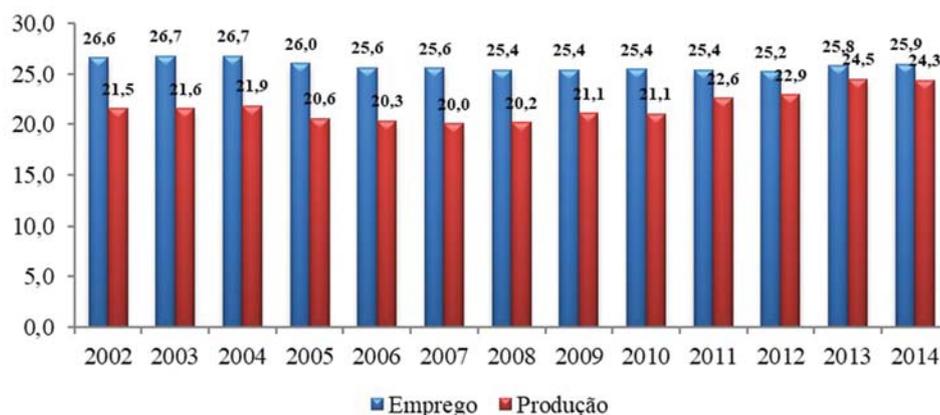
Assim, é possível observar que a desindustrialização na região Sul se deve, sobretudo, ao desempenho da indústria de transformação do estado do Rio Grande do Sul, dado que a participação da indústria do estado de Santa Catarina e do Paraná apresentou uma leve queda que se deve mais à conjuntura no período analisado do que a uma mudança estrutural em suas respectivas indústrias de transformação. Além disso, os indicadores analisados da indústria de transformação do Rio Grande do Sul sinalizam que pode estar em curso uma mudança estrutural nesse estado.

Mas esse processo pode ser caracterizado como estagnado, regressivo ou progressivo? Para isso, é preciso analisar a evolução da participação da indústria de transformação sulista no PIB e no emprego industrial do Brasil, o que pode ser visto no Gráfico 4.

Em termos de emprego, ocorreu uma tendência de perda de participação até o ano de 2012, quando se iniciou uma recuperação. Contudo, a participação do emprego em 2014 foi menor do que a de 2004, quando teve início o declínio desse indicador. Mas, quando considerada a produção industrial, a região Sul obteve um ganho de participação expressivo entre 2007 e 2014, cerca de 4,3 p.p.

Dessa forma, observa-se um processo de desindustrialização regional progressivo na região Sul, uma vez que a desindustrialização na região foi acompanhada de um ganho de participação na indústria nacional.

Gráfico 4 – Participação da produção e do emprego da indústria de transformação da região Sul na produção e emprego da indústria de transformação do Brasil: 2002-2014



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados das Contas Nacionais (IBGE) e da Rais (2019).

Não obstante, é preciso analisar a composição da indústria entre os estados para poder caracterizar a desindustrialização como progressiva positiva ou progressiva negativa. Isto é, será que o processo de desindustrialização foi seguido de uma desconcentração da produção e do emprego industrial na região Sul? A resposta pode ser encontrada na análise das Tabelas 3 e 4.

Com efeito, observa-se uma desconcentração da produção e do emprego entre os estados da região Sul, já que, enquanto a indústria do estado do Rio do Grande do Sul apresentou uma perda considerável de participação na

produção e no emprego regional, os estados do Paraná e de Santa Catarina apresentaram um aumento de participação.

Enquanto a participação da produção em Santa Catarina passa de 28,4% para 31,3% e a participação do emprego passa de 30% para 32% em relação à indústria regional no período 2002-2014, o estado do Paraná teve um ganho de 1,0 p.p. em termos de produção e de quase 4,0 p.p. em termos de emprego. Já, o estado do Rio Grande do Sul teve uma perda de participação de produção de 4,0 p.p. e de quase 6,0 p.p. em termos de emprego no período 2002-2014.

Tabela 3 – Distribuição da produção da indústria de transformação dos estados da região Sul: 2002-2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Santa Catarina	28,4	26,2	26,7	27,9	29,0	29,4	29,7	27,0	28,0	29,8	31,2	29,0	31,3
Paraná	31,8	34,8	34,5	33,8	34,6	34,8	33,7	33,6	32,5	32,9	30,8	34,4	32,8
Rio Grande do Sul	39,9	39,0	38,8	38,3	36,4	35,7	36,6	39,4	39,5	37,3	37,9	36,7	35,9

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados das Contas Regionais IBGE (2019).

Tabela 4 – Distribuição do emprego da indústria de transformação dos estados da região Sul: 2002-2014

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Santa Catarina	30,1	29,9	30,2	30,9	31,5	31,5	31,3	31,3	31,4	31,3	31,2	31,8	32,3
Paraná	29,5	30,1	30,5	31,1	31,6	32,4	32,8	33,2	32,8	32,9	33,0	33,2	33,2
Rio Grande do Sul	40,4	39,9	39,3	37,9	36,9	36,2	35,9	35,5	35,8	35,8	35,7	34,9	34,5

Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Rais (2019).

Portanto, trata-se de um processo de desindustrialização progressivo e positivo, uma vez que a desindustrialização na região Sul foi seguida de um ganho de participação na indústria de transformação nacional e de um processo de desconcentração da produção e do emprego do estado do Rio Grande do Sul para os estados do Paraná e, sobretudo, de Santa Catarina.

Esse processo de desindustrialização acentuado no Rio Grande do Sul deve-se ao fato de a indústria de transformação desse estado ser mais sensível a taxa de câmbio, a crises externas e a perda de dinamismo da economia brasileira do que a indústria dos demais estados da região. A taxa de câmbio ficou sobreapreciada no período 2004-2010, gerando um processo de substituição da produção nacional por importados. Quando a taxa de câmbio voltou a ficar depreciada, a crise externa e a desaceleração da economia brasileira pós-2010 não permitiram uma recuperação da indústria gaúcha. Combinado a isto, os preços das *commodities* também caíram com a desaceleração da China no mesmo período. Como a indústria gaúcha está relacionada com o setor agrícola, essa desaceleração gerou uma queda na demanda por máquinas e equipamentos agrícolas, o que afetou fortemente a indústria de bens de capital.

Considerações finais

Este artigo teve por objetivo analisar a evolução da indústria de transformação na região Sul no período 2002-2014, com o propósito de observar a existência de um processo de desindustrialização.

Para isso, foi utilizada a metodologia de Silva (2017), segunda a qual o processo de desindustrialização regional pode ser de três tipos: regressiva, estagnada e progressiva. No caso da existência de um processo de desindustrialização e se este for acompanhado de um processo de desconcentração da produção e/ou do emprego, tem-se uma desindustrialização positiva. Caso contrário, tem-se um processo negativo.

Mas, antes de analisar os dados, foi realizada uma breve descrição da formação da indústria nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e do Paraná. Na qual foi verificado que a indústria da região está ligada ao setor agrícola, à economia doméstica e à economia externa.

Em seguida, a análise dos dados mostrou a existência de um processo de desindustrialização progressiva positiva na região Sul, uma vez que a perda de participação dos indicadores do emprego e da produção foi acompanhada de um ganho de participação na indústria nacional e da desconcentração da produção do estado avançado (Rio Grande do Sul) para os estados atrasados (Paraná e Santa Catarina).

No entanto, este trabalho não esgota o tema, mas abre espaço para uma discussão maior, de modo que novos trabalhos possam ser desenvolvidos no sentido de observar se o processo de desconcentração da produção e do emprego industrial na região Sul tem beneficiado as capitais dos estados, isto é, analisar a distribuição do emprego e da produção entre as microrregiões da região Sul. Uma análise estadual do processo de desindustrialização também pode ser desenvolvida, assim com uma análise desagregada por intensidade tecnológica da indústria de transformação para cada estado.

[1] <http://orcid.org/0000-0002-1514-6999>

Universidade Federal Rural do Semi Árido, Departamento de Engenharias, campus Angicos. Mossoró, RN/Brasil.

josealderir16@hotmail.com

Notas

- (1) Exceto por alguns raros trabalhos como Sampaio (2015), Spindola e Lima (2014), Botelho, Sousa e Avellar (2014) Pereira e Cairo (2016) e Filho (2016).
- (2) Para uma revisão conceitual sobre a desindustrialização, vide Silva e Lourenço (2014); e para, uma crítica aos indicadores clássicos, vide Silva e Lourenço (2016).
- (3) Partindo da hipótese de que os estados atrasados e desenvolvidos apresentam, respectivamente, vantagens comparativas na produção de bens pouco e muito intensivo em capital.
- (4) Vide Trintin (2006) e Barbosa, Carmo e Raiker (2015).
- (5) Vide Calandro e Campos (2004).

Referências

- AREND, M. e FONSECA, P. C. D. (2012). Brasil (1955-2005): 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 1, pp. 33-54.
- BARBOSA, W.; CARMO, A. S. S. e RAIHER, A. P. (2015). Existe desindustrialização no Estado do Paraná? Um teste empírico para o período de 1996 a 2012. *Informe Gepec*. Toledo, v. 19, n. 1, pp. 55-79.
- BARROS, O. e PEREIRA, R. R. (2008). “Desmistificando a tese de desindustrialização: reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais”. In: BARROS, O. e GIAMBIAGI, F. (orgs.). *Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente*. Rio de Janeiro, Elsevier, pp. 299-330.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. e MATOS, S. (2013). “Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação”. In: BACHA, E. e BOLLE, M. (eds.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 45-80.
- BOTELHO, M. R.; SOUSA, G. F. e AVELLAR, A. P. M. (2014). A incidência desigual do processo de desindustrialização nos estados brasileiros. In: XVI SEMINÁRIO DE DIAMANTINA. *Anais...* Diamantina, MG.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Revista de Economia Política, São Paulo*, v. 28, n. 1, pp. 47-71.
- CALANDRO, M. L. e CAMPOS, S. H. (2004). Dez anos de Plano Real e a indústria gaúcha. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 32, n. 2, pp. 247-273.
- CANO, W. (2014). (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, pp. 139-174.
- FILHO, R. B. (2016). Dinâmica industrial: evidências para o Brasil e para as regiões Sudeste e Sul. *Ensaio FEE*, v. 37, n. 3, pp. 739-768.
- GOULART FILHO, A. G. (2002). A formação econômica de Santa Catarina. *Revista Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 23, n. 2, pp. 977-1007.
- HIRATUKA, C. e SARTI, F. (2015). *Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate*. Campinas, IE Unicamp (Texto para Discussão, n. 255).
- HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven, Yale University Press.
- IBGE – INSTITUÍO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2018). *Contas Nacionais e Regionais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: abr 2019.
- KALDOR, N. (1957). A Model of Economic Growth. *The Economic Journal*. Oxford, Oxford University Press, v. 67, n. 268, pp. 591-624.
- _____. (1967). "Problems of industrialization in underdeveloped countries". In: KALDOR, N. *Strategic Factors of Economic Development*. Nova York, Cornell University Press.
- NASSIF, A. (2008). Há evidências de desindustrialização no Brasil. *Revista de Economia Política, São Paulo*, v. 28, n. 1, pp. 72-96.
- OREIRO, J. L. e FEIJÓ, C. (2010). Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 30, n. 2, pp. 219-232.
- PEREIRA, W. M. e CAIRO, S. A. F. (2016). Desindustrialização e mudança estrutural na região sudeste: um estudo comparado. In: 1º ENCONTRO DA NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO. *Anais...* Araraquara, SP, pp. 372-390.,
- RAIS – RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (2018). Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>>. Acesso em: abr. 2019.
- ROWTHORN, R. e WELLS, J. (1987). *De-industrialisation and Foreign Trade*. Cambridge University Press.
- SAMPAIO, D. P. (2015). *Desindustrialização e Estruturas Produtivas Regionais no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- SILVA, J. A. e LOURENÇO, A. L. C. (2014). Revisitando o conceito de Desindustrialização. *Oikos*. Rio de Janeiro, v. 13, pp. 57-73.
- _____. (2016). Críticas e contribuições aos indicadores usuais da desindustrialização. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 27, pp. 45-62.
- SILVA, J. A. (2017). *Desindustrialização regional: conceitos, causas, efeitos e o caso brasileiro*. Mimeo.

SPINDOLA, F. D. e LIMA, J. P. R. (2014). Desindustrialização Regional no Brasil. In: III ENCONTRO PERNAMBUCANO DE ECONOMIA. *Anais...* Recife.

TREGENNA, F. (2009). Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*. Oxford, UK, v. 33, n. 3, pp. 433-466.

TRINTIN, J. G. (2006). A nova economia paranaense: 1970-2000. Maringá, Eduem, 190p.

Texto recebido em 27/fev/2018

Texto aprovado em 30/jul/2018

Impasses e oportunidades para a construção de um Sistema Regional de Inovação no Grande ABC

Impasses and opportunities in the construction of a regional innovation system in Greater ABC

Roberto Vital Anau [1]

Resumo

O artigo trata das oportunidades e desafios para a construção de um Sistema de Inovação Regional no Grande ABC Paulista, subconjunto de sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo. A partir da caracterização dos traços fundamentais da região, de sua história recente e de seus dados econômicos, resgata-se o esforço da primeira década e meia do século XXI com vistas à citada construção. Com base nos elementos colhidos em pesquisa estatística, documental e de entrevistas, identificam-se os pontos fortes e as lacunas do processo. Conclui-se com elenco de sugestões para a revitalização daquele esforço, sob novas diretrizes e novo arranjo de governança da instituição incumbida do fortalecimento da economia regional – a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

Palavras-chave: sistema regional de inovação; Região do Grande ABC; desenvolvimento econômico regional; inovação, modernização e diversificação econômica regional; Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

Abstract

The article deals with the opportunities and challenges related to the construction of a Regional Innovation System in Greater ABC, a subset of seven municipalities in the Metropolitan Region of São Paulo. Starting with a characterization of the fundamental features of the region, its recent history and economic data, the effort of the first fifteen years of the 21st century to carry out the aforementioned construction are revisited. Based on the elements collected in a statistical, documentary research and through interviews, the strengths and weaknesses of the process are identified. It concludes with a list of suggestions for revitalizing that effort, under new guidelines and a new governance arrangement of the institution responsible for strengthening the regional economy - the Economic Development Agency of Greater ABC.

Keywords: regional innovation system; Greater ABC Region; regional economic development; regional economic innovation, modernization and diversification; Economic Development Agency of Greater ABC.



Introdução

Este artigo elenca impasses e oportunidades atuais para o desenvolvimento de um Sistema de Inovação Regional no Grande ABC, cujo instrumento histórico tem sido a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (ADE-GABC).

A relevância e a oportunidade do tema relacionam-se à presente crise vivenciada por essa entidade, criada nos anos 1990 para impulsionar a inovação e o fortalecimento produtivo da região do Grande ABC. Crise que expressa, sem dúvida, o impacto do cenário macroeconômico negativo do triênio recém-encerrado, mas também impasses mais antigos da própria região, explanados nas seções a seguir. A dimensão atual dessa crise chega a pôr em risco a continuidade da instituição, segundo um de seus mais assíduos componentes, o bloco dos principais sindicatos da região.¹ Trata-se de território paradigmático da industrialização brasileira, do sindicalismo mais atuante do País, de forte presença acadêmica e de histórico de articulação entre esses atores e o Poder Público local.

A base empírica do artigo é pesquisa realizada para tese de doutorado realizada na Universidade Federal do ABC, no programa de Planejamento e Gestão do Território (Anau, 2017).

A referida pesquisa valeu-se de estatísticas econômicas regionais, análise documental e entrevistas com quatorze atores regionais relevantes no período 2000-2015, sendo cinco empresários, dois dos quais ligados a montadoras, um a autopeças, um representante do polo petroquímico e um ex-diretor de associação comercial; três sindicalistas, ligados às categorias

metalúrgica, química e bancária; um prefeito e presidente do consórcio intermunicipal; um consultor, que coordenou projeto estratégico da agência; e quatro docentes. Grande parte exerceu funções de destaque nas instituições de articulação regional.

O tratamento dessas informações baseou-se nos referenciais teóricos do neoschumpeterianismo e da escola britânica da regulação.

A seguir, sintetizam-se os principais resultados da pesquisa. A seção 2 resume os paradigmas teóricos adotados, sua coerência entre si e com a temática da pesquisa. A seção 3 apresenta a história recente da região, destacando seus traços marcantes e especialmente o esforço de articulação regional dos últimos 25 anos. Na seção 4, apresentam-se os aspectos centrais do diagnóstico do Grande ABC, focado na economia e na inovação, cabendo à seção 5 apresentar os esforços realizados no sentido de articulá-las. Por fim, a seção 6 apresenta possibilidades concretas de reorganização e redefinição estratégica da ADE-GABC, à guisa de sugestões, em face dos agudos desafios presentes.

O arcabouço teórico

As informações levantadas foram interpretadas com base na teoria evolucionária ou neoschumpeteriana (Nelson e Winter, 2005; Freeman e Soete, 2008) e na Escola da Regulação, mormente em sua vertente britânica. Da primeira, extraiu-se, particularmente, o conceito de Sistema Regional de Inovação (SRI), derivação do conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI):

O SNI é um sistema aberto, evolutivo e complexo que compreende relações dentro e entre organizações, instituições e estruturas socioeconômicas, que determina a taxa e a direção da inovação e da construção de competência e que emana de experiências de aprendizado baseado em ciência e em experiência. (Lundvall et al., 2013, p. 9; tradução nossa)²

Da segunda vertente, adotou-se a interpretação do território como espaço de disputa, combinando contraditoriamente múltiplas escalas territoriais imbricadas. Nesse enfoque, as escalas não circunscrevem meramente as relações sociais dentro de fronteiras geográficas determinadas, mas constituem um momento ativo, socialmente produzido e politicamente contestado dessas relações (Jessop, 2000; Brenner, 2010; Brenner e Theodore, 2003).

Ambos os arcabouços teóricos adotados dialogam entre si e com a temática da pesquisa. A vertente neoschumpeteriana é útil ao entendimento e à ação sobre a realidade mutável do capitalismo por, pelo menos, três razões: (1) destaca o papel motor da inovação; (2) insiste no papel da incerteza e na inexistência de uma estratégia ótima; (3) apresenta caminhos possíveis para o desenvolvimento tecnológico e econômico dos países emergentes. A compreensão do caráter dinâmico e transformador do capitalismo é outra vantagem dessa vertente teórica, em contraposição à análise estática do equilíbrio neoclássico.

Também são relevantes os estudos, registros e conclusões sobre a importância da atuação do Estado, no sentido de reforçar vantagens e fatores propícios ao desenvolvimento nacional e regional.

Por fim, no tocante aos Sistemas de Inovação, é extremamente positiva a contribuição dos autores neoschumpeterianos. A narrativa de Freeman e Soete (2008) sobre os Sistemas Nacionais de Inovação aproxima-se de um objeto mais concreto e, ao fazê-lo, oferece um quadro histórico e conceitual bastante operacional para qualquer pesquisa sobre Sistemas de Inovação específicos, mesmo subnacionais. Elementos-chave de um Sistema de Inovação são descritos em sua historicidade e atuação conjunta, em casos emblemáticos, inclusive para análises comparativas.

Quanto ao arcabouço regulacionista, não resta dúvida de que ele possibilitou uma compreensão renovada e realista sobre os mecanismos históricos de mudança e adaptação do capitalismo às crises que constituem a essência da dinâmica capitalista. A versão britânica da escola regulacionista, por sua vez, agrega um componente da maior importância na era histórica da globalização neoliberal: o espaço, acoplado à temporalidade. Dessa forma, ela permite abordar de forma mais criativa os processos de redefinição espacial da acumulação de capital, apresentando um cenário mais rico de múltiplos espaços e territórios em disputa e/ou em cooperação (principalmente em termos interestaduais), com seus atores internos também atuando, ora em sintonia, ora em conflito, na busca pelos capitais altamente móveis.

Essa abordagem é de grande utilidade ao tema da pesquisa em foco: potencialidades e limites de Sistemas Regionais de Inovação (SRI). Deve-se dizer que o tema da inovação e dos próprios Sistemas de Inovação é plenamente integrável ao arcabouço regulacionista, e muitos de seus teóricos o abordam,

embora lateralmente. A constituição de SRI não estabelece mero arranjo técnico ou de política pública “neutra”, mas compõe uma agenda de disputa intra e inter-regional – e mesmo nacional e global. Daí sua compatibilidade com a teoria em foco.

Dessa forma, embora possuam quadros de referência distintos entre si, ambas as bases teóricas adotadas dialogam entre si e com o tema da pesquisa, possibilitando interpretações frutíferas. Na tese originadora do presente artigo, busca-se submetê-las à crítica, identificando suas limitações, sem todavia desqualificá-las enquanto quadros de referência úteis. Apresenta-se, também, na referida tese, sugestão adicional de referência teórica e de tema de pesquisa complementar, que não cabe reproduzir nos limites deste artigo (Anau, 2017, capítulo 1 e conclusão).

O Grande ABC – traços marcantes e história recente

A região do Grande ABC constitui um conjunto de sete municípios localizados na porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Trata-se de região bastante conhecida, no âmbito nacional, por três atributos, entre outros, de sua história no Século XX. O primeiro é seu parque industrial, que constitui a maior aglomeração industrial da América Latina, focada no setor automotivo e respectiva cadeia produtiva, e é complementado pela petroquímica, com ramificações a montante (a Refinaria de Capuava)

e a jusante (os segmentos químico, plástico e alguns outros).

O decorrente processo de urbanização, com crescimento dos serviços, teve como uma de suas características o desenvolvimento de expressiva rede regional de ensino superior. Também se destaca a rede de ensino técnico. Esses ativos educacionais são fatores regionais emblemáticos, induzidos pela existência do forte polo industrial citado, ao longo de sua história.

Outro destaque econômico é o turismo, que inclui as regiões de mananciais da represa Billings, porções da Serra do Mar, rotas gastronômicas, sítios históricos e alguns parques públicos mais conhecidos.

O segundo elemento-chave que identifica o Grande ABC nacional e internacionalmente, desde o início dos anos 1970, é seu forte sindicalismo. Nos anos 1980, este teve atuação decisiva nos embates contra o regime militar e na reorganização sindical e partidária do País. Nas décadas seguintes, manteve importância central (Rodrigues, Ramalho e Conceição, 2009), até a conquista da Presidência da República por sua mais expressiva liderança, abrindo um período de 13 anos de um novo desenvolvimentismo, com distribuição de renda inédita nas quatro décadas anteriores – ainda que eivado de contradições e limitações.

Por último, mas igualmente importante, as instituições de articulação regional, públicas ou de composição público-privada, criadas durante os anos 1990, também chamaram a atenção de inúmeros observadores em âmbito nacional e até de alguns pesquisadores da organização territorial em outros países (Klink, 2000; 2001; 2003; 2011). Além do âmbito institucional, esse processo também se expressa em

termos políticos, sociais e até mesmo culturais, como se percebe na força de um sentimento difuso de pertencimento à região. Em termos institucionais, das diversas organizações que emergiram nesse processo, permanecem em atividade o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (ADE-GABC).

Esses dois organismos da regionalidade buscaram complementar suas ações – o primeiro, reunindo institucionalmente os sete prefeitos para uma atuação, ao mesmo tempo, entre si e junto às esferas estadual e federal, em diversas políticas públicas; o segundo, visando ao fortalecimento da economia regional, rumo a um sistema regional de inovação e aprendizagem, por meio da articulação entre o poder público local, o empresariado, os sindicatos e as universidades.

Visivelmente, a ação do Consórcio foi mais efetiva. Ações voltadas à infraestrutura e à interação de algumas políticas sociais lograram sucessos expressivos, ainda que parciais. Em anos recentes, produziu-se também o, até então inédito, Plano Plurianual Regional Participativo para o período 2014-2017. Quanto às ações da Agência, sua eficácia e efetividade foram bem mais reduzidas no cenário econômico da região.

Economia regional e inovação: os desafios permanecem

Os levantamentos estatísticos realizados abrangeram o PIB dos municípios, o Valor Adicionado Fiscal, o comércio exterior e o emprego, todos discriminados por município, abertos

em subcategorias e agregados regionalmente (Anau, 2017, pp. 141-265). De maneira geral, os dados mostram a permanência do peso excessivo das duas cadeias produtivas estruturantes da economia regional, supracitadas. As vicissitudes dessas cadeias afetam poderosamente os indicadores de emprego, renda e qualidade de vida da maioria da população dos sete municípios consorciados. As oscilações sofridas por esse agrupamento de atividades econômicas até o presente demonstram a fragilidade de boa parte dos segmentos econômicos existentes, em termos de inovação e de diversificação de mercados. Fortemente vinculados aos segmentos-líderes no topo das respectivas cadeias, tais segmentos não conseguiram ampliar seus mercados consumidores de forma a sofrer menores impactos das conjunturas estritas daqueles segmentos líderes. Ademais, alguns desses níveis (ou *tiers*) das redes de suprimento têm perdido competitividade ante produtos importados, que apresentam mais vantagens tecnológicas, de custos ou de velocidade de atendimento. Não obstante, a economia industrial da região é ampla e diversificada, além da significativa expansão do setor terciário. Tais processos não lograram contrabalançar eficazmente o referido peso específico dos segmentos-líderes.

Por conseguinte, as perspectivas de geração, diversificação e melhora da qualidade dos empregos na região bem como as perspectivas de progressão da renda regional encontram-se limitadas. As políticas públicas sofrem as restrições decorrentes do efeito das oscilações econômicas provenientes dos dois segmentos estruturantes sobre a arrecadação e a transferência de recursos (especialmente o ICMS), afetando a capacidade das prefeituras de

fornecer serviços públicos capazes de reduzir desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida. Além disso, há impactos negativos sobre o meio ambiente – uma riqueza natural da região, parcialmente degradada ao longo do tempo, com perda parcial de bens públicos, como a água e a vegetação – que se acentuam em períodos de crise econômica e social. Entre esses impactos, os mais graves referem-se a ocupações humanas nas áreas protegidas, em desconformidade com a legislação; e contaminação dos recursos hídricos e do solo urbano com dejetos, metais pesados e outras substâncias nocivas.

A documentação examinada e as entrevistas realizadas demonstraram a abrangência e a quantidade de iniciativas adotadas nos 15 primeiros anos do século XXI, com vistas ao desenvolvimento econômico regional. O tema da inovação esteve no centro das preocupações inerentes às iniciativas regionais pró-desenvolvimento. Realizaram-se esforços junto a universidades locais, órgãos federais e atores da própria região, visando a modernização e diversificação do setor produtivo. Iniciativas de qualificação e requalificação da força de trabalho, cooperação universidade-empresa e aperfeiçoamento do empresariado e das camadas gerenciais em métodos e técnicas de gestão multiplicaram-se, em escala municipal e regional.

Entretanto, a efetividade dessas ações foi muito limitada. Dentre as deficiências constatadas na pesquisa, observaram-se: (1) intermitências e descontinuidades, ligadas especialmente às mudanças políticas (prefeitos e/ou secretários); (2) interferências voltadas a jogos de prestígio e poder e não a eventuais desacordos de fundo nas finalidades ou nas

iniciativas; (3) envolvimento diferenciado dos atores fundamentais, com maior participação dos sindicatos, presença em níveis distintos de algumas universidades, desníveis relevantes no comprometimento efetivo dos prefeitos, para além de discursos e eventos formais; (4) baixa participação e desinteresse majoritário no empresariado; (5) ausência de estrutura profissionalizada que incorporasse traquejo e memória das ações, sucessos e insucessos.

No tocante ao empresariado, observaram-se atitudes e percepções diferenciadas. A par de algumas participações muito minoritárias, a pesquisa identificou os seguintes padrões comportamentais: 1) imediatismo, desejo de resultados de curtíssimo prazo e falta de tempo alegada por grande parte dos pequenos e médios empresários; 2) bom domínio do “chão de fábrica” e das práticas produtivas em geral, em contraste com baixo teor estratégico e de planejamento nesse mesmo segmento; 3) expectativa de que a defesa de interesses empresariais regionais ficasse a cargo das empresas de grande porte, por sua vez totalmente desinteressadas em ocupar esse papel; 4) capacidade das empresas-líderes da região de articular-se diretamente às autoridades federais, individualmente ou por meio de suas associações de classe; 5) envolvimento eventual de algumas dessas empresas em poucas ações regionais para efeito de marketing regional, exceção feita à Braskem (operadora do Polo Petroquímico), mais comprometida.

Vale também observar que as empresas líderes, especialmente as montadoras de veículos e os grandes sistemistas, possuem departamentos de engenharia que, em abstrato, compõem um sistema de inovação regional. Na prática, entretanto, esses organismos atuam

de forma estanque e sigilosa, não articulada entre si nem muito menos com o restante do tecido empresarial da região. Foi indicada, em algumas entrevistas, a realização de projetos de cooperação com universidades locais, todos eles estanques e imersos em sigilo. Receberam o nome de “projetos invisíveis” em uma das entrevistas (ibid., pp. 318-321).

Periodização, avanços e desafios pendentes na construção do SRI

A história da luta pela construção de um Sistema Regional de Inovação no Grande ABC nas últimas três décadas pode ser periodizada como segue. Um primeiro período abrange os 11 anos que medeiam a instalação do Consórcio e a trágica morte do prefeito de Santo André, Celso Daniel (1991-2002). Nesse período, a região sofreu grandes dificuldades econômicas, sociais e ambientais. Em contrapartida, os atores regionais demonstraram grande criatividade política (Conceição, 2001 e 2008). Iniciativas locais tiveram abrangência nacional e até internacional. No primeiro caso, cita-se a Câmara Setorial Automotiva (1992-1993), experiência nacional de articulação entre as autoridades econômicas, os segmentos empresariais da cadeia produtiva automobilística e os sindicatos de trabalhadores, para delinear estratégias e políticas para esse setor (Arbix, 1996; Conceição, 2008). A Câmara Setorial Automotiva teve resultados positivos do ponto de vista do estímulo ao consumo e à produção de veículos automotores, com impactos benéficos no emprego regional.

No plano internacional, o protagonismo foi do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. Seus dirigentes visitaram as matrizes de empresas que haviam anunciado fechamento de plantas locais, com grande impacto negativo nos empregos e na renda regional. A Whirpool, controladora da Brastemp, a Ford Motor Company e a Volkswagen A.G. foram as principais. Houve solidariedade dos sindicatos dos países de origem e repercussão na imprensa. Os resultados foram positivos, mesmo quando o encerramento de atividades não foi revertido (caso da Brastemp).

Também é nessa época que surgem as instituições de articulação regional que destacaram a região. Ao Consórcio (1990), seguiram-se o Fórum da Cidadania do Grande ABC (1994), a Câmara Regional do ABC (1997) e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (1998). Sociedade civil, prefeitos, empresários, sindicatos e universidades buscavam, assim, defender a região da devastação socioeconômica e dialogar com as estratégias de desenvolvimento regional. Inúmeras atividades, fóruns e seminários ocorreram. O Consórcio, em especial, passou a exercer papel ativo na articulação de políticas públicas comuns entre os sete municípios, atuando, inclusive, junto aos governos estadual e federal. A Agência empreendeu algumas importantes ações – entre elas, o início das discussões do que viria a ser o Projeto APL (Arranjo Produtivo Local),³ notadamente nos segmentos metalmeccânico (Nogueira Neto et al., 2009; Zambanini, Bresciani e Oliveira, 2012) e plástico (Vieira, Lepore e Bresciani, 2008). A liderança de Celso Daniel nesse período foi incontestável.

Uma segunda etapa pode ser identificada na emergência do Governo Lula, estendendo-se

até a eclosão da crise *subprime* e seu impacto no Brasil, especialmente no Grande ABC (2003-2008). Foi o período em que ações da União beneficiaram amplamente a região, como citado, destacando-se a ampliação do Polo Petroquímico, o estímulo à produção e aquisição de veículos automotores e a criação da Universidade Federal do ABC – UFABC, com dois *campi* (Santo André e São Bernardo do Campo), além da implantação de *campus* local da Universidade Federal de São Paulo – Unifesp (em Diadema). Também é característico da ação federal nesse período – estendendo-se, de fato, até 2013 – um conjunto de iniciativas de política pública e criação de organizações governamentais com foco na inovação.⁴

Nesse período, em que pese a continuidade do Consórcio e da Agência – ao passo que os outros dois organismos se desvaneceram –, percebeu-se uma perda de vitalidade e de impulso nas ações da regionalidade. Ações já discutidas na etapa anterior mostraram muito esforço e pouco resultado. Destacam-se, acima de tudo, o Projeto APL e duas iniciativas voltadas a cadeias produtivas específicas. O primeiro deles foi o Projeto Centro de Serviços em Tecnologia e Inovação do Grande ABC-Cestec – parceria da Agência, Sebrae, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Centro Meccano da Região de Marche, Itália, no âmbito do convênio firmado com o BID, intitulado “Programa de Serviços Tecnológicos e Identificação de Novas Tendências de Mercado”. Seu objetivo principal era promover e fortalecer o intercâmbio entre as empresas e as instituições geradoras de conhecimento científico e tecnológico para criar melhores condições locais de desenvolvimento produtivo das micro, pequenas e médias empresas (MPME).

O segundo projeto específico relevante foi o Centro de Informação e Apoio à Tecnologia do Plástico – Ciap, sediado na Fundação Santo André, com a função de disseminar informações aos empresários sobre inovações em andamento no mercado, por meio de um boletim eletrônico. Oferecia consultoria, dispunha de laboratório e orientava empresários que vinham buscar soluções para gargalos tecnológicos.

Ambos os projetos possuíam interessante conceituação, atendiam necessidades regionais e conquistaram bons parceiros institucionais. Entretanto, seus resultados foram pífios – o primeiro não decolou, e o segundo teve alcance muito limitado e terminou bloqueado por questões de menor relevância. O ex-coordenador do Ciap, docente da Fundação Santo André, entrevistado, citou uma disputa menor pela cidade-sede do organismo, a partir da mudança na presidência da ADE-GABC, de um prefeito para outro; a imposição de um gestor financeiro contraposto ao gestor técnico; escolhas baseadas apenas no critério do menor gasto, em detrimento do atendimento às finalidades de determinadas medidas para as quais havia dotação de recursos; e, por último, a não renovação das bolsas Finep que remuneravam os quatro técnicos integrantes do projeto, o que praticamente liquidou a experiência.

O Projeto APL, o Cestec e o Ciap ocorreram no período marcado pelo vazio deixado por Celso Daniel. O esforço de alguns prefeitos, secretários municipais, técnicos e sindicalistas permitiu manter as ações citadas, em caráter parcial e descontínuo, mas não logrou ampliar o envolvimento dos segmentos sociais-chave, especialmente o empresariado. A região beneficiou-se das ações federais supracitadas de forma mais que tudo passiva, não tendo nelas se

apoiado para avançar no desenvolvimento de um verdadeiro Sistema Regional de Inovação.

O último trimestre de 2008 foi marcado por retração do crédito privado, envolvimento de grandes grupos econômicos brasileiros com a crise *subprime* e o claro início de fase recessiva, atingindo especialmente a indústria. O Grande ABC foi uma das maiores caixas de ressonância desse impacto, com ameaças concretas à produção, ao investimento, ao emprego e à arrecadação tributária.

A reação imediata da região, com o Seminário "O ABC do Diálogo e do Desenvolvimento" (11 e 12 de março de 2009), reunindo empresários, sindicatos, prefeitos, o governador paulista e ministros de Estado, foi o início da reversão da atuação passiva anterior. Esse período também marcava a chegada de prefeitos mais alinhados com o Governo Federal. Havia, portanto, suporte político na região para ações mais sintonizadas com o neodesenvolvimentismo em curso no âmbito nacional, ao mesmo tempo que a crise tornava urgente a retomada da proatividade regional.

Efetivamente, todo o ano de 2009 foi marcado por iniciativas derivadas daquele seminário. Grupos de trabalho (GT) foram constituídos e subdivididos tematicamente – o GT Automotivo, por exemplo, teve subgrupos relacionados a crédito, logística, engenharia e tecnologia, entre outros. O presidente do BNDES palestrou na região, e alternativas de viabilização do crédito público a empresas em dificuldades foram aventadas. Essas foram as principais ações encetadas à época.

A retomada robusta do crescimento econômico em 2010 (crescimento de 7,5% do PIB, o maior da década) dissipou as preocupações e fez refluir o impulso proativo na região. Não

obstante, desencadeou-se nova rodada de iniciativas dirigidas, principalmente, à criação de APL em diversos ramos de atividade, a partir de 2010. Iniciada com a criação do APL Ferramentaria pelas prefeituras de Diadema e São Bernardo do Campo, essa rodada prosseguiu, a partir de 2013, com o surgimento de 11 novos APLs, por iniciativa deste último município, sete dos quais em segmentos da indústria: defesa, químicos, autopeças, têxtil e confecções, gráficas; panificação e moveleiro (Conceição et al., 2015; São Bernardo do Campo, 2015b).

Com a retomada econômica, o anticlímax anterior à crise *subprime* retornou à região. A direção do esforço mencionado acima por um município, embora o mais avantajado na indústria regional, expressava a fragilidade da Agência, candidata natural à liderança nesse campo. O prefeito de São Bernardo dinamizou as atividades do Consórcio, nas três ocasiões em que o presidiu (2013, 2014 e 2016); contudo, isso só acentuou a distância entre os desempenhos das duas entidades regionais. A conjuntura econômica tornou-se progressivamente mais frágil no quadriênio seguinte, até o início de prolongada recessão no segundo semestre de 2014. Ao lado dos problemas econômicos pendentes, observou-se crescimento das importações, mesmo por empresas que aderiram ao Regime Automotivo Inovar-Auto, criado em 2013, com forte impacto na região. Apesar de a região do Grande ABC ter alcançado alguns pontos favoráveis, como a inclusão da ferramentaria entre os setores estimulados, esta e outros segmentos tradicionais sofreram o impacto negativo da crescente importação de insumos.

A inércia empresarial seguiu sendo a tônica. Duas gestões da Agência sob liderança empresarial (2003-2005 e 2011-2013)⁵ não

reverteram esse processo. Ao longo de sua trajetória, as diversas tentativas de articular empresas e universidades tiveram escassos resultados, principalmente em termos de adesão e prosseguimento. Nesse quadro, o resultado positivo no tocante à instalação da unidade fabril da Saab na região, no quadro de um esforço para desenvolver a cadeia produtiva de defesa na região – com todas as incógnitas ainda existentes –, é quase uma singularidade.

A esse respeito, cumpre esclarecer que o prefeito de São Bernardo do Campo (gestões 2009-2012 e 2013-2016) empreendeu grande esforço para atrair à região o vencedor da licitação internacional para fornecimento de caças supersônicos à FAB. A escolha, pelo Governo Federal, da Saab sueca, no final de 2014, teve como resposta o compromisso da empresa de instalar uma unidade fabril naquele município. Criou-se um APL de Defesa na região, coordenado pela prefeitura de São Bernardo, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SDET), com a participação da ADE-GABC. Notícias recentes davam conta da permanência daquela decisão, embora cercada de indefinições.⁶

Não obstante o anticlímax relativo à ADE-GABC e a continuidade da inércia empresarial, o Grande ABC acumulou experiência, provavelmente inédita em âmbito nacional e bastante expressiva mesmo em relação a padrões internacionais, no tocante à articulação regional, envolvendo o poder público local, o setor privado e a sociedade civil organizada. Indubitavelmente, esse acúmulo representa uma alavanca expressiva para novos avanços. Como referido, é na área da infraestrutura e de algumas políticas públicas que o processo evoluiu mais. Mesmo nesses campos, houve

diferenças significativas na interação com outras esferas da Federação brasileira. Nos anos 1990, a União e o estado de São Paulo emanavam diretrizes neoliberais e de estímulo (a primeira) ou omissão (o segundo) em face da guerra fiscal, desastrosas para a região, tendo como contrapartida, apenas parcial, a boa experiência da Câmara Regional articulada com o Estado. No período 2003-2014, com o novo nacional-desenvolvimentismo, a região alcançou resultados positivos na relação com a União, enquanto a interação com o Estado foi mais eventual e fraca.

No que tange ao esforço pelo desenvolvimento econômico, o foco em inovação, modernização e diversificação foi intenso, acoplando-se a ele algumas atividades-meio relacionadas, como qualificação profissional e capacitação gerencial e empresarial. Seminários, conferências, *workshops*, palestras e cursos foram frequentes, embora não tenham mantido ritmo regular ao longo do tempo da observação da pesquisa (2000-2015).

As duas “ondas” de criação de APLs citadas – o Projeto APL e, posteriormente, os APLs criados pela prefeitura de São Bernardo do Campo (no caso de ferramentaria, juntamente com Diadema) – tiveram níveis diferenciados de envolvimento da Agência. No primeiro caso, seu papel foi de protagonista; no segundo, de participante. A partir de 2015, ela assumiu a coordenação da maioria dos APLs da “segunda geração”, mas o ritmo de funcionamento destes reduziu-se.

Pode-se considerar fruto da ação dos APLs citados a indicação (pela Agência) de 28 empresas da região como candidatas a fornecedoras da unidade da Saab a ser instalada em São Bernardo do Campo. É pouco provável que

esse resultado fosse alcançado sem o conjunto de atividades voltadas à sensibilização da empresa sueca e das autoridades militares e governamentais em geral sobre o potencial e o interesse do Grande ABC; bem como, em sentido recíproco, à sensibilização do empresariado e demais atores da região para as oportunidades abertas nessa área. No mínimo, o número de empresas teria sido menor. Além disso, a própria decisão da Saab, de instalar uma unidade no Grande ABC, embora tivesse sido dialogada desde o início das articulações iniciadas pelo prefeito de São Bernardo, poderia não ter sido mantida, caso a região não tivesse se mobilizado, por meio do APL de Defesa do Grande ABC e do próprio prefeito, nos contatos com o Governo Federal, as Forças Armadas, as instituições acadêmicas, lideranças empresariais e autoridades suecas; e, também, com o setor industrial ligado à Defesa no Brasil.

Outro importante resultado verificado, considerando-se as ações mais enfocadas na pesquisa citada (Anau, 2017), foi a realização de dez edições da Feira de Móveis da Rua Jurubatuba, conhecida pela concentração de lojas de móveis em São Bernardo do Campo, recebendo visitantes, inclusive, de outras cidades da Região Metropolitana de São Paulo. As Feiras de Móveis iniciaram-se em 2011, com forte estímulo e apoio da prefeitura.⁷ Em que pese um conjunto de fragilidades apontadas, elas criaram um hábito social e de consumo, dentro e fora do município de São Bernardo do Campo; e estreitaram relações entre concorrentes antes não propensos à ação colaborativa e entre atores vistos reciprocamente apenas como adversários no passado – o que possibilita novas iniciativas. O desinteresse da nova gestão municipal pode obviamente relativizar o peso

desse legado, mas não o anula. O próprio itinerário anterior mostra que não se partiu da “estaca zero”, mas conseguiu-se dar um salto de qualidade em relação a experiências antecedentes. As formas e as ações poderão ser distintas na próxima experiência; contudo, sua possibilidade é agora maior do que se não tivesse ocorrido essa sequência de eventos.

O mesmo pode ser dito das demais ações efetivadas, que reforçam elemento assinalado em entrevista:⁸ parte do empresariado, embora minoritária, adquiriu consciência da necessidade e das possibilidades da ação colaborativa entre atores diversos, com vistas à promoção do desenvolvimento regional. O tema da inovação foi tratado de forma concreta e não apenas teórica. Acessos a instituições financeiras e a laboratórios, centros de pesquisa e de qualificação foram facilitados a empresas que, individualmente, não os teriam alcançado (ibid., p. 317). Outro entrevistado,⁹ menos otimista em relação às ações realizadas junto ao empresariado, esclareceu que, a despeito das fragilidades, o Grande ABC beneficiou-se das atividades empreendidas na via da inovação e da articulação do setor produtivo com outros atores. No mínimo, sofreu menos danos nos períodos críticos do que teria sofrido, caso aquelas ações não tivessem sido efetuadas (ibid., pp. 318-321).

Além desses aspectos, a ampla gama de estudos, levantamentos e inventários realizados sobre a região do Grande ABC já é, em si mesma, não apenas testemunho dos esforços realizados, mas também instrumento de autoconhecimento, interpretação e, inclusive, de elaboração de estratégias visando a reforçar os pontos fortes e suprir, atenuar ou compensar os pontos fracos da estrutura produtiva regional.

Já o Parque Tecnológico – antigo propósito da região – chega ao final do período examinado com resultado ambíguo. A tentativa, proposta em 2009, de articular um polo multilocalizado, com parques específicos em alguns municípios, interligados e sem sobreposições, não logrou sucesso. Santo André e São Bernardo do Campo lançaram-se, então, à criação de seus parques individuais, a partir da saída do primeiro, que buscou articulação própria exclusiva com o Governo estadual, com quem possuía maior entrosamento político, à época. A inviabilização daquela proposta inicial foi uma demonstração da ineficácia da Agência, incumbida das articulações necessárias à sua concretização. Como afirmou o professor Bresciani em sua entrevista para a pesquisa em foco (Anau, 2017), a saída unilateral de Santo André deveria ter reforçado o papel da Agência, uma vez que o Consórcio ficava enfraquecido com a saída de um de seus membros do projeto. Todavia, a instituição não possuía densidade política e representatividade suficiente para assumir esse papel de liderança.

Além disso, o recente credenciamento de Santo André no Sistema Estadual de Parques Tecnológicos e a perspectiva, discutida na gestão da Agência encerrada em 2017, de torná-lo regional, inclusive transferindo sua própria sede para a área do Parque, abrem uma perspectiva inexistente até então. Se o setor privado for capaz de preservar e impulsionar a entidade, pode-se abrir uma oportunidade mais concreta para o avanço do Sistema Regional de Inovação do Grande ABC. As expectativas não são otimistas, em vista do perfil ideológico dos novos gestores municipais, além da conjuntura de crise econômica profunda, com forte impacto nas finanças públicas dos municípios.

Em todo caso, os demais atores podem exercer pressão positiva no sentido de impedir a perda desse propósito, hoje, paradoxalmente, mais factível, em termos institucionais, do que no período de abundância e de lideranças políticas mais comprometidas com o desenvolvimentismo regionalizado.

Finaliza-se este artigo com a indicação de possibilidades concretas de alavancar a inovação produtiva na região, decorrentes da própria pesquisa e dos elementos que ela trouxe à tona. A finalidade é o fortalecimento institucional e operacional da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, contribuindo para evitar o desfecho mais desfavorável da presente crise da entidade.

Possibilidades concretas de ação e (re)organização – à guisa de sugestões

A Agência enfrenta um cenário que torna impositiva a adoção de iniciativas ousadas para sua própria sobrevivência. No início de 2017, um questionamento do Tribunal de Contas do Estado (TCE-SP) levou o novo prefeito de São Bernardo do Campo e presidente do Consórcio a cancelar legalmente o financiamento público da entidade. Outros prefeitos seguiram essa atitude. Mais tarde, houve uma recomposição, mas a denúncia dos sindicatos, retrocitada, indica que as prefeituras estão de fato abandonando a instituição, o que confirma a impressão inicial de que a ação do TCE-SP serviu de pretexto para um propósito previamente definido. Ademais, a saída de Diadema agrava a situação do próprio Consórcio, entidade que,

bem ou mal, cumpriu funções importantes na história regional, com mais efetividade que a Agência, da qual é membro constitutivo (respondendo por 49% de seu financiamento).

Faz-se necessário resgatar e assegurar a continuidade da ADE-GABC, com vistas a resguardar o patrimônio imaterial consubstanciado em experiências e levantamentos realizados ao longo de duas décadas e avançar na elaboração e implementação de estratégias regionais, rumo à efetivação de um Sistema Regional de Inovação. Um passo nessa direção deve ser a realização de um salto de qualidade no autoconhecimento de sua estrutura econômica, de seus esforços inovativos e de suas estatísticas socioeconômicas, de forma sistêmica.

As sugestões concretas listadas abaixo buscam dar consequência ao esforço de levantamento e interpretação da trajetória regional, realizado na pesquisa em que se fundamenta o presente artigo (Anau, 2017). Trata-se de possibilidades abertas pela própria trajetória, subjacentes ao acervo de experiências efetivadas. Sua oportunidade, no momento difícil vivido pela Agência, traduz o lado positivo da presente crise.

a) *Possibilidades e propostas de ação*

Vislumbram-se, primeiramente, duas iniciativas imediatas. A primeira é a compilação e organização das atas e publicações de todos os APLs que tiveram existência efetiva, a começar pelo metalmeccânico e de plásticos. Uma compilação bem-feita, indexada por época e tema, teria possibilitado avançar mais na própria pesquisa citada; e servirá seguramente a outras posteriores, voltadas à mesma ordem de preocupações ou relacionadas a elas. Os APLs criados a partir de 2010 chegaram, em grande parte, a editar revistas próprias, imprimir atas e,

em alguns casos, balanços de realizações, estes últimos elaborados pela SDET de São Bernardo do Campo. Cabe resgatar e recuperar esses materiais, compilá-los e indexá-los.

O mesmo, com ainda maior ênfase, pode ser dito acerca dos diversos levantamentos estatísticos já produzidos sobre a região. Uma sistematização, com índice analítico e temático, metadados e esclarecimentos metodológicos, proporcionará uma visão histórica de numerosos indicadores socioeconômicos do Grande ABC, hoje dispersos. Adicionalmente, pode compor um módulo do sistema regional de informações que consta dos objetivos da Agência, mas que até hoje não se efetivou. Por sua própria característica, de terem sido elaborados por distintas instituições, seu armazenamento poderia ser descentralizado, mas um diretório unificado, atualizado com regularidade, situado na Agência ou em instituição por ela credenciada para esse fim, deverá dar acesso ao conjunto, atendendo a quantos venham a se interessar pelo tema, pelos mais diversos motivos – na área acadêmica, na mídia, nas entidades empresariais e sindicais, bem como entre consultores e investidores interessados na região.

A compilação proposta poderá melhor subsidiar os trabalhos de pesquisa acadêmica regional, citados como realizações positivas das universidades locais na entrevista do professor Minciotti, citada (ibid., p. 317). Tais pesquisas, em níveis diversos de complexidade – projetos de iniciação científica, dissertações, teses, elaboração de artigos científicos –, terão maior embasamento nas informações compiladas e poderão avançar mais na interpretação da problemática regional e na proposição de ações e políticas para a região.

A própria compilação pode ser realizada por instituições acadêmicas do Grande ABC, a partir de parceria com a Agência.

No plano da estratégia de desenvolvimento regional, o principal esforço deve ser o de coordenar os diversos atores para um processo de desenvolvimento regional focado na construção efetiva de um Sistema Regional de Inovação. Destacam-se, a partir do histórico e das constatações da pesquisa, alguns possíveis eixos desse processo:

- cooperação institucional frequente entre empresas e universidades em pesquisa, desenvolvimento, inovação, solução de gargalos tecnológicos, mercadológicos e organizacionais, conectando os atores relevantes para tanto;

- implementação e coordenação do parque tecnológico em Santo André, com caráter regional, tornando permanente o processo citado no item anterior;

- organização, atualização e disseminação de informações relevantes sobre:

- a) oportunidades de financiamento e de negócios (por exemplo, em editais nos três níveis federados);

- b) linhas de crédito;

- c) programas e estímulos fiscais;

- d) eventos, seminários e oficinas úteis em termos técnicos e/ou de oportunidades de mercado;

- e) feiras de negócios e workshops, incluindo a divulgação de listas e mostruários de compras de insumos pelas grandes empresas da região e de regiões vizinhas para estimular possíveis fornecedores no próprio Grande ABC;

- oferta de serviços de orientação e apoio para a obtenção dos serviços e para o aproveitamento das oportunidades indicadas no item anterior;

- realização de ações continuadas de qualificação profissional e de capacitação empresarial, planejadas de acordo com necessidades e oportunidades identificadas com regularidade, em interação entre os atores regionais (Agência, estruturas de apoio ao empreendedorismo, sindicatos, Sistema S, Centrais de Trabalho e Renda, secretarias municipais de desenvolvimento econômico);

- implementação efetiva de planos e ações de *marketing* regional, apoiados em informações sistematizadas sobre o Grande ABC – organizadas em banco de dados regional com atualização sistemática –, para atrair novos empreendimentos industriais, de serviços e do terciário avançado;

- plano continuado de comunicação e diálogo com o setor empresarial, especialmente no tocante às micro, pequenas e médias empresas da região, buscando informá-las regularmente das finalidades, atividades e oportunidades, da composição e dos fóruns de decisão, de modo a criar um canal permanente de motivação desse segmento econômico para estreitar sua relação com a Agência;

- articulação constante com fontes de financiamento privadas, públicas, multilaterais e do Terceiro Setor, para viabilizar programas e linhas de financiamento associados às finalidades acima.

A condição para o sucesso desses propósitos será o envolvimento em maior escala do setor produtivo com a Agência, os APLs e o conjunto de iniciativas e projetos. Para tanto, um redesenho institucional da Agência é indispensável, em processo dialógico entre seus componentes. O empoderamento do setor privado – para além da indicação de diretores

dele provenientes – é imperativo para a sobrevivência da instituição. Se o histórico levantado anteriormente já apontava nessa direção, fatores mais recentes e imediatos tornaram-na imprescindível e urgente.

b) *Propostas de reorganização da Agência*

A nova situação criada no início de 2017, com a retirada dos recursos das prefeituras, põe em risco imediato a sobrevivência da entidade. Entretanto, ela pode, por isso mesmo, ser o estopim que deflagre esse amplo diálogo. O enfraquecimento do próprio Consórcio, a partir da saída de Diadema, anunciada em julho de 2017, torna ainda mais remota a possibilidade de dinamização da ADE-GABC por iniciativa das prefeituras. Faz-se imprescindível transformar uma crise de maiores proporções em oportunidade de mudança para nova estrutura institucional. Mudança esta que deve expressar novas relações entre os atores, novas metas e novos métodos organizacionais e de ação, bem como impedir a perda da rica experiência desenvolvida nas últimas décadas.

A governança da Agência deve ser completamente reestruturada, nas condições particularmente difíceis deste final da segunda década do século XXI. O elemento-chave dessa reestruturação deve ser o empoderamento das principais organizações representativas do empresariado e dos trabalhadores. A trajetória percorrida e seu resgate na pesquisa (ibid.) não deixam lugar a dúvidas de que o maior gargalo se encontra no segmento empresarial. A ausência dos Ciesps não pode mais ser vista como lacuna a ser superada no futuro.

A título de esclarecimento sobre esse tema, os quatro Ciesps da região retiraram-se da Agência em princípios da década de 2000. As Associações Comerciais, que os

acompanharam, retornaram à entidade, mas os Ciesps declararam apoiá-la sem participar. O argumento à época era o baixo rendimento da entidade. O problema de fundo era a pretensão do empresariado de exercer diretamente o comando da Agência, adiante da proposta de reeleição do prefeito Celso Daniel para sua direção. Posteriormente, houve, como dito, duas experiências de gestão por lideranças empresariais: um diretor da Braskem e um presidente de Associação Comercial e Industrial.

As Associações Comerciais não dão conta da representação do empresariado industrial do Grande ABC. Todavia, podem ser importante agente de atração deste último. Da mesma forma, as associações nacionais de segmentos industriais, que se mostraram participativas nos APLs, podem ser outro fator de motivação dos Ciesps para assumirem uma ADE-GABC autônoma em relação às prefeituras. O mesmo pode ser dito de certos sindicatos patronais – especialmente, embora não exclusivamente, de caráter regional – que adquiriram experiência com o tema do desenvolvimento regional por meio dos APLs, como o SIMABC – Sindicato da Indústria de Móveis de São Bernardo do Campo e Região no APL Moveleiro ou o Sindicato e a Associação das Indústrias Gráficas do Grande ABC e Baixada Santista (Singrafs-Assingrafs) no respectivo APL. Certas entidades empresariais com tradição local, como a Associação dos Construtores, Imobiliárias e Administradoras do Grande ABC (ACIGABC), podem ser convencidas a compor o esforço de atração dos Ciesps, a partir da constatação de que o fortalecimento da estrutura produtiva regional produz externalidades positivas para todos os ramos de negócios.

A ação das entidades supracitadas, das lideranças acadêmicas, dos sindicatos

de trabalhadores e de personalidades de relevância social e política na região – como parlamentares das esferas federal e estadual, eventuais lideranças da mídia regional e representantes da sociedade civil preocupados com o futuro da região – deve ser a alavanca para a reorganização da entidade sob controle privado, dirigindo-se especificamente aos Ciesps. Caberá a estes, necessariamente, maior protagonismo na nova estrutura organizacional e na definição dos gestores operacionais da entidade. A partir de seu envolvimento, a parceria com os sindicatos e as universidades poderá ser redefinida e dinamizada, com base em projetos estratégicos de impulsionamento do Sistema Regional de Inovação.

Uma vez reestruturada, a entidade deverá elaborar e propor uma agenda de aproximação e cooperação com dois atores-chave. O primeiro são as empresas-líderes (uma das quais, a Braskem, pode ser um aliado no esforço de aproximação com as demais, especialmente montadoras e grandes empresas dos segmentos químico e metalúrgico). Essa cooperação deve ocorrer preferencialmente em projetos e parcerias específicas que possam interessá-las, como capacitação de fornecedores e prestadores de serviços, ou participação no Parque Tecnológico em projetos de fronteira tecnológica, respeitados os requisitos de sigilo. O segundo ator-chave são os prefeitos, agora sob formas distintas da que vigorou até o presente. De fato, estes não seriam mais membros efetivos, cabendo considerá-los possíveis parceiros em projetos específicos e participantes de um fórum mais amplo em que se discutam diagnósticos e estratégias para o desenvolvimento econômico e a inovação no Grande ABC. Também é recomendável abrir espaço para a participação

dos secretários municipais de desenvolvimento econômico em atividades e fóruns mais específicos – como o exemplo, já citado, da definição periódica de prioridades de qualificação profissional e capacitação empresarial, resultando em parcerias entre a ADE-GABC, instituições especializadas e as respectivas secretarias nas ações daí decorrentes.

Ao longo do tempo, essas secretarias, especificamente, têm a vocação de estimular uma reaproximação das prefeituras com a Agência, agora definida como órgão sob hegemonia privada, no critério tripartite acima explicitado (empresariado, sindicatos e universidades – proposta inicial para o diálogo entre os atores relevantes). O Parque Tecnológico e os APLs são exemplos mais abrangentes em que a cooperação público-privada é altamente recomendável. A eles somam-se algumas linhas de ação permanente da ADE-GABC (*marketing* regional, articulação junto a órgãos federais e estaduais de fomento), bem como certos projetos específicos. Esse contexto indica a conveniência de uma aproximação gradual com as administrações públicas locais, mantendo o predomínio privado na instituição.

Formalmente, conforme a proposta sugerida, poder-se-ia constituir um conselho tripartite – empresários, sindicatos e universidades –, a partir de assembleia periódica que discuta os grandes eixos de atuação, em que cada parte indique seus representantes ao Conselho. Em vista do histórico, parece adequada uma composição diferenciada, com maior peso relativo do empresariado (algo como 40%; 30%; 30%, a título de exemplo). Esse órgão, por sua vez, definiria a estrutura funcional da Agência, com uma equipe profissional enxuta, não sujeita ao rodízio político, encarregada da construção de

uma expertise e memória coletiva e institucional. O programa de ação seria definido pela assembleia e detalhado, acompanhado e corrigido pelo Conselho, obrigado às necessárias prestações de contas à assembleia.

Evidentemente, isso implica redefinição, também, das fontes de financiamento permanente da Agência. Convênios, parcerias, captação de recursos de agências públicas, privadas, multilaterais e do Terceiro Setor, projetos compartilhados, obtenção de patrocínios, venda de publicidade em possíveis e desejáveis publicações, bem como a cotização dos participantes – em parte, talvez, na forma de aporte econômico, como, por exemplo, na contratação e alocação da equipe profissional e de itens físicos como computadores –, serão fundamentais. Propõe-se que especialistas da área acadêmica e do setor empresarial (eventualmente, com consultores contratados *ad hoc*) formulem o projeto de financiamento, acoplado às ações e aos programas fundamentais da Agência.

Considerações finais

A relevância industrial do Grande ABC no século XX deveu-se a fatores não relacionados à ação deliberada de seus agentes políticos, sociais e econômicos com foco no desenvolvimento regional. Somente a partir da década perdida (anos 1980) e da era de hegemonia neoliberal (1990-2002), com a forte incidência das crises econômicas de âmbito nacional na região, desencadeou-se o esforço pela articulação regional e pela defesa da região, desdobrando-se na perspectiva estratégica de impulsionar por iniciativa própria o desenvolvimento,

por meio da modernização e da diversificação de sua base produtiva.

Esse esforço alcançou resultados muito aquém dos pretendidos. Nas três décadas transcorridas desde a fundação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, a região seguiu refletindo com muita intensidade os impulsos emanados da conjuntura macroeconômica e da política econômica nacional, ao passo que as ações empreendidas pelos atores locais com aquele objetivo foram pouco eficazes. Não obstante, acumulou-se expressiva experiência ao longo dos vinte anos de existência da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, completados em 2018. Essa instituição concentrou as expectativas locais no sentido de coordenar esforços dos atores da região rumo a inovação, modernização e diversificação da indústria e dos serviços. Inúmeras iniciativas e projetos foram encetados sob sua coordenação. No entanto, observa-se que os projetos sofreram solução de continuidade e tiveram grande dificuldade de envolver o grosso do empresariado local, ator-chave para o desenvolvimento econômico regional. Dada sua fragilidade intrínseca, em certos momentos, já referidos, sua ação foi eclipsada pela das Secretarias de Desenvolvimento Econômico de Diadema e de São Bernardo do Campo. Essa fragilidade mostrou-se especialmente no fato de seu papel na concretização do Polo Tecnológico – projeto que condensava o essencial da estratégia de desenvolvimento baseado na inovação – ter sido inócuo.

No momento em que a ADE-GABC atravessa uma crise com potencial destrutivo, os atores regionais estão confrontados a um desafio tão grave quanto aquele que deu origem à entidade. O acúmulo de experiências, não

apenas no tocante à documentação, aos projetos e às ações, mas também à articulação entre atores diversos e mesmo conflitantes, pode ser transformado em alavanca para uma superação positiva da crise, processo em que o Grande ABC se destacou nas décadas difíceis de 1980 e 1990.

Em vista da renúncia dos prefeitos de assumir papel ativo na articulação regional e dos impasses, inclusive orçamentários, enfrentados pela Agência, e levando também em conta a história conflitante da entidade com as representações locais da indústria, a saída mais factível é sua efetiva encampação pelo setor privado, com os três componentes que historicamente a constituíram, além dos governos locais (por meio do Consórcio): associações empresariais, sindicatos e universidades. A relação com os prefeitos terá que ser redesenhada, estabelecendo fóruns comuns e parcerias, porém com sua exclusão do núcleo de tomada de decisões operacionais e orçamentárias. Além disso, o redesenho e a reprogramação de atividades devem atender a duas preocupações adicionais: atrair, motivar e comprometer parcelas expressivas do pequeno e médio empresariado do Grande ABC e buscar o diálogo e a parceria com as empresas-líderes dos segmentos estruturantes da economia regional.

O critério da exclusividade privada não é proposto por princípio, mas por consideração à história concreta e à conjuntura específica. O conflito com os Ciesps consistiu em luta pelo poder na entidade. Rejeitada sua pretensão, aqueles órgãos representativos da indústria regional recusaram-se a participar. A presença dos prefeitos ao longo do processo teve peso real mais acentuado que os formais 49% da definição regimental. Diversos conflitos especí-

ficos e problemas operacionais decorreram daí, no ambiente rarefeito resultante da ausência do principal ator, ao qual era dirigido o propósito da instituição. Vejam-se, por exemplo, as vicissitudes do Ciap, conforme o relato de seu coordenador. O projeto tinha boa concepção, contava com local, técnicos, equipamento e destinava-se a um segmento necessitado de apoio – o terceiro escalão da indústria do plástico. Parafraseando Anau (2017), encontrava-se aí concretizado o pacote neoschumpeteriano completo. A baixa adesão desse segmento, refletindo uma cultura arraigada, já seria um desafio. Seu agravamento por conflitos de baixo teor estratégico, mais relacionados a disputas de prestígio e poder, acabou por esvaziar o projeto.

Foi praticamente consensual, entre os entrevistados na pesquisa (ibid.) a constatação de que o peso dos prefeitos era excessivo na Agência. No presente, contar com a participação dos executivos municipais tornou-se incogitável. Dessa forma, o setor privado, com seus três componentes mencionados, tem diante de si a disjuntiva: assumir efetivamente a entidade, preenchendo a lacuna deixada pela indústria, ou deixá-la perecer, levando consigo o acervo de experiências construídas e desistindo de adotar atitude proativa no desenvolvimento regional.

Ressalte-se que o componente acadêmico não é integralmente privado. Seu membro mais assíduo foi a USCS, autarquia municipal. A Fundação Santo André, outra instituição de ensino superior (IES) pública local, teve momentos de envolvimento, como é o caso especialmente do Ciap. Mais recentemente, a UFABC demonstrou grande propensão a cooperar com as iniciativas locais voltadas

à inovação, inclusive em projetos da Agência como o Birô de Engenharia proposto pelo APL de Ferramentaria. Embora não tenha vingado, por depender de recursos federais, esse projeto indicou o forte interesse da UFABC em superar seus próprios limites – a rigidez jurídico-burocrática inerente a uma IES federal – e incorporar-se ao esforço regional pela inovação. Sua Agência de Inovação é atuante e institucionaliza esse propósito. Assim, o próprio segmento acadêmico mescla instituições privadas – algumas confessionais, como a FEI¹⁰ e a Universidade Metodista – e públicas. Além disso, os chamados “projetos invisíveis” das montadoras envolvem parcerias com universidades

privadas especializadas nas Engenharias. Assim, um dos objetivos adicionais, no processo de resgate e reorganização da Agência, deve ser o de incorporar permanentemente mais IES da região, especialmente aquelas com maior ênfase tecnológica.

O resgate da ADE-GABC, com seu redesenho e reorientação, requer um adequado plano de ação com objetivos e metas claros, uma equipe permanente (ainda que enxuta) e fontes diversificadas de recursos. Esses elementos-chave incumbem aos principais atores constitutivos da “nova” Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Esta é sua missão central na presente quadra histórica.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-3340-9729>

Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Escola de Negócios, Curso de Ciências Econômicas. São Caetano do Sul, SP/Brasil.
rovitan@gmail.com

Notas

- (1) Ver Conceição (2017); e ainda, o alerta dos sindicatos, em: <http://www.abcdabc.com.br/abc/noticia/sindicatos-querem-deixar-consorcio-agencia-gabc-59003>. Acesso em: 4 jan 2018.
- (2) Ver também Lundvall et al. (2002). Entre os autores que adaptaram o conceito à realidade brasileira, destacam-se Cassiolato e Lastres (2005).
- (3) “Arranjo Produtivo Local, ou APL, representa a aproximação e o diálogo entre empresas de um mesmo território para uma ação coordenada, visando ao crescimento da produção e da competitividade. O APL contribui para levantar problemas comuns às empresas e para elaborar e executar políticas (públicas e privadas) que promovam, de modo duradouro, o fomento da atividade produtiva no território. [...] também costumam participar associações representativas das empresas, universidades, instituições de ensino técnico e gestão pública. O formato segue o modelo internacionalmente conhecido como ‘tríplice hélice’ (setor produtivo, universidades e poder público). Em regiões como a do Grande ABC, onde o movimento sindical é forte e propositivo, o sindicato de trabalhadores igualmente costuma participar e até mesmo liderar os APLs” (Conceição et al., 2015, p. 272).

- (4) Dentre as principais ações nessa linha, destacam-se a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), em 2004; as Leis da Inovação, de 2004, e do Bem, de 2005; a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), em 2013; o fortalecimento da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); e o estímulo à criação de Agências de Inovação nas universidades públicas, visando à cooperação com o setor privado em pesquisa aplicada e desenvolvimento.
- (5) De 1999 a 2018, a ADE-GABC foi dirigida por seis prefeitos, dois empresários, um sindicalista e um gestor acadêmico.
- (6) Conferir: <http://www.dgabc.com.br/Noticia/2790398/saab-anuncia-diretor-em-s-bernardo-mas-nao-revela-endereco>. Ver, também, Anau (2011).
- (7) O evento possui site próprio: <http://www.ruajurubatuba.com.br/index.php>. Acesso em: 4 jan 2018.
- (8) Professor Silvio Minciotti, ex-reitor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), ex-secretário executivo da Agência e atual secretário de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Turismo, Tecnologia e Inovação de São Caetano do Sul.
- (9) Professor Luís Paulo Bresciani, ex-secretário de Desenvolvimento em Santo André e Diadema, ex-secretário executivo do Consórcio e docente da USCS e FGV.
- (10) Fundação Educacional Inaciana, anteriormente Faculdade de Engenharia Industrial.

Referências

- ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2011). *São Bernardo do Campo, cidade do móvel e do automóvel*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=312958>. Acesso em: 30 jan 2018.
- ANAU, R. V. (2011) (org.). *São Bernardo do Campo, Grande ABC: nova fronteira da indústria de defesa*. São Bernardo do Campo, MP Editora. Disponível em: <http://defesaeseguranca.com.br/wp-content/uploads/cadernos-sao-bernardo-vol021.pdf>. Acesso em: 12 jan 2018.
- _____. (2017). *Desenvolvimento, inovação e aprendizagem: avaliação da trajetória do Grande ABC*. Tese de Doutorado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC.
- ARBIX, G. (1996). *Uma aposta no futuro: os primeiros anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística*. São Paulo, Scritta.
- _____. (2005). *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*. IPEA, *Estudos e Pesquisas*, n. 96, Rio de Janeiro.
- BRENNER, N. (2010). A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 535-564.
- BRENNER, N. e THEODORE, N. (2003). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Hoboken, NJ (USA), Wiley-Blackwell.

- CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. (2005). Sistemas de Inovação e desenvolvimento - as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 19, n. 1, pp. 34-45.
- CONCEIÇÃO, J. J. (2001). *As fábricas do ABC no olho do furacão: a indústria de autopeças e a reestruturação da cadeia de produção automotiva nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. São Caetano do Sul, Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul.
- _____. (2008). *Quando o apito da fábrica silencia: sindicatos, empresas e poder público diante do fechamento de indústrias e da eliminação de empregos na Região do ABC*. São Bernardo do Campo, MP Editora.
- _____. (2017). Sobre a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC. *ABCD Maior*. Disponível em: <http://blogjeffdac.blogspot.com.br/2017/02/sobre-agencia-de-desenvolvimento.html>. Acesso em: 9 jan 2018.
- CONCEIÇÃO, J. J.; KLINK, J. J.; OLIVEIRA, N. e ANAU, R. V. (2015). *A cidade desenvolvimentista. Crescimento e diálogo social em São Bernardo do Campo, 2009-2015*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- COSTA, E. (2007). *Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas*. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FREEMAN, C. e SOETE, L. (2008). *A economia da inovação industrial*. Campinas, Editora da Unicamp.
- JESSOP, B. (2000). The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2. Oxford (UK).
- KLINK, J. J. (2000). Reinventando o planejamento regional em um contexto de reestruturação econômica local: o caso da Região do Grande ABC. *IMES, Caderno de Pesquisa*, v. 2, pp. 23-29, São Caetano do Sul.
- _____. (2001). *A Cidade-Região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.
- _____. (2003). O novo regionalismo à maneira do ABC: em busca de uma economia regional de aprendizagem. *CEBRAP, Caderno de Pesquisa*, v. 8, pp. 1-7.
- _____. (2011). Os territórios da inovação. Retomando o debate (normativo) sobre a experiência do ABC Paulista (São Paulo). *Contemporâneos: Revista de Artes e Humanidades* (Online), v. 9, pp. 1-17. Disponível em: <http://www.revistacontemporaneos.com.br/n9/dossie/territorios-inovacao.pdf>. Acesso em: 29 jan 2018.
- LUNDVALL, B.; JOHNSON, B; ANDERSEN, E. S. e DALUM, B. (2002). National systems of production, innovation and competence building. *Elsevier, Research Policy*, v. 31, pp. 213-231.
- LUNDVALL, B.; VANG, J.; JOSEPH, K. J. e CHAMINADE, C. (2013). "Bridging innovation system research and development studies: challenges and research opportunities. Papers in Innovation Studies". CIRCLE, Center for Innovation, Research and Competences in the Learning Economy, Lund University. Disponível em: http://swopec.hhs.se/lucirc/abs/lucirc2013_033.htm. Acesso em: 17 jul 2017.
- NELSON, R. e WINTER, S. (2005). *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Campinas, Editora da Unicamp.

- NOGUEIRA NETO, M. de S. et al. (2009). APL de Ferramentaria da Região Metropolitana do ABC Paulista: prospecção das principais necessidades. In: XXIX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO – A Engenharia de Produção e o Desenvolvimento Sustentável: Integrando Tecnologia e Gestão. *Anais...* Salvador. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_tn_sto_091_615_13519.pdf. Acesso em: 29 jan 2018.
- PLONSKI, G. A. (2005). Bases para um Movimento pela Inovação Tecnológica no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, pp. 25-33. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n1/v19n1a02.pdf>. Acesso em: 29 jan 2018.
- RODRIGUES, I. J.; RAMALHO, J. R. e CONCEIÇÃO, J. J. (2009). Reestruturação industrial, sindicato e território: alternativas políticas em momentos de crise na Região do ABC em São Paulo, Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 85, pp. 147-167.
- SÃO BERNARDO DO CAMPO (2015) – Prefeitura (PMSBC). *Cadastro Geral das Indústrias*. São Bernardo do Campo. Disponível em: <http://www.cgi.saobernardo.sp.gov.br/cgi-sbc/>. Acesso em: 29 jan 2018.
- SÃO BERNARDO DO CAMPO (2015b)/ SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRABALHO E TURISMO SDET/PMSBC. Página SDET do Facebook®. “Política industrial e APL de Defesa”. Disponível em: <https://www.facebook.com/DesenvolvimentoSBC/>. Acesso em: 29 jan 2018.
- SÃO BERNARDO DO CAMPO (2015c) (Prefeitura). “Da produção de carvão a Capital do Móvel”. Disponível em: http://www.saobernardo.sp.gov.br/home/-/asset_publisher/YVwaH6UqAMbt/content/da-producao-de-carvao-a-capital-do-movel/maximized. Acesso em: 30 jan 2018.
- VIEIRA, R. B.; LEPORE, W. e BRESCIANI, L. P. (2008). “O Projeto APL Plásticos e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC: a Competitividade Empresarial no foco das ações promovidas pela Organização da Sociedade Civil para a promoção de Desenvolvimento Regional”. In: ANPAD, ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Salvador.
- VILHA, A. M.; FUCK, M. P. e BONACELLI, M. B. (2013). “Aspectos das trajetórias das políticas públicas de CT&I no Brasil”. In: MARCHETTI, V. (org.). *Políticas públicas em debate*. Santo André, MP Editora.
- VIOTTI, E. B. (2008). “Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação”. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). Seminário Internacional – avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. Brasília.
- ZAMBANINI, M. E.; BRESCIANI, L. P. e OLIVEIRA, T. E. (2012). Inovação, cooperação e relações entre empresas: um estudo sobre a construção do Arranjo Produtivo Metalmeccânico no Grande ABC. *Ensaíos FEE*, v. 33, n. 2, pp. 483-512, Porto Alegre. Disponível em: <http://repositorio.uscs.edu.br/bitstream/123456789/932/2/2440-16657-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jan 2018.

Texto recebido em 25/mar/2018

Texto aprovado em 30/jul/2018

As interações entre um movimento social e os moradores da ocupação Eliana Silva na região do Barreiro em Belo Horizonte

Interactions between a social movement and residents of the Eliana Silva occupation in the Barreiro region, city of Belo Horizonte

Diego Vales Deslandes Ferreira [I]
Juliana Gonzaga Jayme [II]

Resumo

Este trabalho pretende contribuir com o debate sobre a constituição de um modelo particular de produção informal de moradia, as ocupações. O objetivo é analisar como se fizeram as interações entre moradores da ocupação Eliana Silva, na região do Barreiro em Belo Horizonte, e o movimento social de moradia na formação desse assentamento. Para tanto, foram realizadas conversas informais e entrevistas semiestruturadas com moradores-militantes e demais moradores sem vínculos com a organização. Argumenta-se, ao final, que o assentamento representa modos de uso e apropriação do espaço urbano, marcados por constantes transformações em função das disputas e das negociações entre a mobilidade dos ocupantes e a agenda dos movimentos sociais e do Estado.

Palavras-chave: ocupação; moradores; militantes-moradores; movimento social; agenciamento.

Abstract

This paper intends to contribute to the debate on the constitution of a particular model of informal housing: the "occupations" (in Portuguese, ocupações). The goal is to analyze interactions between residents of the Eliana Silva occupation, located in the Barreiro region in the city of Belo Horizonte, State of Minas Gerais, Brazil, and the social housing movement in the formation of this settlement. To do this, we conducted informal conversations and semi-structured interviews with residents, both activists and residents with no ties with the organization. We argue that the settlement represents modes of use and appropriation of the urban space, marked by constant changes due to disputes and negotiations between the occupants' mobility and the social movements' and the State's agenda.

Keywords: occupation; residents; residents-activists; social movement; mediation.



Introdução

Os matizes das desigualdades nos centros urbanos brasileiros expõem uma combinação entre processos transnacionais de urbanização contemporâneos e lógicas locais de distribuição de pessoas e de recursos no espaço, impulsionando diferentes projetos de cidade por parte do poder público, dos movimentos sociais e da sociedade civil. A presença acentuada de pessoas de baixa renda nas capitais e regiões metropolitanas traz à tona a predominância de áreas urbanas informais e irregulares e evidencia o acesso dessas pessoas à habitação pela modalidade de auto empreendimento. As famílias produzem e sustentam habitações com padrões de custo e qualidade diferentes dos usuais, mas não de modo totalmente isolado do planejamento urbanístico regular.

Identifica-se, nas duas últimas décadas – nas práticas em busca da moradia e dos serviços e bens urbanos nas cidades brasileiras –, a emergência de agrupamentos caracterizados pela tomada da posse de terrenos públicos ou privados de forma extralegal, de modo a torná-los racionalmente integrados à cidade e cuja formação é orquestrada e orientada pelos movimentos sociais junto aos moradores. Denominadas pelos agentes envolvidos na formação e na gestão como ocupações, esse modelo de produção informal de moradia é composto por famílias de baixa renda em ações organizadas que visam à regularização fundiária e aos investimentos estatais em infraestrutura por meio da lógica do “fazer política habitacional com as próprias mãos” (Delecave e Leitão, 2012, p. 59).

Nos últimos trinta anos, a região do Barreiro, em Belo Horizonte/MG, vem sendo palco de dezenas dessas ocupações de moradia, muitas das quais originaram vilas e favelas,¹ foram transformadas em bairros ou mesmo em áreas que passam a fazer parte de bairros já existentes. Tal processo se ampliou nos anos 1990, com o surgimento das ocupações Vila Corumbiara, Vitória da Conquista, Buraco Doce e Rocinha, e cresceu vertiginosamente nos anos 2000, com as ocupações Camilo Torres, Irmã Dorothy I e II, Corumbiara II, Horta, Eliana Silva, Olaria e Nelson Mandela. Esse tipo de produção informal de moradia na região, apoiado ou liderado por movimentos sociais, vem sendo registrado há décadas em Belo Horizonte, porém o caso mais emblemático, segundo Lourenço (2014) e militantes de movimentos sociais, foi o da Corumbiara,² no ano de 1996. À época, o assentamento promoveu práticas coletivas de mobilização em busca de bens e serviços urbanos, conquistando-os em curto espaço de tempo em comparação com outras experiências irregulares de moradia. Além disso, ao contrário da maioria das ocupações, os moradores receberam o título de posse de seus lotes a partir de 2009, e o assentamento tornou-se um bairro.

A proposta deste artigo é refletir sobre as interações entre moradores e representantes dos movimentos sociais no início do processo³ de ocupação do agrupamento Eliana Silva. Procura-se discutir a atuação dos residentes junto a essas organizações para a tomada do terreno e sua regularização, para o acesso aos equipamentos urbanos da cidade, além das mediações internas responsáveis pela constituição de morfologias materiais e simbólicas

no terreno. A ideia é pensar sobre a organização social dessa ocupação a partir do ponto de vista dos agentes, tendo em vista os sentidos das práticas cotidianas que tornam esses territórios modos de se inserir na cidade. Para tanto, foi feita uma etnografia na ocupação, com visitas regulares para observação; caminhadas pela ocupação com moradores/ocupantes (militantes ou não); conversas informais e entrevistas com militantes, moradores e moradores-militantes,⁴ além de pesquisa documental.

Foram realizadas dez entrevistas semiestruturadas e em profundidade – com duração entre cinquenta minutos a duas horas e meia – com militantes dos movimentos sociais, ocupantes, militantes ou não. Concomitantemente às entrevistas, as observações diretas e as conversas informais foram essenciais para se captar narrativas, práticas e sentidos que muitas vezes não se revelam na formalidade de uma entrevista, ainda mais com o uso do gravador. Os roteiros tiveram padrão básico para cada setor de interesse (ocupantes e movimentos sociais), com temáticas específicas, mas com reelaborações segundo a particularidade de cada entrevistado, considerando conversas informais anteriores.

O Barreiro e a ocupação Eliana Silva

O município de Belo Horizonte é dividido em nove regionais administrativas, quais sejam: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

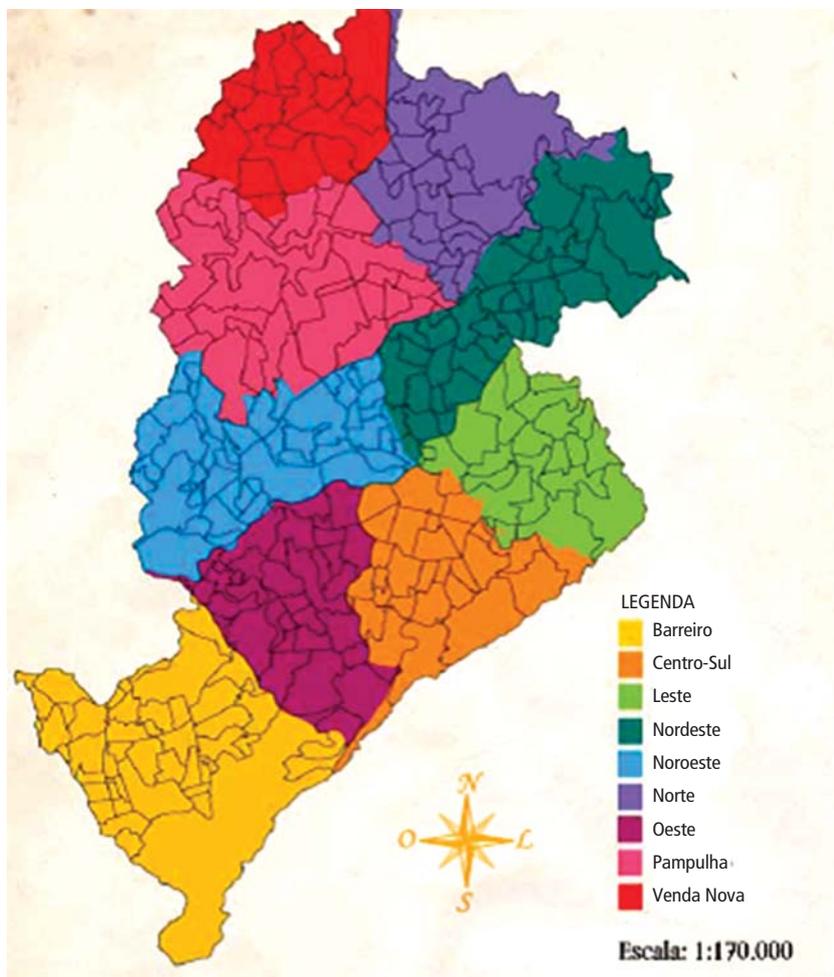
O Barreiro caracteriza-se como polo comercial e industrial que se integra aos

municípios de Contagem, Ibirité, Brumadinho, Sarzedo e Igarapé. Considerando a planta dos distritos industriais instalados na região, como o Jatobá e o Olhos D'Água, seus limites são ampliados aos municípios de Betim e Nova Lima – que fazem parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) –, o que torna a região um vetor de planejamento e desenvolvimento urbano. O Barreiro foi estruturado em oito Unidades de Planejamento Municipal (UPMs), compostas por bairros e vilas, a saber: Bairro das Indústrias, Barreiro de baixo, Barreiro de cima, Barreiro Sul, Cardoso, Lindeia, Jatobá e Olhos d'água.

A história do Barreiro está intrincada à de Belo Horizonte desde que o poder público se aproveitou da vocação agrícola da região, marcada por diversos cursos d'água e grandes extensões de terras férteis, e incentivou a produção de gêneros alimentícios para o abastecimento da capital. A criação da Fazenda do Barreiro, em 1855, propiciou maior dinamismo econômico à região e reordenou sua estrutura fundiária, caracterizada após a Lei de Terras de 1850 por grandes propriedades. Sua divisão em 1880 originou as fazendas do Pião, ao norte, e do Barreiro, ao sul, as quais, décadas mais tarde, deram origem a bairros, distritos industriais, centros comerciais, conjuntos habitacionais, vilas e favelas (ibid.).

Na década de 1960, na área de uma fazenda denominada Jatobá foi construído o Conjunto Habitacional Vale do Jatobá, com o objetivo de solucionar parte do problema de habitação em Belo Horizonte.⁵ Naquele momento, a localização era precária, sem transporte para o centro da cidade, o que dificultava o acesso ao trabalho e aos serviços urbanos. Nos anos 1970, foi criada a Administração

Figura 1 – Mapa de Belo Horizonte com a divisão por Regionais



Fonte: Arreguy e Ribeiro (2008).

Regional do Barreiro, que realizou projetos de industrialização e urbanização na área, originando outros conjuntos habitacionais e bairros. Em meados de 1980, são inaugurados os bairros Jatobá IV e o Conjunto Habitacional Ernesto do Nascimento, além de Jatobá I, hoje Vila Santa Rita; o Jatobá II, atual Vila Pinho, e o Jatobá III, conhecido por Vila Castanheira (ibid.).

Tais empreendimentos foram dinamizados por meio de programas habitacionais da prefeitura de Belo Horizonte em torno do projeto Jatobá Distrito Industrial, originado nos anos 1980. Frei Gilvander Moreira (2013) afirma que esse espaço foi criado para a instalação de empreendimentos industriais. Em 1992, o governo do Estado teria transferido a

área para a Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI/MG),⁶ incorporada desde 2003 pela Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemig-MG). Nessa área, estão quatro agrupamentos irregulares de moradia organizadas desde o ano 2008, dentre os quais a ocupação Eliana Silva.

É complexo o histórico jurídico dos terrenos onde se encontra a ocupação Eliana Silva. Segundo lideranças do MLB,⁷ os lotes foram transmitidos a particulares pelo governo do Estado de Minas Gerais para a instalação de indústrias. Tais propriedades, porém, teriam sido renegociadas a pessoas jurídicas e privadas, geralmente por quantias abaixo do preço de mercado. De acordo com Soares (2012), essas alienações imobiliárias tinham a intervenção da CDI/MG ou da Codemig, constituindo responsabilidades contratuais por parte dos adquirentes, pois se criava a obrigação de instalar empreendimentos fabris na região. Para o autor, as cláusulas contratuais acabaram não sendo cumpridas e resultou em uma paisagem abandonada sem qualquer destinação social e/ou econômica por várias décadas.

O terreno onde se encontra a ocupação Eliana Silva, segundo Frei Gilvander Moreira (2013), foi alienado pela Codemig, mediante contrato de compra e venda para a Construtora Ourívio S.A., sem licitação, e foi dado em pagamento pela construtora ao Banco Rural S.A., por um valor mais de 10 vezes maior ao que foi pago. Sete anos depois, em maio de 2009, o Banco Rural S.A. vendeu o terreno para um empresário por um valor mais de 7 vezes inferior ao de sua aquisição. A ocupação da área foi motivada por essa situação irregular e pelo abandono dos terrenos.⁸ As confrontações

entre capital imobiliário, instituições públicas, movimentos sociais e famílias em busca de moradia, pelo controle das formas de uso e apropriação dos espaços da cidade, na órbita do ordenamento jurídico e dos códigos sociais constituídos historicamente, orientam a organização socioespacial dos processos de ocupação desses agrupamentos contemporâneos (Birman, 2015a; Bonduki, 2008; Buonfiglio, 2007; Fernandes, 2015, entre outros). Contudo, interessa aqui compreender como os vínculos entre os agentes do processo de ocupação, os moradores e os militantes dos movimentos sociais modularam práticas com sentidos próprios ao território na disputa pelos recursos da cidade.

Movimentos sociais e moradores: a tensão de sentidos nas experiências coletivas da Eliana Silva

No dia 21 de abril de 2012, cerca de 150 famílias⁹ tomaram um terreno público às margens da avenida Perimetral, Distrito Industrial Vale do Jatobá, bairro Santa Rita. Conhecida pelos moradores e militantes do MLB¹⁰ como Eliana Silva I,¹¹ a ocupação foi despejada no dia 11 de maio de 2012, sob alegação de estar assentada em uma Zona de Preservação Ambiental (ZPAM).¹² No dia 24 de agosto de 2012, houve uma nova incursão, agora num terreno particular, em que aproximadamente 250 famílias montaram um assentamento no qual até o momento se constitui a ocupação Eliana Silva II.¹³

A relação entre muitos moradores da ocupação Eliana Silva e o MLB iniciou-se meses antes da primeira incursão no terreno ocupado

no bairro Santa Rita. Alguns residentes da vila Corumbiara e da vila Pinho estiveram em contato com lideranças do movimento e com suas estratégias de mobilização de famílias para alavancar o processo de constituição de um assentamento. A ação coletiva iniciou-se com práticas de convocação geral, em especial para pessoas em situação precária de moradia. Foram utilizados, para isso, megafones nas ruas, panfletos, carro de som e conversas informais em bairros, vilas e favelas próximas à área escolhida. Por nove meses, o MLB organizou núcleos de formação, como assembleias e reuniões com os futuros moradores, para estruturar o planejamento de entrada e permanência no terreno.

[...] tem [...] cinco anos que eu conheço o Leandro no MLB,¹⁴ mas ele não morava lá. Ele morava em Contagem com a mãe dele. E tinha uma ocupação [...] nova chamada Irmã Dorothy II, e aí a gente conversando, eu já tinha conversado com militantes do movimento há alguns dias, a gente começou a conversar e ele me chamou pra entrar no movimento. (Entrevista com Alberto,¹⁵ 26/6/2015)

[...] o carro tava passando com megafone, com os papelzinhos e falando que ia ter uma reunião na casa da Graça, que nessa época o irmão da Graça morava com minha filha, eu tava com uma filha dentro de casa morando comigo com cinco filhos sem ter pra onde ir também, eu disse, olha gente vai atrás, vai onde é essa reunião. Aí falou que era na casa da Graça aí todo mundo foi, o senhor Geraldo, esse que mora comigo aqui hoje, essa casa aqui é dele não é minha não [...] foi também. Entrou todo mundo nas assembleias, nas reuniões. Eu sei que nós ficamos um ano fazendo reunião lá. (Entrevista com Maria Rita, 8/8/2015)

O processo de formação da Eliana Silva tomou tamanha repercussão entre movimentos sociais que resultou em encontros estaduais do MLB e, logo depois, no Terceiro Congresso Nacional do movimento, em outubro de 2011 (Lourenço, 2014). O imperativo temático da moradia digna e do direito à habitação, amparado pelas acusações sobre a incompetência do poder público em prover habitações para os setores de baixa renda, parecer ter criado um encontro de interesses entre a agenda do movimento social e a necessidade de famílias sem casa ou em condições precárias de moradia.

Comecei a ver pela televisão, o MST lá, e o pessoal me chamando pro movimento, mas aí diziam: “– o pessoal não trabalha e tal”, é o que eu via na televisão, eu virei pra ele e falei: “cara, não estou desfazendo de você não, mas tirar base pelo MST não dá. Trabalhava na fazenda e aí os caras, a maioria, ficava sentado, tava lá na fazenda e o pessoal cobrando pedágio de quem ia pescar no Paraopeba, cobrando três reais de cada pessoa [...]” e aí eles [militantes do MLB], “– não é assim companheiro, não é assim”. Aí foi pegando, me explicando, aí me chamou na Cemig e na Copasa pra tentar regularizar o pessoal lá [da Vila Corumbiara]. Eu disse “– eu vou, vou matar um dia de serviço, mas com uma condição: se for do jeito que você falou, sem pilantragem”, e ele disse “– te dou minha palavra”. E foi a primeira vez, a segunda e a gente foi conversando e estou até hoje [...] e fui percebendo como eram as coisas [...] o movimento luta por uma coisa justa. O movimento mostra a desigualdade nesse país [...] E o movimento luta contra essas desigualdades que a gente sabe. (Entrevista com Alberto, 26/6/2015)

A expulsão dos moradores na primeira incursão, em abril, obrigou a uma reavaliação da gestão do processo, em especial a estrutura organizativa do agrupamento quanto ao tipo de terreno e às táticas de entrada e de permanência na área. Para viabilizar a segunda tentativa, foram novamente realizadas reuniões e assembleias, tendo em vista a necessidade de reorganização mobilizatória diante dos desafios impostos após o despejo, especialmente o medo da violência policial e do estigma de "invasores", reproduzido na imprensa: "Nós não queremos ser visto como invasor não, porque ter casa é um direito nosso [...]. Aí as notícias, 'aqueles invasores', como se fosse bandido" (entrevista com Alberto, 26/6/2015). Da experiência coletiva das reuniões, das assembleias e da nova mobilização do grupo, constituiu-se um encontro de interesses, orientações e práticas. As demandas das famílias foram ressignificadas, considerando os objetivos políticos da organização – pautados em projetos estruturais e em discursos morais, ambos com vistas ao reconhecimento social das minorias e à transformação social – e as necessidades imediatas por moradia dos ocupantes.

Percebe-se, contudo, uma relação de caráter multiescalar, uma vez que, do ponto de vista situacional,¹⁶ muitas vezes os interesses de uma das partes se sobrepujaram as decisões coletivas, gerando controvérsias e tensões na estrutura social do agrupamento. O que prevaleceu no início do processo de ocupação Eliana Silva foi a agenda do movimento social, por exemplo, na escolha pelo MLB de lideranças locais entre os futuros moradores para ajudar na organização do assentamento durante e após a inserção no terreno.

A ocupante-militante¹⁷ Maria Felipa (entrevista, 5/8/2015) foi convidada por membros do MLB a participar da coordenação local inicial, com a alegação de que ela era uma pessoa decidida, "com opinião" e, assim, poderia ajudar a gerir o processo de estruturação da vida social interna. A presença de lideranças locais, provenientes das famílias de ocupantes, era imprescindível aos aspectos logísticos, mobilizatórios e ao controle de comportamentos "entre iguais", segundo as normas do movimento. O fato de gerirem equipes e funções no início do processo de ocupação, como os trabalhos de cozinha, creche, limpeza e segurança, e de promoverem convocações e ações locais mobilizatórias, alude não somente a um papel burocrático designado pelo movimento social, mas também a uma vivência pedagógica que se despontaria futuramente na assunção de responsabilidades de coordenação do agrupamento quando da "consolidação" no terreno.¹⁸

A escolha das lideranças locais desde o momento anterior à entrada na área preterida possibilita questionamentos ao caráter horizontal da gestão coletiva da ocupação, aventada pelos militantes do movimento. É possível que as circunstâncias emergenciais da ação e a necessidade de uma estrutura sistemática para a entrada e permanência na área tenham exigido da relação entre moradores e MLB uma interação fortemente marcada por hierarquias sociais, principalmente no que se refere à participação nas decisões e nas escolhas sobre o agrupamento. Tal singularidade reflete os desafios enfrentados pelas organizações populares em criar arranjos internos específicos para uma estrutura autônoma e realmente coletiva.

Os relatos de moradores, militantes ou não, e militantes do MLB reforçavam a prática comunitária no processo de ocupação – com colaboração da maioria das pessoas em algum tipo de atividade, como a vigília, a “corrente humana” contra a polícia, a montagem das barracas ou carregamento de materiais.

As principais atividades, de apoio burocrático à manutenção da ordem local ou relacionadas aos serviços básicos de entrada e manutenção no terreno, mantinham-se sob o poder das lideranças. Segundo militantes e muitos ocupantes, essas tarefas coletivas não só ainda existem, mas são os símbolos da gestão coletiva exitosa da Eliana Silva e o que dá sentido à função social da ocupação. Alberto (entrevista, 26/6/2015) destaca que havia até um caderno para anotar como seria feito o revezamento (a cada 24 horas) das equipes e das coordenações de segurança – em média 40 pessoas –, para vigiar pontos estratégicos, para acompanhar a movimentação da polícia e do que eles chamam de oportunistas,¹⁹ e para participar das equipes de cozinha, creche, limpeza e provimento de materiais para necessidades básicas. Essas práticas eram incentivadas por fomentarem a produção de significados sobre a importância política e interacional do trabalho em conjunto, sustentando a capacidade do movimento em gerir essa forma de ilegalidade popular:²⁰

Tinha [a divisão de funções] noite que tirava pessoas pra fazer o mutirão pra fazer os barracos de tijolo, tinha as pessoas que iam trabalhar à noite nas portarias, tinha pessoas que ficavam andando pra ver se tinham pessoas andando, tinha pessoas pra cozinhar, tinha pessoas pra cuidar das crianças, então tinha as divisões. Na hora que chega tem as pessoas pra fazer

a cerca, entendeu? Tem pessoas pra fazer os barracos, fincar os paus, colocar as lonas, outros vão fazer a cozinha rápido pra ninguém passar fome. [...] Depois [após a entrada no terreno e a não ocorrência do despejo] tem também, os coordenadores, que fazem as reuniões, as assembleias, explicando tudo, falando o que faz o que não faz e tudo... (Entrevista com Maria Rita, 8/8/2015)

Telles (2011) trata a produção da cidade “ilegal” como produto da urbanização das cidades, da ocupação irregular do solo urbano e do crescimento exponencial do favelamento e das zonas de ocupação. Segundo a autora, os ilegalismos urbanos acompanharam as mudanças da cidade, deslocando as noções do formal e do informal em dinâmicas reconstruídas por novos agentes dos mercados informais e ilegais. No que se refere às relações da ocupação Eliana Silva com a cidade, os moradores elaboraram redes que passaram por instâncias oficiais, como os arranjos feitos com o Estado para garantir ao assentamento o acesso aos bens e serviços públicos, e, ao mesmo tempo ou previamente, circularam por universos fora da estrutura legal/formal, numa articulação calculada e meticulosa em busca da inserção concreta na cidade. Percorrer as tênues fronteiras entre o legal e o ilegal revela que a capacidade dos ocupantes em lidar com as urgências da vida exigiu sua participação direta e arriscada nos poros de legalidade existentes na dinâmica urbana (ibid.).

Nota-se, ainda em Eliana Silva, uma convergência de decisões de interesse coletivo local para a coordenação geral, cuja maioria dos representantes é membro nacional ou estadual do MLB: “*Tem os meninos aí [da coordenação], que deixam tudo organizado né [...]. Qualquer*

coisa a gente recorre direto a eles" (entrevista com Maria Rita, 8/8/2015). É possível que a necessidade de permanecer no território, sem perder de vista a autonomia e o seu conteúdo crítico, centralize deliberações não somente na coordenação, mas na figura das representatividades individuais. Segundo conversas informais com moradores e moradores-militantes, por seus temperamentos fortes e capacidade de liderança e crítica, elas simbolizam a luta dos moradores, o que os credencia para a produção de normativas da gestão coletiva implantada no território.

Além da tarefa primária de escolha de lideranças locais, o MLB é responsável pela investigação, análise e decisão, junto a especialistas formais, sobre o terreno a ser ocupado. Em Eliana Silva, a escolha da área, trabalho quase hermético pelo receio do vazamento de informações às autoridades, sob a liderança de membros da coordenação geral, teve ainda o apoio de outros indivíduos, como advogados, funcionários públicos e militantes de diversas áreas, para análise da viabilidade da área potencialmente ocupável. Tiago Castelo Branco Lourenço, arquiteto e militante, contribuiu, na época, com o estudo da viabilidade do terreno e do grupo responsável pelo planejamento urbano (Lourenço, 2014).

Nem mesmo alguns dos coordenadores locais, naquele momento auxiliares diretos no processo, tinham informações sobre o terreno. A complexidade formal do empreendimento de se ocupar e a urgência em controlar o processo para que o planejamento não vazasse às autoridades – para evitar situações como o flagrante – legitimaram uma espécie de isolamento consentido dos moradores sobre o acesso a informações do processo. Assim, coordenadores

locais (futuros ocupantes-militantes) e o restante dos ocupantes assistiram, sem muitos questionamentos, à tomada de decisões sobre o terreno escolhido. Alberto (entrevista em 26/6/2015) narra o caso de Eliana Silva:

Aí a gente da coordenação faz reunião e explica como é que é. Outras pessoas da coordenação, um exemplo o Leandro, junto os advogados, que dão apoio pra gente, começam a ver o procedimento do terreno: quando não tem imposto pago, o que era pra fazer, o que não era, quanto tempo está abandonado, se tem alguma função social pra aquele terreno [...] Isso aqui era da Codemig, isso aqui era pra ser empresa, chama Área Industrial do Jatobá, isso aqui é o terreno 29 e o 30, isso aqui tá abandonado há 42 anos, o suposto dono dizia que pagava imposto, só que foi passando para outras mãos, passou pelas mãos do Bradesco, passou pelas mãos do Marcos Valério e foi vendido de um preço mínimo até [silêncio] dois milhões de reais. Se você conversar com Leandro depois, ele tem uma pilha de documentos disso aí [...] E foi servindo como especulação imobiliária. Eu por exemplo, não posso ir no cartório e pedir o documento do terreno. Tem que ter um advogado, olha, "quero ver esse terreno aqui e tal, tal, tal, rua tal, número tal". Aí a gente vê isso aí [...] Melhor lugar de ocupar é aquele. E nem todo mundo da coordenação do MLB sabe também não. Por exemplo, esse aqui eu sabia mais ou menos que era esse, tinha ideia, a gente tava sempre passando por aqui e tal, tinha ideia, mas olha vários terrenos [...] e mostra pros advogados, que são cinco, nem todo sabe, porque se não um fala pro outro, que fala pro outro e por aí vai. (Entrevista com Alberto, 26/6/2015)

Todas as pessoas ouvidas dizem que o êxito no processo de ocupação e a permanência

prolongada no terreno derivam em grande parte da estrutura organizacional e estratégica do MLB ou, em termos conceituais, da “gestão das ilegalidades populares” (Birman, 2015a), tendo em vista a complexidade jurídica dos terrenos e, conseqüentemente, a eminência do despejo e os riscos da truculência policial, ambas muito conhecidas nas periferias e nas áreas de ocupação. A legitimidade do movimento social vai se consolidando à medida que sua capacidade em articular arranjos formais e informais para a construção de um projeto de cidade consegue mediar as dimensões do legal e do ilegal. Por um lado, o MLB negociava com órgãos do Estado a permanência na área ou a instalação de equipamentos públicos e infraestrutura por meio de canais oficiais de diálogo. Concomitantemente, por outro lado, organizava práticas autônomas e irregulares, do ponto de vista jurídico e urbanístico, de construção das casas e dos serviços básicos, como divisão fundiária e instalação de sistemas de esgotamento, água potável e energia.

Não é viável entrar aleatoriamente num terreno com algumas centenas de famílias. É preciso operar recursos e bens disponíveis numa cidade em contínua disputa e com nítidos traços de segregação. Como foi dito, o processo de ocupação necessita de arranjos organizativos internos e da elaboração de redes com agentes externos de instâncias formais e informais (defensores públicos, advogados populares, sindicatos, estudantes, ativistas individuais, representantes de instituições religiosas e outros movimentos sociais) e, além disso, o uso das redes sociais virtuais contribui para evitar o isolamento físico e político do agrupamento. No caso de Eliana Silva, antes da inserção no terreno, foi estruturada uma

rede virtual de apoio para que o ato pudesse ser divulgado em blogs, no Facebook e na imprensa em geral. De acordo com a coordenação geral do MLB, os apoiadores externos e as redes sociais virtuais foram fundamentais na fase do despejo e, posteriormente, na segunda ocupação (Lourenço, 2014). O apoio externo até hoje é reverenciado pelos moradores, em especial nas figuras de Frei Gilvander – ativista bastante conhecido nas periferias de Belo Horizonte e representante da Pastoral da Terra –, dos estudantes de arquitetura da PUC Minas e da UFMG – corresponsáveis pelo projeto arquitetônico e urbanístico do assentamento –, de sindicatos e das Brigadas Populares – movimento social de caráter nacional, referência na capital mineira por ações de ocupação e projetos de reforma urbana.²¹

Quanto ao posicionamento dos moradores em relação ao MLB, há um detalhe semântico a ser destacado. Em conversas informais e em entrevistas, as pessoas não o trataram como organização, instituição ou partido. Chamado de “frente” ou “movimento”, ele é visto como porta-voz dos anseios dos moradores e da manutenção do agrupamento, sendo desvinculado de partidos, governos ou personagens públicos institucionais. Maria Rita, ocupante, explicita isso em sua fala: “[...] *Não, não tem organização aqui não, tem o pessoal da frente aí né, que deixa tudo organizado e é por nós, mas organização aqui dentro, não tem não*” (entrevista, 8/8/2015). O movimento acionou discursos qualificados amparados por orientações jurídicas, políticas e ideológicas – o direito à cidade e à moradia, a função social da propriedade, a concepção de comunidade e de injustiça social – e os articulou de forma a criar vínculos coletivos de acordo com situações

específicas. Com isso, até hoje, quando a ameaça do despejo assombra a vida dos moradores – algo comum no cotidiano das ocupações –, o MLB elabora agenciamentos verbais e não verbais que fornecem sentido ao imaginário da vida coletiva no assentamento. Os agenciamentos centrais são o da gestão coletiva, o da função social da ocupação, o do direito à cidade e o da ambivalente imagem do pobre como necessitado, mas também como agente de mudança social.²² Os moradores, por sua vez, ao internalizarem tais agenciamentos, os articulam à necessidade de continuar naquele espaço e os ressignificam, mobilizando recursos para agir segundo normas do movimento social ou em ações individualizadas:

Né, é um direito nosso, então da primeira vez nós fomos tirados de lá do outro terreno, apanhando da polícia, passando fome, passando sede [...] Toda vez que ameaça despejo a gente reúne, manifesta, vai pra rua [...] A gente já parou na frente da polícia, um monte de mulher [risos], enfrentando a polícia, "daqui nós não sai". (Conversa informal com moradora em 26/6/2015)

Observa-se, nas narrativas, o poder da reafirmação de sentimentos de pertencimento na Eliana Silva. O uso de expressões como "necessidade", "injustiça", "direitos", "coletivo", "comunidade", "luta" e "ocupação" revela os sentidos de um projeto específico de habitar a cidade. A conotação do termo "ocupação" é emblemática, por constituir socialmente um significado diferente dos demais assentamentos informais, devido ao reforço discursivo realizado pelo movimento social e pelos moradores quanto à necessidade de adequação coletiva aos signos universais necessários à vivência

nas cidades. O projeto idealizado para Eliana Silva, do ponto de vista arquitetônico, jurídico e urbanístico, esteve alinhado o máximo possível ao imperativo dos signos formais da cidade racional e controlada: a organização fundiária e predial do território, a limpeza das vias, a existência de espaços comuns e a redução das ações ilegais e de violência.

O ato de "ocupar" – referenciado como ato desafiador da propriedade privada por reconfigurar a função social do solo urbano –, para além da expressão "invadir", atravessa o caráter de ilegalidade e ganha força como evento político e social (Birman, 2015a). Visões de mundo e práticas locais deram visibilidade à amálgama de arranjos legais e ilegais que se confundem e se ressignificam, possibilitando, aos pobres, a inserção na cidade: partilha de orientações políticas e ideológicas, construção de creches, cozinhas comunitárias, biblioteca, mutirões de construção de casas de alvenaria, produção de estatutos internos e de planos urbanísticos específicos, acordos formais com empresas privadas e públicas para fornecimento de bens e serviços (água, energia, telefonia móvel e TV a cabo, formalização de endereço).

Os moradores, militantes ou não, conectam os signos verbais e não verbais utilizados na Eliana Silva – tais como regras de comportamento, traçado planejado dos lotes, serviços de limpeza nos espaços comuns – e os agenciamentos coletivos, à sua trajetória de moradia e de trabalho, possibilitando uma justificativa política pela ocupação.²³

Morávamos em casa própria em BH [antes da família se mudar para o estado do Acre nos anos 1980], lá [no Acre], a gente conseguiu comprar três terrenos,

aí dois terrenos meu pai vendeu e comprou aqui em Vespaziano [...]. Meu pai falava "quando eu vender a casa aqui eu vou vender por um preço que vai dar pra comprar uma casa pra cada um", porque a gente não sabia que as coisas tinham tomado essa proporção, a gente longe e não tinha a proporção do preço de terreno. Ele imaginava que era igual da época dele, aí quando ele vendeu só deu pra comprar um lote lá em Vespaziano. E o nosso direito de ter moradia? (Entrevista com Nilcéia, 3/7/2015)

Contudo, a partilha de significados no assentamento, responsável pela estruturação de uma unidade de práticas e orientações políticas, mostra-se provisória e instável: o lema "quando morar é um privilégio, ocupar é um direito", por exemplo, não pareceu totalmente internalizado no imaginário dos moradores. A plataforma ideológica do MLB, como em qualquer organização política, concentra-se em quadros fixos de orientação política e prescinde, muitas vezes, das contradições, angústias, sentimentos de culpa da população pobre, constantemente criminalizada e retirada dos campos simbólicos e materiais da vida social. Os ocupantes têm diferentes e, por vezes, conflituosas visões de mundo, assim, convivem com os difusos significados de direitos e de pertencimento a um espaço ou um grupo.

É uma sensação de duas coisas: primeiro, é um sentimento de estar ganhando uma coisa que é sua, por exemplo, eu moro sozinha com meus três filhos [...]. Então é um constrangimento, eu não vou arrumar um homem qualquer pra colocar aqui dentro de casa e arrumar um serviço pra ter esse apoio, pra ter o Minha Casa Minha Vida, então aqui é uma sensação de liberdade, eu quero um teto pra morar.

Mas, é um constrangimento, porque isso aqui não é seu, tem um dono, e o dono não está utilizando e eu estou precisando. Então é uma confusão de sentimento que não dá pra explicar... E quando a gente para pensar, a necessidade fala mais alto e tem que encarar. Essa é a real, tem que encarar. (Entrevista com Nilcéia, 3/7/2015)

Com o desafio de constituir uma unidade comunitária com maior autonomia e orientação política sólida, o movimento social teceu arranjos para a manutenção da ordem e do controle social no assentamento, para formular uma morfologia simbólica de poder e, assim, continuar a disputa pela regularização fundiária e pelo acesso aos equipamentos da cidade. Os agenciamentos coletivos verbais e não verbais foram operados no intuito de reforçar vínculos internos e explicitar para a sociedade civil e o poder público o seu credenciamento para fazer parte do espaço urbano. O receio dos moradores em ver a ocupação comparada à favela demonstra como se estabelecem morfologias de poder que dão forma às hierarquias constituídas pelos ocupantes de áreas irregulares. Segundo as narrativas, as favelas aludem às invasões irregulares, aos crimes contra a propriedade privada, à violência e à criminalidade, ao vício, à desorganização urbanística e arquitetônica. Nesse sentido, os signos externos impostos pela ordem planejada da cidade não atuam de forma verticalizada na construção de segmentações sociais, mas são reatualizados por diversos setores que os utilizam como ferramentas de diferenciação social e de defesa de seus interesses situacionais:

Aqui nós somos uma ocupação e não favela [...] Porque aqui tem ordem, né?

[...] *Antes aqui, nesse terreno, era tudo, devoluta, era terra devoluta, sem utilidade social, o dono não fazia nada com o terreno. Aqui servia como depósito de lixo, tráfico e... Como chama? É, lugar de cadáver... É de desova. Agora não, é para uso de moradia [...]. A ocupação é assim, tão complexa que já virou um bairro. Nós queremos os serviços sim, água, luz... esgoto, tudo isso [...] e queremos pagar por isso, como todo cidadão.* (Entrevista com Maria Felipa, 8/8/2015)

No convívio dinâmico entre moradores, moradores-militantes e movimento social, evidenciam-se tensões interpessoais, muito aguçadas em momentos de risco, como na eminência do despejo. Nessas situações, a figura dos coordenadores aparece enquanto instância de mediação. Mas essa intervenção ocorre numa condição paradoxal: por um lado, por serem moradores e compartilharem experiências, eles podem intervir mais diretamente nas relações internas. Por outro lado, o fato de compartilharem experiências semelhantes, às vezes, limita esse poder, exatamente porque os moradores não querem ceder num conflito pela imposição de uma hierarquia entre "iguais". Nesses casos, as lideranças tradicionais – militantes do MLB desde o início do processo de ocupação – têm mais poder simbólico sobre várias dimensões da sociabilidade no assentamento:

É difícil, mexer com ser humanos é complicado, o cara tá fazendo errado aqui e não vai aceitar que tá errado [...] você não pode falar nesse tom, você não é patrão dele, você não é superior a ele, eu sou da coordenação e sou morador como qualquer outro, mas posso falar que tá errado. A coordenação é só pra ajudar a

organizar, porque o coordenador é morador, mas não posso pegar minha sacola de lixo e jogar na rua [...] Coordenador tem que dar exemplo, mas tem gente que não aceita, acha ruim, enfrenta. (Entrevista com Alberto, 26/6/2015)

A morfologia organizacional na ocupação Eliana Silva é o resultado da tensão gerada para se legitimar o discurso da função social da ocupação. Nem sempre a perspectiva do movimento social vai ao encontro das demandas e orientações culturais dos ocupantes, mesmo militantes. Também a morfologia estrutural-urbanística do assentamento foi realizada de forma não linear e, muitas vezes, com confrontos entre os agentes. Três situações intrigantes se construíram a esse respeito: a divisão de lotes após a inserção no terreno, a escolha pelos lotes individualizados e as estratégias de busca pelos equipamentos urbanos e pela manutenção no terreno.

Quanto à divisão dos lotes, apesar de um planejamento urbanístico inicial, não houve tempo suficiente para realizar obras na área da ocupação Eliana Silva I, devido à rápida ação de despejo pela prefeitura. Na segunda ocupação, a proposta urbanística foi criada *pari passu* às convocações públicas, reuniões de preparação dos futuros moradores, mobilização de uma semana na porta da prefeitura de Belo Horizonte – para a negociação entre o poder público e os ocupantes – e uma assembleia. Após a entrada no segundo terreno, já havia um esboço do plano urbano, realizado por especialistas e coordenadores do MLB. Numa reunião na Escola de Arquitetura da UFMG, moradores e voluntários foram convidados a participar de ajustes e discussões sobre o projeto, a partir de desenhos e maquetes.

Os lotes foram projetados com 126 m² (7 m x 18 m) para o compartilhamento por duas unidades habitacionais. Os moradores que participaram das reuniões de projeto manifestaram enfaticamente que todas as unidades deveriam ter acesso direto à via pública para evitar conflitos. Assim, projetamos alamedas em ambas as faces menores de cada lote. Na prática, isso significava que não seriam lotes coletivos, mas lotes individuais de 63 m² cada. Apenas formalmente seriam considerados coletivos, atendendo à exigência legal de área mínima de 125 m². (Lourenço, 2014, p. 63)

O projeto possibilitou acesso e mobilidade a todos os moradores no território, algo pouco comum em outros tipos de produção informal de moradia. Além disso, representou uma solução de emergência para a manutenção das famílias na área, pois a apresentação de uma paisagem com divisão de lotes e espaços comuns, como a creche, indicava ao meio externo (sociedade civil, a polícia, o conselho tutelar e a prefeitura) a adequação aos preceitos da ordem urbana e seus signos universais. Todavia, não há consenso entre ocupantes e ocupantes-militantes em relação à divisão dos lotes. Nas conversas informais, algumas pessoas não souberam definir como se distribuíram as partes, alguns moradores falaram sobre sorteios aleatórios sem exceção ou benefícios de lideranças. Outros apontam que mulheres e idosos tinham preferência na lista no sistema de sorteamento. O mais comum nas narrativas foi a ênfase no esquema de distribuição por sistema de mérito pessoal, segundo a participação nas atividades gerais cotidianas. Nesse modelo, a pessoa recebia uma pontuação assinalada no caderno das coordenações locais, variando de acordo com sua disposição

em realizar os trabalhos urgentes às necessidades do território em conformação:

Outra coisa... É tudo coletivo, ninguém ganha, só vai ganhar se você ficar dentro do terreno, então você tem que fazer o máximo pra deixar tudo organizado. Tudo que você vai fazer, ali tem um livro de pontuação, "fulano fez isso", pega um ponto, pega dois, pega três, a pessoa que não faz nada, que fica o dia todo sentada, aí fica no final da fila. Quando o pessoal da arquitetura chega, que faz o projeto, divide os lotes, que vai entregar, você tem cem pontos, você é a primeira... "esse aqui é seu lote", e constrói. [...] Se você não fez nada, ficou sentado o dia inteiro e "ah, cadê meu? Qual é seu nome? Você não tem pontuação é nenhuma, então, se sobrar você fica, senão você vai pra próxima ocupação". E aí "Ah, mas eu...", a gente diz, você lavou um prato? Lavou um copo? Fez a segurança? Por isso é coletivo, tudo na base do coletivo, por isso a gente tem o sistema de pontuação, porque um fica escorando no outro. (Entrevista com Alberto, 26/6/2015)

A ênfase na existência da gestão coletiva sempre é aventada para representar as relações entre o movimento social e os moradores. A ordenação de distribuição de lotes e a delimitação de espaços comuns, além de serem estratégias de negociação com o Estado, objetivaram um tipo de conformação interna de um território que se diferencia de outros tipos de produção informal de moradia, como as favelas ou os loteamentos periféricos. Nesse sentido, o movimento social vê como necessidade histórica sua condução sistemática nas decisões e sujeições em proveito de um propósito de justiça social, nesse caso o direito à moradia. Apesar de os entrevistados narrarem

casos de questionamentos de ocupantes ao processo de distribuição por mérito, pelo fato de não aceitarem os critérios e por desconfiarem de privilégios, algumas pessoas afirmaram que a maioria achou justo o método desenvolvido para a divisão.

A rigidez programática do MLB e das coordenações não impediu as tentativas de passagem de lote a terceiros, venda, aluguel ou aproveitamento da oportunidade para conseguir um lote, mesmo já possuindo uma casa. Buscando coagir os desvios, os coordenadores promoveram a fiscalização, a revisão de cadastros e os encontros para conscientização dos moradores, tentando reduzir os impactos de tais atos. A aquisição do lote, a construção e a permanência de moradia dos ocupantes da Eliana Silva II foram reguladas por normativas cujo princípio se calcava no compartilhamento de vivências particulares que credenciavam as pessoas a residirem na ocupação.

É possível fazer uma analogia entre as formas de controle no território e a concepção de processo civilizador de Norbert Elias (1994a).²⁴ Apesar de o autor trabalhar com processos de longa duração, é patente na ocupação o estabelecimento de um conjunto de normas – ligadas à prática de educação dos hábitos para o controle dos instintos ou pulsões – que moldou o comportamento coletivo e individual no assentamento. A moralização intensiva na ocupação Eliana Silva retratava um imperativo civilizacional que contrastava com determinados princípios defendidos pelos movimentos sociais e pelos sindicatos. As lideranças foram tratadas pelos demais ocupantes como baluartes de uma nova organização social popular, pautada por critérios de participação integral e direta, o que, de fato, se viu nas

assembleias e as comissões. Contudo, ao tentar conter os impulsos individuais das pessoas (sonhos, projetos de vida, valores), as lideranças acabaram por desconsiderar a diversidade de experiências sociais pelas quais passaram os ocupantes. Essa imposição tem um sentido: a busca por um grau de ordem coletiva possibilitaria gradualmente a germinação de um sentimento de pertencimento ao local e à noção de que os residentes eram pares, determinando, na visão dos movimentos sociais e dos sindicatos, a consolidação da verdadeira unidade popular.

Além da distribuição dos lotes, havia um prazo mínimo para levantar sua habitação em alvenaria, tendo em vista a urgência de fazer do local uma configuração urbana planejada: *“Tinha gente que ia, ganhava o lote e ficava um tempo sem aparecer, não pode, tem que estar junto, tem que lutar junto [...] Você precisa construir pra continuar no lote e tem que morar lá, não pode passar pra ninguém, porque não é pra ter lucro”* (Depoimento anônimo num bar da ocupação Eliana Silva, concedido em 23/5/2015). Assim, os mutirões para levantar ao menos um cômodo foram muito comuns no início e em meados do processo. Essa ação coletiva representava uma estratégia para fortalecer as possibilidades de permanência no local. Paralelamente, mutirões também foram realizados para a construção de espaços comuns, como a creche e a cozinha. Com o passar dos meses, o trabalho baseado na ajuda mútua voluntária para a construção da moradia foi reduzindo. As pessoas voltaram-se para a construção de suas próprias casas a partir de lógicas de mercado comuns individualizadas, como a contratação de prestadores de serviço:

Mais no início né [mutirões], quando precisava construir rápido, porque também nem todo mundo tem condição de comprar o material, que é muito caro, então teve muito mutirão, eu não pude ajudar porque eu já estava operada, por causa do acidente [acidente de trabalho]. Mas, depois as pessoas começaram a melhorar e aí iam pagando ajudante. (Entrevista com Nilcéia, 3/7/2015)

No que tange à divisão dos lotes, a *intelligentsia* do processo de ocupação, responsável pelo planejamento urbano da Eliana Silva II, teve a iniciativa de projetar um modelo de lotes para duas unidades habitacionais, o que condiria com os princípios ideológicos e estratégicos do MLB, servindo também para demonstrar o êxito da concepção de gestão coletiva. Mas, os representantes de moradores optaram, nas reuniões, pelo lote individual, com unidades habitacionais com acesso independente entre habitações. Tal posição se colocou contrária ao idealismo militante e sua proposta de um espaço utópico de vivência comunitária, aludindo a uma tensão entre necessidades, interesses e expectativas dos agentes interessados. Maria Felipa (entrevista, 8/8/2015) afirma que o fato de morar com acesso às alamedas ou à avenida, com número cadastrado, embora ainda não registrado pela prefeitura, possibilita o acesso a recursos e bens do poder público. A narrativa demonstra como demandas e utopias podem se combinar em favor de objetivos comuns, mas expressam, ao mesmo tempo, que a possível existência da unidade comunitária é uma arena de confrontos cuja existência é instável e provisória. A ação coletiva não é fenômeno pronto ou acabado devido às particularidades dos agentes da ação.

Por fim, a respeito dos mecanismos mobilizatórios utilizados para a aquisição de bens e serviços públicos, o movimento social e os moradores delinearam um repertório diversificado de táticas e estratégias. Ambos tinham consciência que o confronto direto com a prefeitura, sem a extensão das redes de apoio e sem a articulação entre circuitos legais e ilegais, dificultaria a distribuição de bens e serviços públicos urbanos (recursos e serviços básicos, como água, energia elétrica, esgoto, recolhimento de lixo e sistema de correspondências) na ocupação. Moradores e o MLB operaram estratégias singulares para negociar o acesso a materiais e serviços, demonstrando sua habilidade em conviver no limiar das fronteiras entre o legal e o ilegal, exprimindo a tendência popular da mobilidade e da heterogeneidade. A água e a energia elétrica, por exemplo, vêm de “bicos” ou “gatos”. Essas práticas surgiram rapidamente como demandas espontâneas e, assim, uma parte dos moradores se organizou, com aval da coordenação, e realizou obras para ter acesso à água. Quanto à energia, alguns ocupantes se organizaram na compra de materiais e na “contratação” de um profissional especializado nesse tipo de trabalho de alta periculosidade.

Em relação ao sistema de esgotamento, a coordenação foi apoiada pelos estudantes da Escola de Arquitetura da UFMG a estruturar um projeto viável ao assentamento. Com apoio dos moradores, a cada semana era implantado por área um sistema de esgoto (segundo os idealizadores, sustentável) conhecido como Tevap ou círculo de bananeiras. Para a água de cozinha, foi utilizado um sistema simples de filtragem com materiais de construção. A adesão dos moradores se fez pela necessidade

imediate de aquisição desses recursos e pela falta de condição monetária para financiar projetos maiores, como no caso da água. Após reuniões e conversas para persuadir os moradores que inicialmente não se interessaram pelos projetos alternativos – haja vista a urgência em construir a casa de alvenaria ou a manutenção no terreno –, houve consenso.

O cadastramento das unidades habitacionais também pode ser visto como emblemático. As residências passaram a ter numeração própria, após o cadastro realizado pelo MLB para o controle do processo, o que contribuiu efetivamente para o acesso a correspondências e serviços como TV a cabo e a telefonia celular, mesmo sem regulamentação da prefeitura. A maioria das táticas e estratégias para a aquisição de bens e serviços básicos não ocorreu com a anuência do movimento social e dependeu diretamente da iniciativa de grupos de moradores. Entretanto, o trabalho do MLB para a mobilização dos moradores em proveito das obras por serviços e bens coletivos foi decisivo por sua capacidade de articular as redes de apoio e os diferentes circuitos econômicos e políticos da vida das cidades.

De acordo com Cefai et al. (2011), as associações²⁵ devem ser vistas como “organizações compósitas” ordenadas em torno de fórmulas de coordenação entre pessoas e coisas, repousando em compromissos em torno de convenções comuns. Para o autor, uma coletividade depende, para existir, da mobilização e da confiança mútua entre seus membros. No caso de Eliana Silva, ficou explícito que é preciso um porta-voz (aqui representado pelo MLB) para a visibilidade das demandas junto às autoridades. Segundo entrevistados,

devido à sua capacidade de liderança e crítica, o movimento social materializava a luta da população sem-casa, o que o credenciava a liderar a produção de normativas dentro da gestão coletiva implantada na ocupação. A deliberação sobre determinados assuntos de maneira verticalizada, portanto, era vista como correta pelos moradores, uma vez que certos tipos de ação deveriam ser deixados nas mãos daqueles com experiência real na luta política. Disse-ram, ainda, que a iniciativa deixou o território mais organizado ao se evitar que a condução do processo ficasse nas mãos de oportunistas ou inexperientes.

Considerações finais

A experiência de campo, pautada em observações diretas, entrevistas e conversas informais, combinada à reflexão da bibliografia sobre a produção informal de moradia, traz à tona uma série de possibilidades analíticas.

O ato de ocupar atravessa uma tipologia específica de inserção numa área abandonada ou vazia, marcada por uma ordenação micropolítica com sentidos diferentes de outras formas de produção informal de moradia. O novo significado social impresso por práticas e representações situacionais no assentamento parece colocar os pobres sem moradia na cena pública urbana, considerando suas lógicas próprias de conceber os espaços da cidade e das escolhas em como usar e se apropriar deles. Suas orientações urbanísticas e arquitetônicas impuseram um projeto de cidade que rompeu com o planejamento programático oficial, já que têm racionalidades próprias, sem deixar de

lado os arranjos formais de diálogo com o Estado e com a sociedade civil a fim de estarem mais bem inseridos na cidade.

O processo de ocupação é um fenômeno socioespacial criativo e complexo, pelo fato de lidar com a heterogeneidade dos agentes envolvidos na construção da cidade. É um conjunto de ações coletivas e individuais flexíveis a ponto de transitar entre circuitos legais e ilegais, formais e informais, nas esferas do trabalho, da economia e da política, resultando em possibilidades de conquistas de bens e serviços urbanos coletivos.

O movimento social em destaque, o MLB, procura consolidar a permanência no terreno e o acesso aos equipamentos urbanos (uma ação de resistência sob a ótica revolucionária e idealista do discurso), por meio de agenciamentos coletivos, em especial a gestão coletiva, a função social da ocupação, o direito à cidade e a ambivalente imagem do pobre como necessitado, mas também como agente de mudança social. Esse viés discursivo da organização procura acionar vínculos coletivos em atividades rotineiras, buscando articular seus interesses às demandas dos ocupantes e fortalecer sentimentos de pertencimento ao ideal de "comunidade".

O imaginário comunitário constituído evoca um espaço de iguais, uma conjunção compartilhada de experiências resultante de consensos coletivos que ressignificam a vida dos moradores. Nesse sentido, constitui-se, na estrutura de planejamento e nas ações dos militantes, um conjunto de normas e valores com o objetivo de manter o assentamento no espaço sem a perda de autonomia do discurso político e ideológico. Tal pressuposto implica a adesão de todos os moradores a regras

que imperam desde a escolha do terreno a ser ocupado e as estratégias e táticas para negociar, com o poder público, a manutenção do assentamento, até a decisão sobre a divisão dos lotes e sobre as normas de gestão do território, como a escolha, e posteriormente a eleição, da coordenação e as regras de convivência.

A tentativa de controle dos espaços comuns – a criação da creche, da cozinha coletiva, do parque, da área ambiental – e do comportamento dos moradores – em relação à violência contra a mulher, ao uso de drogas, à venda de lotes e ao uso do terreno recebido para barganhas pessoais – demonstra uma das formas de manter o território sem perder de vista a sua condição de autonomia, crítica e reafirmação do "bem comum", adequando-se, ainda, aos signos universais necessários à vivência nos centros urbanos. Entretanto, o caráter heterogêneo e móvel dos ocupantes, suas práticas cotidianas provisórias e sua participação em diversos circuitos urbanos de trabalho, economia e sociabilidade, muitas vezes vão de encontro à plataforma do movimento social, haja vista as táticas por eles usadas para contornar os resultados das ações da organização – tentativa cotidiana de venda e repasse de lotes, a escolha pelos lotes individuais, o despejo de lixo nas ruas ou na área ambiental, a construção de casas em locais não planejados, a organização de grupos para fazer os "gatos".

É nítido que a gestão das ilegalidades populares não é realizada apenas pelo Estado ou pelo movimento social de moradia. Ela é composta por linhas de força que se combinam de modo provisório e conflituoso com as experiências dos moradores e das famílias, cujas trajetórias de segregação socioespacial

apontam mais para práticas orientadas a conquistas de direitos e menos para a internalização de um projeto de conscientização política militante. A percepção de si e de seu papel de agente é proveniente das vivências anteriores junto às recentes na ocupação Eliana Silva, o que inclui os conflitos, as alianças e a fundamentação ideológica do movimento. Articular vínculos coletivos, portanto, é uma estratégia combinatória realizada por ambos os lados, de acordo com interesses situacionais: o MLB precisa manter acesa a chama da existência de um tipo de assentamento que tenha, além das necessidades básicas, uma justificativa de fim social; os moradores, por sua vez, precisam de um “escudo de segurança” física, midiática e jurídica só possível na figura da organização. Uma relação social complexa que não está pronta e depende das escalas situacionais locais em sua interação com as condições globais.

Tal realidade deixa ainda mais árido o campo dos confrontos por usos e apropriações nas cidades contemporâneas, porque não se sustenta, no caso da ocupação Eliana Silva, o fato de que o MLB aciona dispositivos de reprodução da “imagem do pobre” como ser passivo politicamente e dependente de ações assistencialistas, naturalizando o caráter dos moradores como “necessitados”. Muito menos se percebe a reprodução dessa imagem

fechada pelos ocupantes. Embora seja responsável por um repertório discursivo e prático apelativo que tensiona as relações entre as ilegalidades populares, o Estado e a opinião pública, o movimento social em questão parece ser a principal ferramenta político-jurídica alternativa dos moradores para a “disputa da cidade” com outros setores. Assim, os moradores operam narrativas e articulam mais ou menos suas experiências às lutas do MLB, de forma a garantirem direitos e equipamentos urbanos. Esse pobre negocia possibilidades com o movimento social e com o Estado de maneira não programática, mas provisória e móvel. O ideal de uma vida comunitária e de autogestão é vivido enquanto experiência nativa e serve como mecanismo de defesa de interesses coletivos nas situações de risco eminente à condição vigente, como o despejo, ou de ganhos estruturais e jurídicos, como a revogação do despejo e implantação de obras.

Para além de pensar em um território que não se sustenta enquanto resistência popular e autogerida, ou um fenômeno revolucionário organizado fora do planejamento urbanístico a fim de promover novas espacialidades públicas, a ocupação Eliana Silva deve ser pensada como um caso importante para a discussão sobre uma nova forma de produção informal de moradia; uma das complexidades na grande complexidade da vida social.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-0048-9427>

Universidade Federal de Viçosa, *campus* Florestal, Diretoria de Ensino. Florestal, MG/Brasil.
dvalesdeslandes@yahoo.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-5642-6834>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, MG/Brasil.
julianajayme@pucminas.br

Agradecimento

A autora Juliana Gonzaga Jayme agradece o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do qual é Bolsista de Produtividade – Processo 311365/2016-7.

Notas

- (*) Uma versão preliminar deste artigo, intitulada *As interações entre movimentos sociais e as ocupações informais de moradia na região do Barreiro em Belo Horizonte: a ocupação Eliana Silva*, foi apresentada no GT Democracia e Desigualdades do 39º Encontro Anual da Anpocs, em 2015. Agradecemos à(o)s coordenadora(e)s e debatedora(e)s do GT, que contribuíram para a versão atual.
- (1) Segundo Leandro (nome fictício), membro da Coordenação Nacional do Movimento de Luta nos Bairros, vilas e favelas (MLB) e uma das principais lideranças das ocupações no Barreiro, os principais exemplos são Vila Cemig, Vila Pinho, Vila Petrópolis, Independência, Bom Sucesso, Serrinha, Santa Rita, Castanheira, Industrial, Formosa, dentre outras (Conversa realizada por telefone no dia 21/2/2015).
 - (2) Para uma discussão sobre os casos das Ocupações Corumbiara e Eliana Silva, conferir Ferreira (2019).
 - (3) Eliana Silva I e Eliana Silva II traduzem duas tentativas de formação de uma ocupação organizada de moradia em 2012. O processo inicial é todo o “fazer” promovido por moradores, militantes do movimento social e apoiadores (grupos e indivíduos de diversos segmentos da sociedade civil) que leva à formação e consolidação da ocupação. Embora inicialmente a narrativa dos nativos aponte para a existência de duas ocupações diferentes, os sentidos parecem apontar para duas faces do mesmo processo.
 - (4) Chamamos de moradores/ocupantes-militantes os residentes das ocupações com cargos e funções institucionais nos movimentos sociais de moradia e na gestão comunitária. Essas pessoas assumem um papel peculiar no território por intermediar as relações entre moradores e as lideranças formais da organização, assumindo posições de coordenação interna e de reprodução de valores e discursos contidos nas cartilhas dos movimentos sociais.
 - (5) Grande parte dessa região era de propriedade dos governos estadual e municipal (Arreguy e Ribeiro, 2008).

- (6) A Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI/MG) foi criada em 1971, por meio da lei estadual n. 5.721/1971 e era uma empresa pública com função de gerir e fomentar a implementação de áreas industriais no território mineiro.
- (7) Em conversas informais.
- (8) Disponível em: http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=S&cod=75516. Acesso em: 11 set 2015.
- (9) Há divergências sobre o número de famílias participantes nas duas inserções para formação da ocupação Eliana Silva. Os números descritos são provenientes de informações de militantes do MLB, porém, em entrevistas e conversas informais, o total de famílias participantes varia em maior ou menor quantidade.
- (10) O Movimento de Luta nos Bairros, vilas e favelas (MLB) intitula-se popular socialista, é organizado em 14 estados brasileiros e filiado à Central de Movimentos Populares (CMP) e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). Objetiva a reforma urbana e o direito à moradia e utiliza como principal tática a ocupação de imóveis públicos e privados. Desde os anos 1990, promove ocupações em diferentes estados. A primeira ocupação em que atuou foi a vila Corumbiara, em 1996. A Ocupação Eliana Silva representou a consolidação de sua atuação na capital mineira.
- (11) O nome da ocupação homenageia uma falecida militante do MLB e liderança da Ocupação Corumbiara, também localizada na região do Barreiro.
- (12) Em 2000, a lei n. 8.137 passou a classificar parte da área como Zona de Preservação Ambiental (ZPAM), devido à presença de cursos d'água contribuintes da bacia do ribeirão Arrudas (Lourenço, 2014).
- (13) O terreno da ocupação Eliana Silva II é classificado como Zona Especial (ZE), zona também predominante no seu entorno imediato ao lado de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) (Lourenço, 2014).
- (14) Leandro é membro da Coordenação Nacional do Movimento de Luta nos Bairros, vilas e favelas (MLB) e uma das principais lideranças das ocupações no Barreiro.
- (15) Todos os nomes aqui utilizados são fictícios.
- (16) A ideia da análise situacional é concentrar na vida social "real", na qual normas e valores (muitas vezes contraditórios) são utilizados de acordo com a racionalidade do agente social em situações sociais concretas; e é a interação, e não os limites espaciais, o que define a situação (Fry, 2011; Agier, 2011).
- (17) Os coordenadores (locais ou gerais) são militantes do MLB e devem residir na ocupação. Exceto os coordenadores gerais – que já tinham esse posto por serem filiados à organização e por serem os promotores do projeto da ocupação –, a coordenação foi escolhida, entre os ocupantes, pelos membros do MLB, formando os que chamamos de moradores/ocupantes-militantes, filiando-se só após a incursão no terreno.
- (18) Segundo Nilcéia (entrevista, 3/7/2015), houve, nos últimos meses, uma descentralização na estrutura de organização política da ocupação Eliana Silva, com a criação de funções de coordenadores de rua, o que aliviaria o peso da superconcentração de tarefas nas mãos dos coordenadores gerais, já muito atarefados em atividades de representação da ocupação no meio externo, e envolvendo outros moradores na gestão local.

- (19) Os oportunistas são aqueles ocupantes que não precisam de um lugar para morar. Participaram do processo de ocupação para conseguir mais um terreno, ou como investigadores infiltrados, ou funcionários da prefeitura à paisana. Eram identificados por se recusarem a passar a noite no terreno e a exercer determinadas funções ou mesmo por colaborarem pouco com as atividades diárias do agrupamento.
- (20) Segundo Birman (2015b), as ocupações são tentativas de ordenar a esfera política das ilegalidades populares. A invasão, experiência compartilhada entre as camadas populares, cujo caráter ilícito faz parte de seu cotidiano, reforçou a alteração de sentido social e político, pois, ao invés de passar por invasões e moradias precárias, buscou-se construir ocupações.
- (21) Ocupantes e militantes também não se esquecem da ajuda de anônimos e moradores das ocupações Camilo Torres e Irmã Dorothy, em doações, no auxílio nas vigílias e na organização do processo de ocupação.
- (22) Ao descreverem suas experiências com ocupações no Rio de Janeiro, Birman (2015a) e Fernandes (2015) problematizam a construção da imagem do pobre pelo discurso dos movimentos sociais, apontando para o fato de que os repertórios discursivos sobre os pobres como “necessitados” ou “não civilizados” podem naturalizar seu comportamento, não levando em conta sua agência e heterogeneidade.
- (23) De acordo com as narrativas dos entrevistados, a maior parte dos moradores já esteve inscrita em programas de habitação da prefeitura ou do governo federal. Os interlocutores também afirmaram que a maioria dos ocupantes teve pouca ou nenhuma experiência com a casa própria, vivendo de aluguéis caros não compatíveis com suas rendas ou de favor na casa de parentes e amigos.
- (24) Segundo Elias (1994a), o processo civilizador não é uma determinação racional, mas se constitui com o aumento do sentimento de vergonha, desagrado e medo sobre determinados comportamentos, resultando de uma modificação na estrutura mental e emocional das pessoas. Nesse processo, elas desenvolvem o autocontrole de suas ações e sentimentos em um caminho de transformação na estrutura de suas personalidades.
- (25) Apesar de usar o termo “associações”, Cefai et al. (2011) o considera vago, pela heterogeneidade dessas organizações, que podem variar em tamanho, forma, objetivos, conflitos e ocupar todos os lugares em relação ao Estado e ao mercado.

Referências

- AGIER, M. (2011). *Antropologia da cidade: lugares, situações e movimentos*. São Paulo, Terceiro Nome. (Série Antropologia Hoje).
- ARREGUY, C. A. C. e RIBEIRO, R. R. (coords.) (2008). *Histórias de bairros de Belo Horizonte: Regional Barreiro*. Belo Horizonte, Arquivo Público de Belo Horizonte.
- BIRMAN, P. (2015a). “Tramas e dispositivos urbanos nas cidades contemporâneas”. In: BIRMAN, P. et al. (orgs.). *Dispositivos urbanos e a trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

- BIRMAN, P. (2015 b). "Ocupações: territórios em disputa, gêneros e a construção de espaços comuns". In: BIRMAN, P. et al. (orgs.). *Dispositivos urbanos e a trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- BONDUKI, N. (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo, n. 1, pp. 70-104.
- BUONFIGLIO, L. V. (2007). *O resgate do centro de Porto Alegre: a luta dos sem-teto pelo direito à moradia*. Dissertação de Mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- CEFAI, D.; VEIGA, F. B. e MOTA, F. R. (2011). "Introdução". In: CEFAI, D. et al. (orgs.). *Arenas públicas: por uma etnografia da vida associativa*. Niterói, Ed. UFF.
- DELECAVE, J. e LEITÃO, G. (2012). Urbis: a luta pela moradia na região metropolitana do Rio de Janeiro: a Vila Getúlio Cabral. *Boletim Científico Sapiens Research*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, pp. 58-64.
- ELIAS, N. (1994a). *O processo civilizador. Uma história dos costumes*. Vol. 1. Rio de Janeiro, Zahar,.
- FERNANDES, A. (2015). "Dois agenciamentos e uma ocupação de moradia". In: BIRMAN, P. et al. (orgs.). *Dispositivos urbanos e a trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- FERREIRA, D. V. D. (2019). *As novas fronteiras da cidade: negociações e confrontos na formação das ocupações informais por moradia na Região do Barreiro, Belo Horizonte*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- FRY, P. (2011). Nas redes antropológicas da escola de Manchester: reminiscências de um trajeto intelectual. *Iluminuras*, Nupecc/LAS/PPGAS/IFCH/UFRGS, v. 12, n. 27.
- LOURENÇO, T. C. B. (2014). *Cidade ocupada*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- MOREIRA, F. G. (2013). *Boletim Adital* (Notícias da América Latina e Caribe).
- SOARES, A. C. B. (2012). *Processos compartilhados de produção do espaço urbano: a mediação da informação na arquitetura*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- TELLES, V. da S. (2011). "Ilegalismos populares e relações de poder nas tramas da cidade". In: CABANES, R.; GEORGES, I.; RIZEK, C. S. e TELLES, V. da S. (orgs.). *Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo, Boitempo.

Texto recebido em 25/jun/2016
Texto aprovado em 27/nov/2016

Segregação socioespacial e oferta de serviços de saúde na Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2010*

Socio-spatial segregation and health services provision in the Metropolitan Region of Belo Horizonte in 2010

Lucas Wan Der Maas [I]
Erick de Oliveira Faria [II]
Júlia Leite de Carvalho Fernandes [III]

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre segregação socioespacial e oferta de serviços de saúde na Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2010. Foram utilizados dados do Censo Demográfico, do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde e da Relação Anual de Informações Sociais. As informações foram organizadas em áreas de ponderação por meio da extração de coordenadas geográficas e analisadas com estatística descritiva e correlação espacial. Os resultados apontam que os serviços públicos de atenção primária à saúde concentravam-se em áreas onde predominavam grupos socioocupacionais inferiores na hierarquia social, ainda que a disponibilidade de médicos não acompanhasse a mesma lógica. Os serviços privados localizavam-se em áreas segregadas por grupos intermediários e superiores, situados principalmente na capital.

Palavras-chave: segregação socioespacial; serviços de saúde; análise espacial; Região Metropolitana de Belo Horizonte; correlação espacial.

Abstract

The aim of this article is to analyze the relationship between socio-spatial segregation and provision of health services in the Metropolitan Region of Belo Horizonte in 2010. Data from the Population Census, the National Register of Health Establishments and the Annual Record of Social Information were used. The data were organized in weighting areas through the extraction of geographic coordinates and analyzed through descriptive statistics and spatial correlation. The results show that the public primary care services were concentrated in areas where lower socio-occupational groups in the social hierarchy predominated, although the availability of doctors did not follow the same logic. Private services, in turn, were located in areas segregated by intermediate and higher groups, mainly in the capital city.

Keywords: socio-spatial segregation; health services; spatial analysis; Metropolitan Region of Belo Horizonte; spatial correlation.



Introdução

O presente artigo apresenta resultados de um estudo cujo objetivo era analisar a associação entre segregação socioespacial e oferta de serviços de saúde. Entendemos que ambos os fenômenos se conformam simultaneamente como estruturas e produtos dos processos mais amplos de hierarquização social que ocorrem no espaço urbano. Investigamos especificamente a ação do Estado e a do mercado enquanto agentes da segregação urbana através da análise da oferta e da distribuição de equipamentos de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) e do mercado privado (Saúde Suplementar), respectivamente, e da análise da relação dessa distribuição com a hierarquia social urbana. Para tanto, realizamos um estudo quantitativo a partir da conjugação de diversos dados secundários referentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), em 2010, e da aplicação de técnicas estatísticas de correlação.

Este trabalho está dividido em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, recuperamos alguns conceitos centrais para o estudo da produção do espaço em saúde. Na sequência, apresentamos a metodologia, detalhando a definição das categorias sociais, das unidades espaciais e dos procedimentos estatísticos utilizados. Nas duas seções seguintes, descrevemos e discutimos os resultados. Na primeira, apresentamos os dados referentes à distribuição da hierarquia social e da oferta de serviços de saúde e, na segunda, analisamos a associação entre as duas dimensões.

Espaço e saúde

Nas últimas décadas, desde a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição de 1988, a questão do espaço tem ganhado importância no cenário das políticas públicas de saúde. Isso acontece, entre vários motivos, pela necessidade de consolidar e/ou qualificar os processos de regionalização e construção de redes de serviços de assistência à saúde de forma a diminuir as distâncias sociais existentes no acesso à saúde. Ocorre, portanto, pelo imperativo de aproximar os serviços de saúde do cidadão através da alocação de equipamentos e profissionais de saúde, sobretudo médicos, em regiões consideradas desassistidas em termos de insuficiência das ações públicas. Tais regiões são geralmente pobres, revestidas de graves problemas de saúde e com sérias barreiras de acesso, sejam elas físicas, sociais ou culturais. Não são poucos os esforços estatais já logrados ou em curso que objetivam dirimir as desigualdades de acesso aos serviços de saúde. Muitas experiências brasileiras, inclusive, foram e ainda são orientadas por estudos de identificação das desigualdades espaciais com o objetivo de alocar recursos físicos e humanos direcionados a áreas com maiores necessidades de saúde, como o caso do Programa Mais Médicos¹ (Girardi et al., 2016).

A relevância do espaço para a saúde tem despertado interesse de pesquisadores de várias disciplinas que dialogam mais ou menos entre si, como sociologia urbana, saúde coletiva, epidemiologia, geografia da saúde e análise de políticas públicas. No Brasil, a frequência dos estudos sobre o tema aumentou

consideravelmente nos últimos anos, não só em função do contexto político e do interesse dos pesquisadores mencionados, mas também pelo avanço das ferramentas de geoprocessamento, além da melhoria das informações e das estatísticas públicas disponíveis (Souza et al., 2016). Em sua maioria, porém, prevalecem estudos embasados nas concepções de fatores de risco e na vertente ecológica da doença, no campo da epidemiologia, os quais são principalmente descritivos e com pouca problematização sobre as ações sociais que conformam o espaço. Tais estudos são predominantes até hoje, mesmo após o chamado movimento da epidemiologia crítica ou social, dos anos 1970, que, entre outras ações, procurou superar a abordagem ecológica clássica, introduzindo a noção de espaço como construção social (Monken et al., 2008). Embora alguns trabalhos sejam herdeiros desse movimento, são ainda menos comuns os que buscam compreender as possíveis correlações entre desigualdades sociais, saúde e espaço. No campo das ciências sociais, tais estudos também são escassos, em que pese o profícuo campo dos estudos de sociologia urbana no Brasil.

Neste trabalho, optamos por trabalhar com o conceito de espaço² a partir do ponto de vista das ciências sociais. Nesse sentido, para além da dimensão física, importa entendê-lo como lugar no qual as ações sociais ocorrem. É evidente que o espaço possui uma realidade física apriorística, mas a perspectiva adotada permite pensá-lo como o lugar em que as ações sociais dão sentido à vida no transcorrer das relações humanas. Nessa perspectiva, entende-se que: o espaço (1) molda a ação dos atores sociais; (2) orienta os significados atribuídos por esses atores; (3) é o cenário

imediatamente de onde a ação se desenvolve; e (4) afeta as consequências da ação, ao passo que também é resultado dela (Therborn, 2004).

Do ponto de vista macrosociológico, é possível verificar empiricamente como o espaço está organizado, tendo em vista sua conformação histórica em torno de ações sociais que vão produzindo formas específicas de ocupação e apropriação. Na perspectiva proposta por Bourdieu (2003), o espaço físico pode ser apreendido como uma retradução do espaço social, sendo este caracterizado pelas posições relativas que os indivíduos preenchem. Assim, o espaço físico apresenta-se através da objetivação das distâncias sociais simbolicamente construídas no espaço social, isto é, da disposição dos agentes sociais, uns em relação aos outros. Ainda conforme o autor, como as distâncias sociais operam por meio de exclusão, distinção e hierarquização, o espaço físico tende a se estabelecer a partir da concentração de áreas opostas, sendo umas consideradas valorizadas e nobres, e outras, carentes e empobrecidas.

Os processos de divisão social que levam determinados grupos a se localizarem de forma concentrada, isto é, homoganeamente, em áreas geográficas específicas, em oposição a outros grupos e áreas, são chamados de segregação. Como destaca Moya (2011), o conceito de segregação é utilizado na teoria social para explicitar a separação de grupos ou classes sociais em diferentes áreas da cidade. Segundo a autora, de forma explícita ou não, todos os estudos têm convergido para essa noção geral, destacando o aspecto social na conformação dos espaços urbanos. Complementarmente, recorrendo à definição bourdiana de espaço, podemos definir segregação socioespacial como um conjunto de divisões no espaço

físico derivado de desigualdades existentes na ocupação e na apropriação do espaço social de acordo com a posição social dos agentes.

Para introduzir a questão da saúde nessa concepção sobre espaço e suas divisões, é necessário compreender que a posição dos agentes sociais é multideterminada pelos diferentes capitais por eles apropriados nos campos da vida social (político, econômico, cultural, social) (Bourdieu, 2003), nos quais a saúde pode ser entendida como um recurso transversal. Isso significa percebê-la como um bem que perpassa todos esses campos e que confere, aos agentes sociais, ganhos de localização no espaço social. Esses ganhos são objetivados no espaço físico através do acesso a equipamentos de saúde, que, por sua vez, estão hierarquizados segundo valores econômicos e simbólicos distintos. Decorre dessa noção que os serviços de saúde mais caros e de maior prestígio – em geral, os de maior complexidade, associados a tecnologias e grandes equipamentos hospitalares – tenderão a se localizar em áreas apropriadas por agentes sociais mais capitalizados. Em outras palavras, as divisões sociais derivadas das ações relativas à saúde são produtos coletivos dos processos mais amplos de hierarquização social que historicamente ocorrem no espaço, ao mesmo tempo que produzem divisões segundo a apropriação que os agentes fazem dos bens de saúde disponíveis.

Material e métodos

Empiricamente, buscamos identificar a relação entre a hierarquia social urbana e a oferta de serviços de saúde na Região Metropolitana de Belo Horizonte, localizada no estado de Minas

Gerais, em 2010. Mais especificamente, analisamos em que medida os equipamentos de saúde e os médicos alocados nos serviços se distribuíam seguindo ou não a lógica da segregação socioespacial. Depois, apresentamos os detalhes da metodologia seguindo os três “problemas metodológicos” da análise da segregação urbana de Prêteceille (2004), a saber, as categorias, os recortes dos espaços urbanos e os métodos estatísticos utilizados.

Quais categorias?

Para a hierarquia social urbana, escolhemos as categorias sócio-ocupacionais – Cats, utilizadas originalmente no Brasil por Prêteceille e Ribeiro (1999). Seu pressuposto é o de traduzir, por meio do agrupamento de ocupações, a estrutura da divisão social do trabalho, fornecendo coerência estatística e cognitiva às diferentes posições sociais relativamente homogêneas da hierarquia social (Barcellos e Mammarella, 2001). Essa classificação já foi amplamente utilizada com base nos dados dos censos demográficos do IBGE, inclusive de forma inaugural por Mendonça (2003), para análise da segregação urbana na RMBH nos anos de 1980 e 1991. Neste artigo, realizamos uma adaptação das Cats para que seu uso fosse possível através do Censo Demográfico 2010. Em função do número elevado de categorias criadas, 24 ao todo, fizemos uma agregação em seis grupos.³

Para a identificação da oferta de serviços, escolhemos o número de estabelecimentos públicos de saúde disponível no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde, de dezembro de 2010. A razão de considerar apenas os

estabelecimentos públicos deve-se à sub-representação do setor privado não conveniado ao SUS no cadastro. Dentre os serviços públicos, destacamos separadamente as Unidades Básicas de Saúde (UBS), por representarem os equipamentos de saúde que supostamente deveriam estar mais próximos das comunidades, constituindo-se como elo essencial e primário entre os cidadãos e a saúde pública. Quanto à verificação da oferta de estabelecimentos de saúde privados, utilizamos os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego, de 2010, relativos aos estabelecimentos empregadores em atividades econômicas da área da saúde.⁴

Além dos equipamentos, identificamos o número de médicos, obtido pela contagem de equivalentes em tempo completo, chamado na literatura específica de *Full Time Equivalent – FTE* (Pong e Pitblado, 2002). Para tanto, cada 40 horas semanais de trabalho médico foram consideradas como equivalentes ao trabalho de um único profissional. Esse cálculo foi feito apenas para os médicos em estabelecimentos públicos, tendo em vista que o critério captura a carga horária registrada em qualquer tipo de vinculação médica, seja ela baseada em vínculos formais de trabalho ou em vínculos frouxos, incluindo aqueles relativos a procedimentos. Por essa via, a Rais não foi utilizada para cômputo de médicos exatamente por se restringir aos vínculos formais de emprego, os quais, em geral, são o formato menos frequente de contratação de médicos em serviços privados. De fato, atualmente, não é possível dimensionar o número efetivo de médicos na Saúde Suplementar através das bases de dados disponíveis.

Quais recortes dos espaços urbanos?

A unidade geográfica definida para este estudo foi a Área de Ponderação (AP), utilizada pelo IBGE para efeitos de calibração da amostra do censo demográfico.⁵ Trata-se de um recorte que permite representar o espaço da RMBH em torno dos atributos de interesse para análise. No caso da hierarquia social urbana, a AP é a única unidade capaz de assinalar a ocupação dos entrevistados no interior dos municípios mais populosos, já que essa informação não está disponível por setor censitário. Embora seja um recurso estatístico, a definição dessas áreas é feita em conjunto com as administrações municipais, permitindo desenhar espaços que guardam certa semelhança socioeconômica. Nesse sentido, refere-se a uma escala com nível de correspondência à prática social que se deseja analisar, no caso a segregação medida pelo critério sócio-ocupacional. Em relação aos equipamentos de saúde e médicos, o uso da AP permite superar certos limites colocados quando se consideram analiticamente as fronteiras administrativas de ação e organização das redes de atenção do SUS, delimitadas em torno dos municípios e dos distritos sanitários. Quanto às regiões metropolitanas, deve-se atentar para o fato de que a distribuição dos serviços segue determinações que não adotam essas delimitações, muitas vezes em função da conurbação desses espaços ou das desigualdades presentes nos espaços intramunicipais.

De acordo com o Censo Demográfico, em 2010, a RMBH contava com 189 AP distribuídas em 34 municípios, e apenas 16 municípios possuíam mais de uma área. No caso dos outros 18, todo o espaço municipal era considerado uma AP. Os dados referentes às Cats foram

coletados diretamente nos microdados do censo para cada área. A contagem de estabelecimentos de saúde e de médicos não se deu de forma direta, pois os microdados do CNES e da Rais não estão disponíveis nesse nível geográfico. Para tanto, procedemos à extração das coordenadas geográficas com base nos endereços dos estabelecimentos de saúde disponíveis nos microdados e, em seguida, compatibilizamos com a malha geográfica do IBGE. A extração das coordenadas geográficas foi feita por meio de geocodificação através dos servidores da *Google Inc.*, pelo *software SIG Google Earth*, e a correção de possíveis imprecisões no *software QGIS* versão 2.8.

Quais métodos estatísticos?

Na definição dos métodos estatísticos, levamos em consideração o objetivo de, por um lado, descrever a distribuição da hierarquia social e da oferta de serviços de saúde e de médicos no espaço do RMBH e, por outro lado, analisar a associação entre eles. Em ambas as situações, utilizamos como unidade analítica as áreas de ponderação e calculamos, para cada uma delas, as proporções de pessoas nas seis Cats, agrupadas neste trabalho, e a razão de equipamentos de saúde e de médicos por mil habitantes. Empregamos ainda, como medida descritiva de concentração, o índice de segregação (Préteceille, 2004), o qual compara a distribuição das variáveis no interior das áreas de ponderação à mesma distribuição observada na totalidade da região metropolitana. Trata-se de uma razão cujos valores acima de um (1,0) descrevem a concentração relativa do atributo

em questão no espaço da AP, comparativamente ao espaço da RMBH. Para analisar a associação entre segregação socioespacial e oferta de serviços de saúde, procedemos à Correlação de Pearson (Agresti e Finlay, 2012), pela qual cada categoria sócio-ocupacional (medida em proporção) foi correlacionada separadamente com cada tipo de oferta de serviços de saúde (medida em razão por mil habitantes). Assim, a proporção de uma determinada CAT foi utilizada para prever a razão de um determinado serviço de saúde por mil habitantes e vice-versa.

Por fim, optamos por verificar a possibilidade de haver correlação espacial entre os elementos destacados, tendo em vista nossa escolha pelo recorte espacial das áreas de ponderação. Nesse sentido, buscamos examinar se o comportamento dos dados é influenciado pela localização. Dessa forma, identifica-se a associação entre uma variável em uma determinada área, relativamente às áreas vizinhas, o que pode revelar padrões estatisticamente aleatórios ou correlacionados (Marques, Scalon e Oliveira, 2008). Objetivamente, a correlação espacial é uma associação linear na qual se comparam os valores da variável de interesse em uma localidade com a média dessa variável nas localidades vizinhas (Almeida e Guanzirole, 2013). A forma mais comum de mensurar a correlação espacial, utilizada neste trabalho, é o Índice de Moran Global, cujos valores oscilam de -1 a 1, sendo, quanto mais próximo de zero (0), menor a correlação espacial existente. Complementarmente, utilizamos o Índice de Moran Local, buscando evitar inconsistências do índice global, que não reflete padrões locais de correlação espacial (Anselin, 1995).

Distribuição sócio-ocupacional e de serviços de saúde na RMBH

Em 2010, a população da RMBH era composta de 4.883.970 habitantes, dos quais 49,6% estavam ocupados na semana de referência do Censo Demográfico (o que representava 57,2% da população em idade ativa e 92,8% da população economicamente ativa). Como mostra a Tabela 1, 12,5% da população ocupada constituía o estrato mais alto da hierarquia social, o correspondente aos empregadores, dirigentes e profissionais de nível superior. Na sequência da hierarquia, aparecia o estrato de ocupações não manuais de rotina, o mais expressivo, com 36,2% da população ocupada. O grupo era composto de trabalhadores em ocupações artísticas, técnicas, de escritório, do comércio, dos serviços de proteção e segurança, entre outras. Já a categoria de ocupações manuais em atividades dos serviços perfazia 25,9% e a de ocupações manuais em atividades da indústria, 18,5%. A categoria de trabalhadores rurais apresentou-se como a menos expressiva, com 1,2%. Ressalta-se, ainda, que 5,3% estavam registrados no Censo em ocupações mal definidas.

A análise dos índices de segregação também é apresentada, na Tabela 1, por meio do número e da proporção de Áreas de Ponderação que obtiveram valor maior que 1,0, isto é, que possuíam uma representação de ocupados, na categoria correspondente, superior ao observado na totalidade da RMBH. A proporção que concentrava o estrato de empregadores, dirigentes e profissionais de nível superior era a menor, 21,1%, o equivalente a 40 das 189

unidades. Esse valor pode ser explicado, em parte, pela frequência de pessoas na categoria, mas também pode indicar a existência de segregação socioespacial. À medida que a hierarquia social avança para os outros estratos, que poderiam ser identificados como grupos intermediários e inferiores da estrutura social, o número de áreas aumenta. Os trabalhadores em ocupações não manuais de rotina se concentravam em 36,5% das áreas, os manuais dos serviços, em 64%, e os manuais da indústria, em 64,6%. Note-se que não necessariamente o número de ocupados em cada estrato influenciava nas proporções, pois a CAT 2 tinha uma relação de 880.995 pessoas para 69 áreas, enquanto a CAT 3, de 629.379 para 121 e a CAT4, de 449.476 para 122. Assim, as proporções refletiam, sobretudo, a existência de segregação no espaço metropolitano para os dois grupos de ocupações manuais, tendo em vista que o conjunto dos não manuais de rotina estava mais disperso.

A Figura 1 mostra mapas comparativos das distribuições das seis Cats por área de ponderação. Observa-se que o estrato mais elevado se concentrava, principalmente, na região Centro-Sul de Belo Horizonte, a qual se constituiu historicamente como uma região nobre, mas também em bairros como Concórdia, União e Ipiranga, na região Nordeste; Padre Eustáquio e Dom Cabral, na região Noroeste; Nova Suíça, Grajaú e Buritis, na região Oeste; e Santa Amélia, Paquetá e Ouro Preto, na região da Pampulha. Algumas áreas isoladas dos municípios de Contagem, Nova Lima e Betim também apareciam com relevância. Parte desses bairros citados também agrupava ocupações não manuais de rotina, mas estas avançavam principalmente para outras localidades dos municípios de Belo

Tabela 1 – Distribuição da população ocupada, por categoria sócio-ocupacional, estabelecimentos de saúde, médicos e Áreas de Ponderação com índice de segregação acima de 1,0. RMBH, 2010

Categorias sócio-ocupacionais (Cats)	N	% em relação à pop. ocupada	AP c/ índice de segregação superior a 1,0		Moran Global
			N	%	
CAT 1 – Empregadores, dirigentes e profissionais de nível superior	305.052	12,5	40	21,2	0,1988
CAT 2 – Não manual de rotina	880.995	36,2	69	36,5	0,1476
CAT 3 – Manual em atividades de serviços	629.379	25,9	121	64,0	0,0399
CAT 4 – Manual em atividades da indústria	449.476	18,5	122	64,6	0,0820
CAT 5 – Trabalhadores rurais	39.713	1,6	56	29,6	0,0760
CAT 6 – Ocupações mal definidas	128.635	5,3	92	48,7	0,0633
Oferta de serviços de saúde	N	Razão por mil habitantes	AP c/ índice de segregação superior a 1,0		Moran Global
Estabelecimentos públicos	978	0,20	78	41,3	0,0111
Estabelecimentos privados	7.632	1,56	21	11,1	0,0407
Unidades Básicas de Saúde	613	0,13	84	44,4	0,0306
Médicos em estabelecimentos públicos	10.496	2,15	35	18,5	-0,0036
Médicos em UBS	2.391	0,49	78	41,3	0,0504
População residente	4.883.970				
População ocupada	2.433.251				
Áreas de Ponderação	189				

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo Demográfico, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde e Relação Anual de Informações Sociais.

Horizonte. Destacam-se os bairros Carlos Prates e Caiçara, na região Noroeste; Santa Inês, Boa Vista e São Geraldo, na divisa com Sabará; e Santa Terezinha, Serrano e Alípio de Melo, na divisa com Contagem. Os não manuais de rotina também se estendiam para o município de Contagem, principalmente na região do bairro Nacional, na divisa com a região da Pampulha, e na região do Jardim Riacho, na fronteira com a região do Barreiro.

Para as Cats 3 e 4, de trabalhadores manuais, observamos que a concentração se distanciava mais do centro, deixando de ter relevância nas áreas da capital que estavam segregadas segundo a CAT 1 e passando a se concentrar em outras regiões da capital e em outros municípios da RMBH. Entre os manuais do setor de serviços, o agrupamento era percebido, em BH, nas regiões do Barreiro (bairros Tirol, Jatobás e Lindeia); Venda Nova (Jardim dos

Comerciários e Justinópolis); Nordeste (Ribeiro de Abreu, Paulo IV e Capitão Eduardo); e Leste (Taquaril, Granja de Freitas, Santa Inês, Boa Vista e São Geraldo), e nos municípios Nova Lima, Esmeraldas, Lagoa Santa, Sabará e Vespasiano. Já os manuais em atividades industriais se mostravam de forma ainda mais periférica, incluindo os municípios de Contagem (bairros Nacional, Nova Contagem e Vargem das Flores), Juatuba, Igarapé, São Joaquim de Bicas, Betim, Pedro Leopoldo, São José da Lapa, Caeté e Ibirité.

Os trabalhadores rurais estavam mais representados nas extremidades da RMBH, com destaque para os municípios de Caeté, Itaguara, Rio Manso, Brumadinho, São Joaquim de Bicas, Esmeraldas, Jaboticatubas e Baldim, e também de forma expressiva em Taquaraçu de Minas, Sarzedo, Mario Campos, Betim, Florestal, Igarapé e Itatiaiuçu. Em relação à CAT 6, de ocupações mal definidas, a distribuição assemelhava-se à da CAT 2, de ocupações não manuais de rotina, enfatizando que esse grupo populacional, o maior entre os elencados, poderia ser ainda mais numeroso, aproximando-se de quase um milhão de pessoas ou 40% da força de trabalho ocupada.

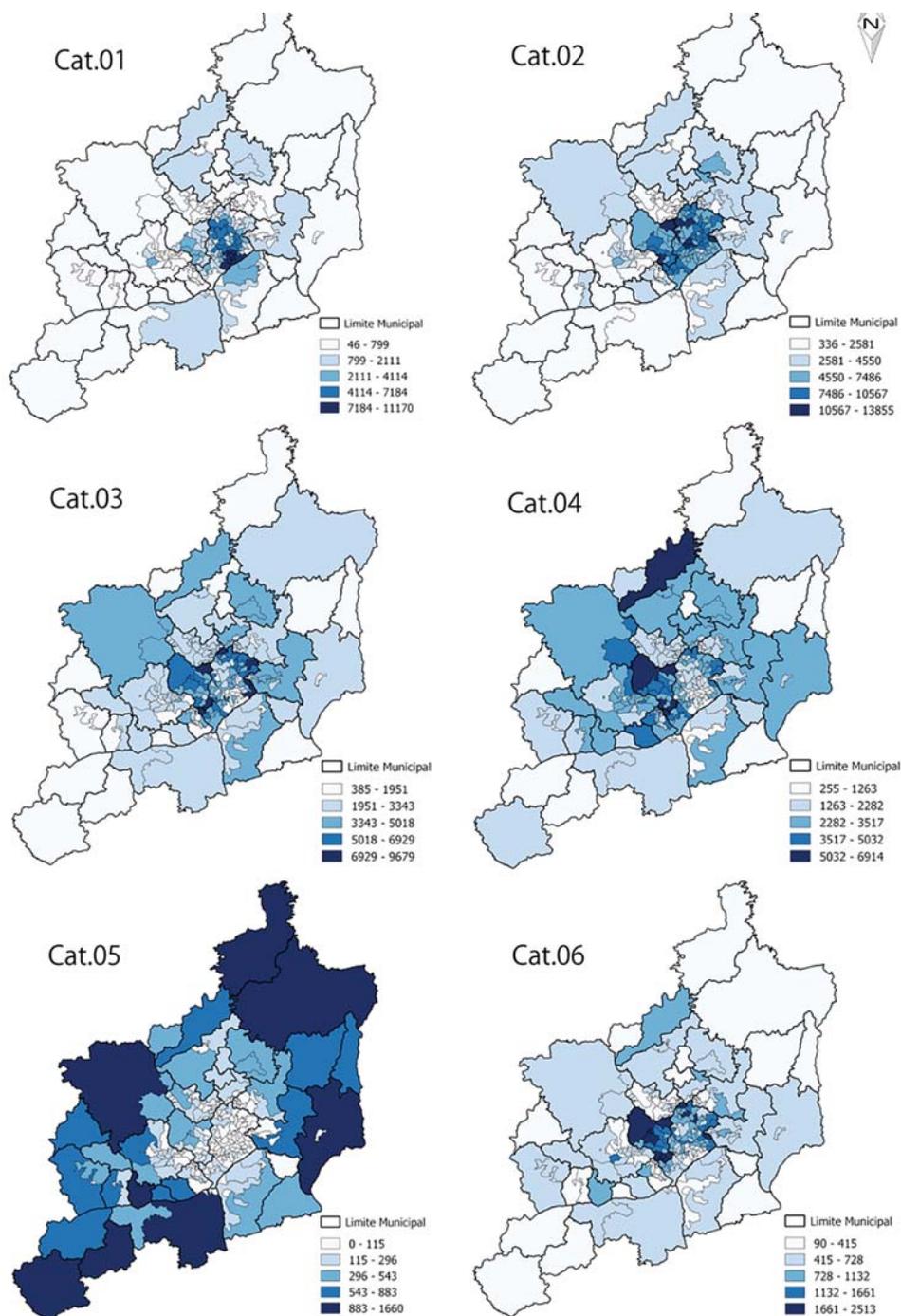
Como demonstrado por Mendonça e Marinho (2015), a estrutura da RMBH organiza-se através de anéis, em que os grupos superiores se localizam nas áreas centrais, e os grupos mais operários e populares tornam-se mais evidentes nas periferias. Essa disposição reflete o desenvolvimento histórico da região, a qual foi (e ainda é) fortemente marcada pela ação do Estado em torno de investimentos, principalmente, em infraestrutura e em logística que objetivaram o crescimento econômico da metrópole. Os autores destacam que a estrutura

observada em 2010 seguiu as tendências existentes pelo menos desde a década de 1980, com permanência da conformação de anéis, embora a composição social tenha ficado mais complexa e mesclada. Evidencia-se que se acentuou a transformação das áreas centrais em torno de estratos sociais superiores, ou "aburguesamento", especificamente nas regiões do Barreiro, em Belo Horizonte, e do bairro Eldorado até a região central da cidade de Contagem e no centro de Betim.

Em relação aos serviços de saúde, foram identificados 8.610 estabelecimentos, sendo 7.632 privados, identificados na Rais, e 978 públicos, constatados no CNES (Tabela 1). Também foram contadas as Unidades Básicas de Saúde (UBS), que somavam 613. Quando verificada a concentração dos serviços no espaço, o índice de segregação mostrou que os estabelecimentos privados eram mais representativos em 21 (11,1%) áreas de ponderação, em comparação à totalidade da RMBH. Já os estabelecimentos públicos, em 78 (41,3%), e as UBS, em 84 (44,4%). Segundo a Figura 2, os equipamentos privados concentravam-se na área hospitalar e na região da avenida do Contorno, em Belo Horizonte, e pontualmente na região do Barreiro e no bairro Belvedere. Também se apresentava com alguma expressividade na região do bairro Eldorado, em Contagem, e no Centro de Betim. Note-se que essas áreas são as que seguiram a tendência de aburguesamento observada por Mendonça e Marinho (ibid.).

Já os serviços públicos e as Unidades Básicas de Saúde se espalhavam mais pelo espaço, configurando distribuições semelhantes – o que não é por acaso, uma vez que as UBS representavam mais da metade dos estabelecimentos públicos. Essa é uma tendência

Figura 1 – Mapas comparativos das distribuições das categorias sócio-ocupacionais por área de ponderação – RMBH, 2010



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010.

observada em todo o Brasil, sobretudo, desde a criação da Estratégia de Saúde da Família (ESF), a principal política responsável pela interiorização da saúde no País nas últimas décadas (Girardi et al., 2016). Na RMBH, a maior presença desses equipamentos foi verificada nos bairros Carlos Prates, Padre Eustáquio e Caiçara, na região Noroeste de Belo Horizonte, e nos bairros Horto e Sagrada Família, na região Leste, também da capital. Em Contagem, sobressaíram-se os bairros Nacional, Nova Contagem e Várzea das Flores. Citam-se ainda várias áreas nos municípios Pedro Leopoldo, Sabará, Caeté, Lagoa Santa, Santa Luzia, Ibirité, Brumadinho, Esmeraldas, Ribeirão das Neves e Nova Lima.

Em relação aos médicos, foram assinalados 10.496 profissionais (em equivalência de 40 horas – FTE) em estabelecimentos públicos, sendo 2.391 em UBS (Tabela 1). Quando observamos pela ótica do espaço, 18,5% das áreas de ponderação tinham uma razão de médicos por mil habitantes superior à da RMBH. Essa proporção sobe para 41,3% no caso dos médicos em UBS, os quais eram mais representativos nos bairros Floramar, Heliópolis e São Bernardo da região Norte de BH, nos bairros Taquaril e Granja de Freitas da região Leste, na região do Barreiro e nos municípios de Ibirité e Nova Lima. Note-se que, embora os equipamentos públicos estivessem mais bem distribuídos do que os equipamentos privados, o mesmo não se pode dizer em relação aos médicos alocados nos serviços próprios do SUS. Nossa hipótese é a de que os médicos tendem a se concentrar nos serviços privados de média e alta complexidade e nos consultórios particulares, em geral, levando à desassistência ou à insuficiência desses profissionais na atenção primária à saúde como demonstraram alguns

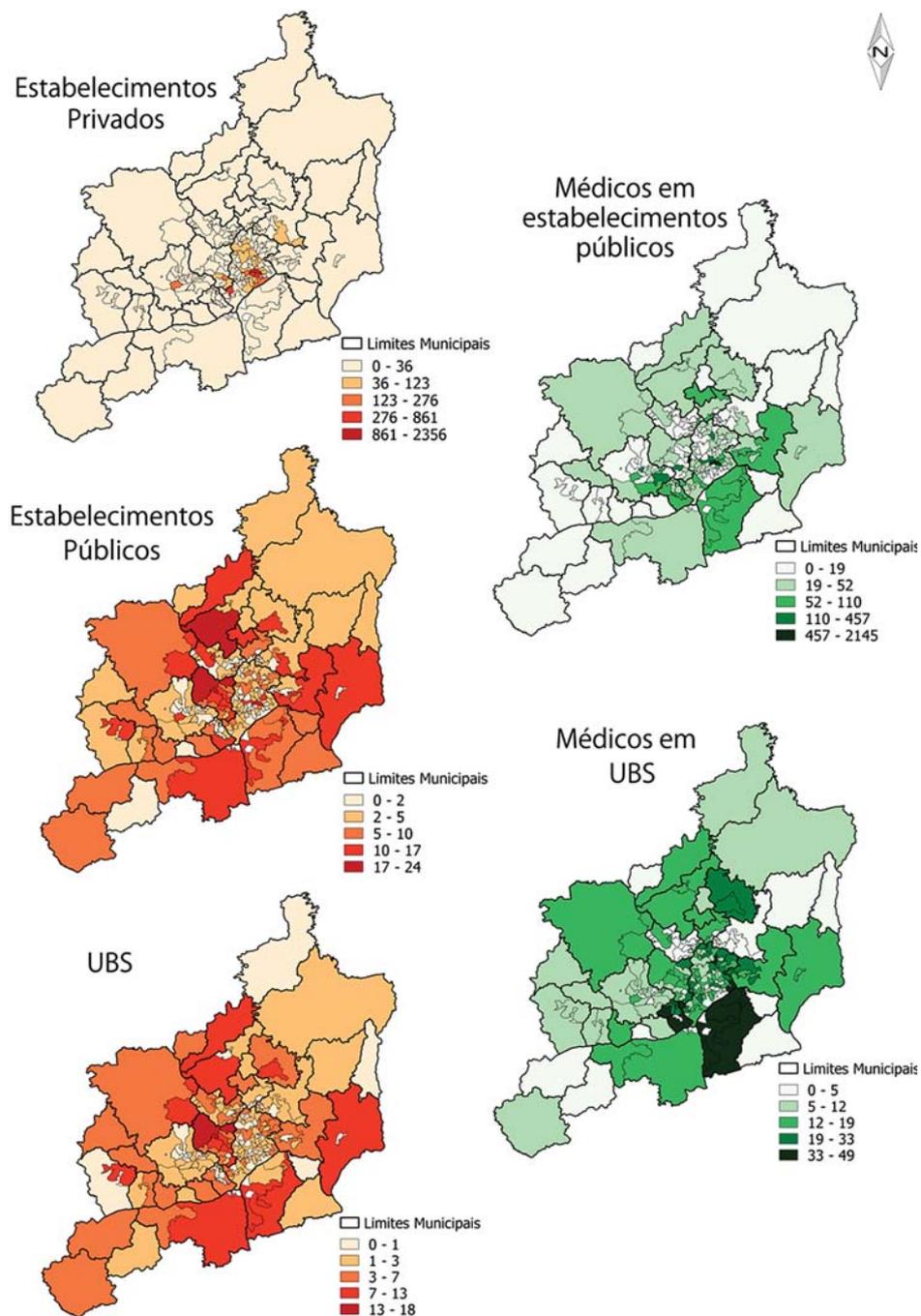
estudos (Campos, Machado e Girardi, 2009; Girardi et al., 2016). Os limites das bases de dados sobre oferta de recursos humanos em saúde, porém, não permitem que essa hipótese seja testada neste estudo.

Os valores do Índice de Moran Global destacam uma baixa correlação espacial para as Cats 1 e 2 e uma correlação praticamente inexistente para as demais categorias sócio-ocupacionais e para as diferentes ofertas de serviços de saúde. Segundo a Tabela 1, o valor do índice foi de 0,1988 e 0,1476, respectivamente para as duas primeiras Cats. Nas demais ocorrências, os valores foram inferiores a 0,1. De maneira geral, portanto, os resultados do índice mostraram o comportamento aleatório dos dados quando distribuídos segundo áreas de ponderação, à exceção dos estratos de empregadores e profissionais de nível superior e ocupações não manuais de rotina, que apresentam baixa segregação no espaço.

Tais resultados destoam da análise do índice de segregação e dos mapas realizada acima, a qual indica a existência de segregação tanto das categorias sócio-ocupacionais, quanto da oferta de serviços de saúde. Supomos, por um lado, que a escolha de utilizar as áreas de ponderação como unidade de análise espacial pode ter afetado o comportamento dos dados e, nesse sentido, o exame por essa via não refletiria a realidade da divisão social do espaço da metrópole em pauta. Por outro lado, ao contrário, o resultado pode indicar uma particularidade no padrão de distribuição social da RMBH, a qual ocorreria de forma não contígua e heterogênea, pelo menos se considerarmos os limites geográficos das áreas de ponderação.

Em estudo que comparou as estruturas sociais das regiões metropolitanas do Rio de

Figura 2 – Mapas comparativos da distribuição de serviços de saúde e de médicos, em FTE*, por área de ponderação – RMBH, 2010



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde e da Relação Anual de Informações Sociais.

* *Full Time Equivalent*: cada 40 horas semanais de trabalhos médicos em serviços de saúde correspondem a um médico.

Janeiro e de São Paulo, Marques, Scalon e Oliveira (2008) também lançaram mão de áreas de ponderação e análise de correlação espacial via Índice Moran. Opostamente aos nossos resultados, os autores demonstraram um padrão altamente segregado dos estratos sociais no espaço das duas regiões (com valores de Moran Global próximos a 0,80), indicando também similaridade entre elas em relação à distribuição dos indivíduos no interior das áreas de ponderação. Para testar a possibilidade de um padrão diferenciado na RMBH, no entanto, pesquisas deverão ser feitas em estudos futuros à luz de outros níveis de abrangência geográfica, utilizando outras categorias sociais, no sentido de verificar alterações de comportamento dos dados, especialmente, em áreas geográficas menos desagregadas.

Associação entre segregação socioespacial e oferta de serviços de saúde

A Tabela 2 apresenta o resultado de correlações simples entre as variáveis de hierarquia social e as variáveis de oferta de serviços de saúde. Cada categoria sócio-ocupacional (em proporção) foi correlacionada, separadamente, com cada tipo de oferta de serviços de saúde (em razão por mil habitantes). No caso da oferta de serviços privados, verificaram-se correlações positivas e estatisticamente significantes com as Cats 1 e 2, sendo uma correlação de média a forte com a primeira (0,427) e fraca com a segunda (0,157). Note-se que, enquanto 11,1% das áreas de ponderação da RMBH concentravam esse tipo de serviço, naquelas

áreas em que prevaleciam os empregadores, dirigentes e profissionais a proporção era de 50% e, nas que prevaleciam as ocupações não manuais de rotina, 18,8%. Portanto, os dados sugerem uma associação entre localização territorial do mercado privado de atenção à saúde e áreas segregadas por populações de estratos superiores da hierarquia social. Tanto os serviços privados quanto as Cats em questão, sobretudo a primeira, concentravam-se no município de Belo Horizonte, com destaque para os bairros da região Centro-Sul, e pontos isolados de Contagem e Betim. A associação entre oferta de serviços privados de saúde e níveis superiores na hierarquia social fica ainda mais evidente quando se observam correlações negativas com as Cats de trabalhadores manuais em atividades dos serviços (-0,370) e trabalhadores manuais em atividades da indústria (-0,330).

A oferta de serviços públicos de saúde, por seu turno, segue uma lógica quase oposta. À medida que se caminha pela hierarquia social, da categoria superior até a inferior, a proporção de áreas que concentram equipamentos públicos aumenta. Enquanto as Cats 1 e 2 têm correlações negativas com esses serviços, de -0,163 e -0,304, respectivamente, as Cats 4 e 5 têm correlações positivas, de 0,204 e 0,423. Esse padrão é ainda mais manifesto quando se analisa a distribuição de Unidades Básicas de Saúde, já que as correlações para as duas primeiras categorias sócio-ocupacionais passam para -0,294 e -0,457 e as das duas últimas para 0,310 e 0,504. A CAT 3, que não mostrou correlação com os estabelecimentos públicos, passa a apresentar um valor positivo de 0,152 na análise que isola as UBS. Os resultados apontam que os serviços públicos de saúde, sobretudo os de atenção primária, intensificavam-se

em áreas de grupos sócio-ocupacionais inferiores na hierarquia social. É interessante ressaltar também que as áreas segregadas pelo estrato dos empregadores, dirigentes e profissionais de nível superior estavam em situação um pouco melhor do que as áreas de ocupações não manuais de rotina, no que se refere à oferta de serviços públicos, ainda que ambas tendessem a maior presença de estabelecimentos privados. Muito provavelmente, isso ocorre em razão de a área hospitalar localizada na região Centro-Sul de Belo Horizonte ter uma função estratégica para o SUS e reunir um conjunto expressivo de equipamentos públicos, que atendem não só aos moradores de BH, mas aos de todo o estado.

Por fim, a oferta de médicos em serviços públicos não apresentou correlação estatisticamente significativa com nenhum estrato da hierarquia social, embora os testes tenham mostrado valores positivos com as Cats 1 e 2 e negativos com as demais. Apenas a oferta de

médicos em UBS mostrou uma fraca correlação positiva, de 0,169, com o estrato manual em atividades da indústria. Note-se, no entanto, que, em uma correlação realizada à parte, a oferta de médicos em serviços públicos apresentou uma correlação alta, de 0,529, com a oferta de estabelecimentos privados, demonstrando uma preferência dos profissionais a se ocuparem em serviços públicos quando estes estão em áreas que concentram o mercado privado de saúde.

A distribuição de médicos no espaço, nesse sentido, segue lógica distinta, pois não depende apenas da existência de equipamentos, mas de aspectos que vão desde as escolhas pessoais em se deslocar para trabalhar em determinadas localidades até a existência de estratégias de atração e fixação por parte dos agentes contratantes dessa força de trabalho. Este tem sido um problema persistente no Brasil, particularmente, na gestão municipal da atenção primária à saúde (Girardi et al., 2011).

Tabela 2 – Resultados das correlações entre categorias sócio-ocupacionais e serviços de saúde – RMBH, 2010

Categorias sócio-ocupacionais	Serviços de saúde				
	Estab. Privados	Estab. Públicos	UBS	Médicos Públicos	Médicos UBS
CAT 1 – Empregadores, dirigentes e profissionais de nível superior	0,427**	-0,163*	-0,294**	0,059	-0,14
CAT 2 – Não manual de rotina	0,157*	-0,324**	-0,457**	0,115	-0,131
CAT 3 – Manual em atividades de serviços	-0,370**	-0,002	0,152*	-0,079	0,123
CAT 4 – Manual em atividades da indústria	-0,330**	0,204**	0,310**	-0,077	0,169*
CAT 5 – Trabalhadores rurais	-0,083	0,423**	0,504**	-0,045	0,055

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do Censo Demográfico, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde e Relação Anual de Informações Sociais.

* Correlação significativa a 0,05 (2 caudas).

**Correlação significativa a 0,01 (2 caudas).

Uma ação recente do Governo Federal para provimento de médicos em municípios brasileiros, o “Programa Mais Médicos”, tem mostrado alguma eficiência em contornar a ausência ou a insuficiência de médicos em áreas de maior necessidade. No entanto, permanecem expressivas desigualdades distributivas e insegurança assistencial devido à dependência que alguns municípios passaram a ter em relação a esse provimento (ibid., 2016).

Os resultados apresentados corroboram o estudo de Torres e Bichir (2007) que demonstrou uma importante cobertura de infraestrutura urbana e acesso a políticas públicas de saúde em áreas pobres e periféricas da cidade de São Paulo. Os autores constataram, ainda, a existência de variações significativas no acesso aos serviços de saúde que se explicavam pelo espaço, já que as áreas centrais tendiam a ter melhores condições, mesmo com expressiva oferta de equipamentos em áreas pobres e periféricas. Para eles, isso pode ser explicado, entre outros fatores, pelo fato de haver decréscimo populacional nas áreas centrais, o que acarreta menores demandas de saúde. Além disso, a concentração de serviços especializados no centro limita as condições de acesso dos moradores que dependem do SUS. Além disso, nas áreas pobres, sobretudo em favelas, a “pressão demográfica” sobre os equipamentos de saúde é maior, e tal situação se intensifica pela alta rotatividade de médicos nas unidades de saúde dessas regiões. Outros fatores não desprezíveis são destacados para explicar as diferenças de acesso, como os atributos individuais da população (sexo, renda, raça, escolaridade), as decisões estatais que visam ou não a ampliar o acesso a determinados serviços públicos e a ação dos movimentos

sociais e das redes provenientes de laços familiares e comunitários.

De forma geral, a ação do Estado no espaço tende a se direcionar para áreas de maior necessidade de saúde, nas quais se localiza a população dependente dos serviços públicos que não pode pagar por atendimentos na rede privada. Tal ação se coaduna aos princípios de equidade e igualdade do SUS, justificando a priorização da oferta de serviços e ações de saúde em espaços cuja população residente enfrenta maiores riscos de adoecimento e óbito devido a desigualdade de renda, bens e serviços existente na realidade brasileira (Vasconcelos e Pasche, 2008). Essa focalização, porém, pode reforçar a posição inferior desses grupos, na medida em que o Estado atua conformando divisões por *status* no espaço, as quais explicitam e reforçam o exercício do poder entre grupos sociais e delineiam relações assimétricas (Marcuse, 2004). De fato, são muito comuns políticas públicas que, ao invés de diminuir as desigualdades sociais no espaço urbano, reforçam o *status* inferior de grupos marginalizados, estigmatizados e desassistidos, ainda que proporcionem melhorias em suas condições de vida (Préteceille, 2004).

No caso das políticas de saúde no Brasil, essa situação é particularmente problemática, tendo em vista o contexto atual de municipalização e regionalização das redes de atenção à saúde. Essas redes estão organizadas tendo como porta de entrada os serviços de atenção primária, cuja alocação no espaço é de responsabilidade dos entes municipais. À medida que os serviços ampliam a complexidade, a alocação passa a ser feita também pelos entes estaduais e federais, apresentando uma configuração inevitavelmente concentrada em municípios mais

ricos, devido à demanda por mais tecnologia e investimentos a conjuntos populacionais maiores. Tal configuração define uma distribuição espacial concentrada dos serviços de média e alta complexidade (Rodrigues, Amaral e Simões, 2007), o que ocorre acompanhando a alocação dos serviços privados, como é observado principalmente na área hospitalar, na região Centro-Sul de Belo Horizonte. Essa tendência pode ser explicada pela alta dependência do SUS em relação aos hospitais e clínicas especializadas privadas, já que a oferta pública em equipamentos próprios é insuficiente para atender à demanda (Paim et al., 2011).

No que diz respeito ao mercado privado de saúde, não é novidade que a cobertura dos planos de saúde depende da capacidade de financiamento dos indivíduos e dos grupos. Esta é uma explicação importante das desigualdades de utilização dos serviços de saúde, já que os portadores de planos têm maior probabilidade de utilização do que os que não possuem (Travassos et al., 2000). Nesse sentido, a distribuição desses serviços no espaço tende a se direcionar para municípios mais ricos e com maior densidade demográfica. Além disso, tais serviços em geral são mais diversificados, conformando uma rede própria que opera sem conhecer os limites geopolíticos e ou de ação do SUS. Isso é notório quando são observados os fluxos de clientes dos planos de saúde, verificando-se que esses mercados são ainda mais amplos do que as fronteiras geopolíticas das regiões metropolitanas (Andrade et al., 2012).

A concentração dos serviços privados de saúde na RMBH não está dissociada do capitalismo e dos mercados que se formam através dele. O espaço urbano formado pela iniciativa privada, com o apoio dos agentes políticos,

produz hierarquias com desvantagens para as classes sociais descapitalizadas (Harvey, 2004). Uma característica desse espaço é a concentração de determinado tipo de serviço em áreas definidas por uma identidade própria. Na RMBH (e em outras grandes metrópoles), é o caso da área hospitalar. Em termos da reprodução e expansão dos estabelecimentos privados de saúde, a proximidade dos serviços é benéfica, uma vez que facilita os itinerários terapêuticos entre estabelecimentos. O usuário da rede privada tem seus percursos facilitados pela possibilidade de realizar diversos procedimentos com pequenos deslocamentos dentro de uma mesma área e a uma distância próxima de seu local de residência.

Além disso, a concentração dos equipamentos privados, os quais também são largamente utilizados pelo SUS para superar a oferta insuficiente de serviços, gera uma desigualdade contínua no espaço. Novos estabelecimentos optarão por se instalarem nas regiões onde há fluxo de pacientes e na região conhecida pela oferta de serviços de saúde. Do ponto de vista do planejamento urbano, a concentração desses serviços é uma "via de mão dupla", uma vez que a cidade cria uma região especializada em serviços de saúde, mas, ao mesmo tempo, gera desigualdade na oferta. Por mais que os serviços do SUS, seja através de equipamentos próprios ou por meio de convênio com a rede privada, estejam dispostos nessas localidades de forma coerente e sejam mobilizados para garantir a utilização democrática de diversos recursos, as distâncias sociais são reafirmadas pela presença de segregação espacial. Com efeito, os percursos do usuário do sistema público tendem a seguir movimentos de vivência prolongada da experiência territorial no curso

das tentativas de tratamento, o que se faz sentir tanto pelas longas distâncias percorridas, quanto pelas descontinuidades nos atendimentos, reforçando a posição inferior desses indivíduos no espaço social.

Um último aspecto a ser tratado neste estudo refere-se à análise de correlação feita pelo Índice de Moran Local, na qual encontramos resultados semelhantes aos do Índice de Moran Global. Apenas algumas AP apresentaram correlação espacial significativa, indicando que nas demais AP a distribuição das variáveis analisadas se comporta-se de forma aleatória, isto é, sem correlação com o espaço. Entretanto, a análise descritiva dos mapas e as correlações realizadas demonstraram a existência de uma segregação dessas variáveis no espaço da RMBH. Dados esses indicadores positivos de segregação, os baixos valores dos Índices de Moran, global e local, e da significância de correlação espacial, decorre a hipótese: a delimitação territorial utilizada como base de análise econométrica espacial pode não ser a que melhor se correlaciona com a realidade distributiva das Cats, dos serviços e dos médicos. A problemática implica a identificação e o teste estatístico, em estudos futuros, de outras matrizes de peso e/ou unidades geográficas que possam ter correlações mais significativas.

De qualquer maneira, este estudo alinha-se com aqueles que têm buscado compreender o fenômeno da saúde no espaço, extrapolando os limites políticos dos municípios e microrregiões de saúde, privilegiando um olhar intraurbano (Torres, 2006; Andrade et al., 2012; Souza et al., 2016). Afinal, a pesquisa socioespacial busca uma identificação embasada na articulação entre as relações sociais

e o espaço. Embora o espaço não possa ser reduzido apenas à materialidade, sua construção dá-se a partir dela (Souza, 2013). Uma vez que, no interior das metrópoles, essas articulações e relações sociais no espaço apresentam-se de forma desigual, são importantes estudos que contemplem o interior dos municípios. Incorporar o espaço como uma variável na análise de distribuição dos serviços de saúde nas unidades intraurbanas vem sendo apresentado como uma possibilidade de enriquecimento metodológico, a partir da capacidade de fornecimento de insumos para identificar e melhor compreender as lógicas aí existentes (Bousquat, Cohn e Elias, 2006).

Considerações finais

O exercício aqui proposto foi o de compreender a organização dos serviços de saúde no espaço, investigando em que medida haveria relação com a hierarquia social e com os processos de segregação presentes. Assim, buscamos analisar em que sentido as distribuições dos serviços públicos e privados de atenção à saúde acompanham a mesma lógica da distribuição da estrutura sócio-ocupacional. Entendemos que ambos os fenômenos estão relacionados, na medida em que se conformam, ao mesmo tempo, como estruturas e produtos dos processos mais amplos de segregação social que ocorrem no espaço urbano. Assim, da mesma forma que definem divisões sociais reificadas no espaço, também são afetadas pelas relações sociais que se processam por meio das hierarquias daí derivadas.

Além disso, procuramos compreender como essa relação ocorre em uma escala

intramunicipal, buscando superar os limites usualmente derivados das definições administrativas e de planejamento utilizados na alocação dos serviços de saúde. Para tanto, realizamos um estudo quantitativo do caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) em 2010, tendo como referência geográfica as Áreas de Ponderação do IBGE e sua composição em termos sócio-ocupacionais e de oferta de equipamentos de saúde.

Do ponto de vista da conformação do espaço urbano a partir da ação organizada do Estado na prestação de serviços de assistência à saúde, na medida em que tal conformação está associada à segregação urbana, o trabalho permitiu tecer algumas hipóteses. Em primeiro lugar, localidades com maiores necessidades e adensamento demográfico, localizadas, em geral, em municípios vizinhos de Belo Horizonte e que concentram grupos sócio-ocupacionais inferiores, são preferidos na alocação de equipamentos públicos de atenção primária, ao contrário de áreas de estratos nobres e intermediários localizados principalmente na capital. Nesse sentido, os serviços são alocados em áreas com populações dependentes do SUS. Em segundo lugar, apesar de maior oferta de equipamentos, as áreas de grupos inferiores não possuem maior oferta de médicos. Nesse caso, segue-se uma lógica diferente, a qual depende fundamentalmente das escolhas dos profissionais em trabalhar nessas áreas e da existência

de políticas públicas específicas que afetem essas escolhas por meio da oferta de incentivos aos profissionais.

Já a ação do mercado privado de assistência à saúde segue a lógica da segregação dos estratos superiores da hierarquia social. Assim, os equipamentos localizam-se principalmente na área mais capitalizada da metrópole, a Centro-sul de Belo Horizonte, onde está localizada a área hospitalar. Seguindo a tendência da hierarquização social das últimas décadas, esses equipamentos também se localizam naquelas áreas que passaram por processo de aburguesamento, nomeadamente as regiões do Barreiro em Belo Horizonte, do Eldorado e centro de Contagem e do centro de Betim.

O presente trabalho permite concluir sobre a necessidade de testar outras unidades geográficas intramunicipais, como os distritos sanitários ou regiões administrativas definidas pelas gestões municipais, ou a construção de unidades que agreguem áreas de ponderação. Recomendam-se, ainda, a utilização e a comparação de diferentes categorias de análise, que expressem outras formas da organização da hierarquia social, tipos de equipamentos e de profissionais de saúde. Igualmente recomendável é a realização de estudos comparativos com outras realidades metropolitanas brasileiras. Nota-se, portanto, a existência de um campo de estudos ainda aberto a diversas possibilidades analíticas.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-5759-5039>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Medicina, Núcleo de Educação em Saúde Coletiva, Estação de Pesquisa de Sinais de Mercado. Belo Horizonte, MG/Brasil.
lucaswander@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-0089-9602>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Medicina, Núcleo de Educação em Saúde Coletiva, Estação de Pesquisa de Sinais de Mercado. Belo Horizonte, MG/Brasil.
erickolifaria@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0003-4026-2390>.

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, MG/Brasil.
julia_pucminas@yahoo.com.br

Notas

- (*) O presente artigo se fundamenta no trabalho “Estado, mercado e segregação socioespacial: o caso dos serviços de saúde na Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2010”, apresentado no IV Simpósio de Ciências Sociais da PUC Minas em outubro de 2015, como parte do GT2 – Desafios globais e locais: territórios desiguais e habitat. O trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) - Código de Financiamento 001 e da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig).
- (1) O “Programa Mais Médicos” (PMM) foi criado em 2013 com o objetivo de ampliar a oferta de médicos no País, tem como uma de suas iniciativas a alocação emergencial de profissionais em áreas de maior necessidade. Na execução do programa, municípios e áreas intramunicipais a serem atendidos são classificados segundo determinados critérios, de maneira a caracterizar tal necessidade, e os próprios municípios manifestam o interesse em receber médicos.
- (2) Optamos por não utilizar o conceito de território devido à sobreposição que às vezes acontece com a ideia de espaço. Em alguns trabalhos, os dois termos aparecem como sinônimos. Em outros, o território é entendido de maneira genérica e descritiva, referindo-se a uma porção delimitada no espaço. Há, ainda, a perspectiva que trata o território como um tipo específico de espaço, como na clássica definição de Souza (2013), para quem o território é “definido por e a partir das relações de poder”, portanto um tipo de espaço recortado por relações de poder.
- (3) Para a maioria das categorias, procedeu-se à compatibilização da CBO Domiciliar utilizada pelo IBGE no Censo de 2010 com as CBO utilizadas por Mendonça (2003). Porém, em alguns casos, ocupações deixaram de existir e outras foram incorporadas, o que levou ao redesenho de algumas categorias.
- (4) Os dados do CNES foram obtidos indiretamente através da Estação de Pesquisa de Sinais de Mercado do Nescon/UFMG. Os dados da Rais foram obtidos diretamente através de solicitação no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do Governo Federal. Os dados do censo demográfico foram coletados diretamente no site do IBGE através de *download* livre.

- (5) Segundo definição do IBGE (2013), uma área de ponderação é uma unidade geográfica formada pelo agrupamento de setores censitários que tem por objetivo aplicar procedimentos de calibração da representatividade das estimativas amostrais. São definidas respeitando os limites administrativos e seguindo critérios quantitativos, de contiguidade e de homogeneidade populacional.

Referências

- AGRESTI, A. e FINLAY, B. (2012). *Métodos estatísticos para as Ciências Sociais*. Porto Alegre, Penso.
- ALMEIDA, M. A. S. e GUANZIROLI, C. E. (2013). Análise exploratória espacial e convergência condicional das taxas de crimes em Minas Gerais nos anos 2000. In: XLI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC. *Anais...* Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_i/i12-1d13c09485009584e18e968236b99022.pdf. Acesso em: 7 set 2016.
- AMARAL, P. V. M.; REIS, J. C. e LUZ, L. S. (2010). Características sociodemográficas e localização em relação a serviços de saúde em Minas Gerais. In: XIV SEMINÁRIO DE ECONOMIA MINEIRA. Diamantina. *Anais...* Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A103.pdf. Acesso em: 7 set 2016.
- ANDRADE, M. V. et al. (2012). Mercados e concentração no setor suplementar de planos e seguros de saúde no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 42, n. 3, pp. 329-361.
- ANSELIN, L. (1995). Local indicators of spatial association – LISA. *Geographical Analysis*, v. 27, n. 2, pp. 93-115.
- BARCELLOS, T. M. e MAMMARELLA, R. (2001). Questões teóricas e metodológicas na pesquisa recente sobre as grandes cidades: notas para reflexão. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 22, n. 2, pp. 248-269.
- BOURDIEU, P. (2003). “Efeitos de lugar”. In: BOURDIEU, P. (coord.) *A miséria do mundo*. Petrópolis, Vozes.
- BOUSQUAT, A.; COHN A. e ELIAS P. E. (2006). Implantação do Programa Saúde da Família e exclusão sócioespacial no Município de São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, pp. 1935-1943.
- CAMPOS, F. E.; MACHADO, M. H. e GIRARDI, S. N. (2009). A fixação de profissionais de saúde em regiões de necessidades. *Divulgação em saúde para debate*. Rio de Janeiro, n. 44, pp. 13-24.
- GIRARDI, S. N. et al. (2016). Impacto do Programa Mais Médicos na redução da escassez de médicos em Atenção Primária à Saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, pp. 2673-2682.
- _____. (2011). “Índice de escassez de médicos no Brasil: estudo exploratório no âmbito da Atenção Primária”. In: PIERANTONI, C. R.; DAL POZ, M. R. e FRANÇA, T. (orgs.). *O trabalho em saúde: abordagens quantitativas e qualitativas*. Rio de Janeiro, Ce-pesc/IMS/Uerj.
- HARVEY, D. (2004). *Novo imperialismo*. São Paulo, Edições Loyola.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2013). Metodologia do Censo Demográfico 2010. *Série Relatórios Metodológicos*, v. 41. Rio de Janeiro.

- LEITE, R. P. (2002). Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares na Mangueira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 49, pp. 115-172.
- MARCUSE, P. (2004). Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. *Espaço e Debates*. São Paulo, v. 24, n. 45, pp. 24-33.
- MARQUES, E.; SCALON, C. e OLIVEIRA, M. A. (2008). Comparando Estruturas Sociais no Rio de Janeiro e em São Paulo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, pp. 215-238.
- MENDONÇA, J. G. (2003). “Belo Horizonte: metrópole segregada”. In: MENDONÇA, J. G. e GODINHO, M. H. L. (orgs.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte, PUC Minas.
- MENDONÇA, J. G. e MARINHO, M. A. C. (2015). “As transformações socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte”. In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; INIZ, A. M. A. (eds.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles/ Belo Horizonte, PUC-Minas.
- MONKEN, M. et al. (2008). “O território na saúde: construindo referências para análises em saúde e ambiente”. In: MIRANDA, A. C. et al. (orgs.). *Território, ambiente e saúde*. Rio de Janeiro, Fiocruz.
- MOYA, M. E. (2011). “Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social”. In: KOWARICK, L. e MARQUES, E. (orgs.). *São Paulo: novos percursos e atores – sociedade, cultura e política*. São Paulo, Editora 34 e Centro de Estudos da Metrópole.
- PAIM, J. et al. (2011). O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *Lancet*, Série Saúde no Brasil 1, pp. 11-31.
- PONG, R. W. e PITBLADO, J. R. (2002). Beyond counting heads: some methodological issues in measuring geographic physicians. *Canadian Journal of Rural Medicine*, n. 7, v. 1, pp. 12-20.
- PRÉTECEILLE, E. (2004). A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. *Espaço e Debates*. São Paulo, v. 24, n. 45, pp. 11-23.
- PRÉTECEILLE, E. e RIBEIRO, L. C. Q. (1999). Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 14, n. 40, pp. 143-162.
- RODRIGUES, C. G.; AMARAL, P. V. M. e SIMÕES, R. F. (2007). Rede urbana da oferta de serviços de saúde: uma análise multivariada macrorregional – Brasil, 2002. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, ano IX, n. 16, pp. 83-92.
- SOUZA, M. L. D. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- SOUZA, R. C. F. et al. (2016). Viver próximo à saúde em Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 36, pp. 325-344.
- THERBORN, G. (2006). “Why and how places matters”. In: GOODIN, R. e TILLY, C. (eds.). *The Oxford Handbook of contextual political analysis*. Oxford, OUP.
- TRAVASSOS, C. et al. (2000). Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, pp. 133-149.
- TORRES, H. G. e BICHER, R. (2007). Consequências da segregação residencial para as políticas públicas: o caso do atendimento básico em saúde em São Paulo. *Caderno CRH*. Salvador, v. 20, n. 50, pp. 245-259.

TORRES, H. G. (2006). Demografia urbana e políticas sociais. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. São Paulo, v. 23, n. 1, pp. 27-42.

VASCONCELOS, C. M. e PASCHE, D. F. (2008). "O Sistema Único de Saúde". In: CAMPOS, G. W. S. (org.). *Tratado de saúde coletiva*. São Paulo, Hucitec / Rio de Janeiro, Fiocruz.

Texto recebido em 7/set/2016

Texto aprovado em 7/nov/2016

Proximidade espacial *versus* distância social: examinando as articulações entre grupos socialmente distantes em três bairros populares de Salvador, Brasil

Spatial proximity versus social distance:
examining the articulations between socially distant
groups in three shantytowns of Salvador, Brazil

Stephan Treuke [1]

Resumo

Neste artigo, propõe-se indagar se existem maiores oportunidades de integração socioeconômica da população dos bairros populares Calabar, Vale das Pedrinhas e Bate Facho (Salvador, BA), dada sua inserção em uma região habitada pelas classes média e alta. Examinando o efeito-território nas dimensões material, social e simbólica, à base de entrevistas semiestruturadas, destacam-se quatro fatores que caracterizam essas configurações urbanas: as oportunidades empregatícias tendo em vista a demanda dos moradores dos condomínios por serviços pessoais; o acesso segmentado aos serviços urbanos; a evitação social excetuando-se os vínculos empregatícios; a estigmatização territorial. Concluindo, a variabilidade entre os locais concernentes à integração socioeconômica do indivíduo atrela-se à capacidade de os espaços compartilhados viabilizarem trocas mercantilistas e à interferência da criminalidade na organização social do bairro.

Palavras-chave: efeito-território; segregação residencial; segmentação social; pobreza urbana; estigmatização territorial.

Abstract

In this article, we aim to investigate whether the embeddedness of the shantytowns Calabar, Vale das Pedrinhas and Bate Facho (city of Salvador, State of Bahia) in a middle- and upper-class region fosters their populations' socioeconomic integration. Assessing neighborhood effects on the material, social and symbolic dimensions based on semi-structured interviews, we highlight four factors that characterize these urban configurations: employment opportunities arising from the gated community dwellers' demand for personal services; segmented access to urban services; social avoidance, except for employment relationships; and territorial stigmatization. We conclude that the variability found among the places regarding the individual's socioeconomic integration is related to the public spaces' capacity for enabling commercial exchanges and to the impact of criminality on the neighborhoods' social organization.

Keywords: *Neighborhood effects; residential segregation; social segmentation; urban poverty; territorial stigmatization.*



Introdução

A abordagem da pobreza urbana e a análise das estruturas de segregação residencial representam dois campos de pesquisa estreitamente interligados dentro da sociologia urbana estadunidense que foram examinadas a partir de um enfoque teórico-metodológico, socioecológico, estruturalista e experimental-individualista. Recentemente, modelos explicativos multidimensionais, que visam conciliar o hiato entre o determinismo estruturalista e o individualismo metodológico, vêm ganhando maior relevância (Sampson, 2012).

Essa vertente se norteia no conceito efeito-território (*neighborhood effects*), definido como as desvantagens estruturais que impactam na mobilidade socioeconômica (abrangendo os determinantes renda, ocupação e nível de educação) e nas condições de vida (englobando as variáveis saúde, padrões de sociabilidade, entre outras) do indivíduo em função da sua inserção em determinados contextos socioresidenciais (Wilson, 1987). Enquanto existe consenso com respeito ao impacto negativo da segregação racial e econômica nas condições de vida dos moradores dos guetos socioespacialmente isolados, no que tange a seu acesso ao mercado de trabalho, assim como aos serviços urbanos, existe um maior dissenso com respeito às constelações urbanas marcadas pela proximidade geográfica entre grupos socialmente distantes (Small, 2004).

Conforme Sassen (1999), a interdependência funcional de grupos localizados no espectro oposto da estratificação social manifestar-se-ia particularmente nas regiões urbanas

fronteiriças entre, por um lado, os guetos abrigando grupos étnico-raciais minoritários com um baixo perfil econômico e, por outro lado, os prédios involucrados em processos de gentrificação. A autora assevera que essa proximidade geográfica entre os grupos socialmente distantes favorece as articulações pelo viés empregatício.

Entretanto, Reich (1991) argumenta que a vida dentro dos condomínios fechados da classe média e alta assume maior totalidade para seus moradores à medida que estes crescentemente integram as funções de socialização e de trabalho. Como consequência, diminuem as necessidades e as oportunidades de se relacionar com pessoas extralocais, excetuando-se as relações empregatícias. Em decorrência das estruturas de segregação residencial, o contexto local de guetos e bairros pobres arrisca também se tornar mais "totalizante" para sua população em termos de interações sociais, com a diferença que esses locais crescentemente perdem sua função para os moradores dos bairros vizinhos.

Deslocando o enfoque para o contexto urbano latino-americano, cabe ressaltar que a organização dualista centro-periferia em termos de distribuição espacial das classes sociais, característica intrínseca à estrutura socioespacial das metrópoles estadunidenses, nunca se comprovou na integralidade do espaço urbano: tanto nas áreas centrais, quanto, recentemente, nas regiões mais periféricas das grandes metrópoles, surgiam constelações espaciais marcadas pela proximidade entre bairros pobres e os condomínios fechados das classes média e alta (Roberts, 2005).

Recentemente, observa-se um crescente interesse em examinar as articulações funcionais entre os grupos socialmente distantes nessas constelações espaciais (Andrade e Silveira, 2013; Sabatini e Salcedo, 2007). Nesse sentido, pretende-se contribuir com o panorama dos estudos já realizados no Rio de Janeiro (Ribeiro et al., 2010), São Paulo (Marques, 2010) e Belo Horizonte (Andrade e Silveira, 2013) através de uma pesquisa qualitativa conduzida em uma cidade localizada fora do eixo economicamente mais dinâmico do Sudeste.

Salvador representa um estudo de caso interessante, nomeadamente por dois motivos: por um lado, existe uma expressiva proporção de pessoas precariamente inseridas no mercado laboral informal através do microempreendedorismo e do ramo de serviços pessoais de baixa produtividade. Por outro lado, as constelações de proximidade geográfica entre grupos socialmente distantes apresentam uma forte contingência histórica dentro da trajetória de expansão urbana da cidade, considerando-se que estas se produziam em um primeiro momento nas porções centrais da cidade, em um segundo momento no novo vetor de expansão da classe média-alta da Orla Atlântica Norte e, como fenômeno mais recente, em áreas mais periféricas (Carvalho e Pereira, 2014). Considerando esses fatores, pressupõe-se uma forte relevância do setor dos serviços pessoais e de baixa produtividade atendendo à demanda das classes média que permitiu absorver o excedente de mão de obra não qualificada, excluída do mercado laboral formal.

Os três bairros populares, Calabar, Vale das Pedrinhas e Bate Facho, que servem de

recorte empírico desta pesquisa, inserem-se na Orla Atlântica, uma região economicamente dinâmica que começou a ser intensivamente ocupada pelas camadas média e alta desde a década de 1950. Excetuando-se o Vale das Pedrinhas, que forma parte de um conjunto de quatro bairros pobres contíguos, integrando a Região do Nordeste de Amaralina (RNA), trata-se de enclaves pobres que apresentam reduzidas dimensões territoriais e uma elevada incidência de crimes, particularmente no Vale das Pedrinhas.

Diante do exposto, visa-se a indagar se existem estruturas de oportunidades¹ mais amplas para a integração socioeconômica das suas populações – dada a inserção dos bairros em um entorno geográfico no qual predominam os condomínios da classe média e alta com uma tradicionalmente forte demanda por serviços pessoais não qualificados (como faxineira, empregada doméstica, jardineiro, zelador, entre outros) – ou bem se essa relação de proximidade reforça as distâncias sociais. Para esse objetivo, examina-se o impacto do efeito-território na mobilidade socioeconômica e nas condições de vida dos moradores dos três bairros a partir de entrevistas semiestruturadas.

O artigo compõe-se de quatro seções, além desta introdução e das considerações finais, e se estrutura de forma seguinte: a primeira seção delinea os principais desenvolvimentos dentro do debate acerca do efeito-território nos Estados Unidos e no Brasil. A segunda seção introduz a metodologia utilizada no estudo qualitativo, e a terceira seção apresenta os resultados auferidos na pesquisa qualitativa, os quais serão discutidos na quarta seção.

Examinando a dimensão espacial da pobreza a partir do conceito de efeito-território

Atentando ao aumento das disparidades socioeconômicas e à crescente polarização socioespacial das grandes metrópoles no bojo do processo de desindustrialização e globalização, a sociologia estadunidense vem demonstrando, desde a década de 1990, um renovado interesse em indagar sobre as intercausalidades entre a concentração de determinadas desvantagens estruturais no bairro e a reprodução da pobreza a partir do efeito-território.

O elemento-chave desse modelo explicativo remete ao conceito de isolamento social, definido como a ausência de contatos e de interações com indivíduos, grupos sociais e instituições da sociedade dominante (Wilson, 1987). Este leva em consideração a composição e os padrões de mobilização das redes sociais para acessar recursos (não) materiais e os processos de socialização a partir de determinados grupos de pares e modelos de referência social (Graif, Gladfelter e Matthews, 2014; Small e Newman, 2001). Nesse sentido, o conceito fundamenta-se nas premissas da sociologia econômica, que considera crucial a operacionalização do capital social, imbuído de relações interpessoais e institucionais, para a integração socioeconômica do indivíduo.

Aprofundando essas reflexões, Briggs (2003) assevera que as estruturas de redes que comportam um maior grau de homofilia² e localismo³ podem criar obstáculos à mobilidade socioeconômica do indivíduo na medida em que os vínculos sociais se constituem preponderantemente no âmago das

esferas de sociabilidade primárias (a família, as amizades e a vizinhança), com escassos contatos extralocais.

O autor remete à estreiteza das redes de sociabilidade, formadas principalmente por *bonding ties*, tecidos entre indivíduos pobres inseridos em contextos de vizinhança de composição social homogênea, considerando que isto contribui para a solidariedade e reciprocidade entre membros íntimos de uma rede, que podem ser mobilizados dentro de estratégias de sobrevivência a curto prazo. Em contrapartida, estudos empíricos assinalam a ausência de *bridging ties* em contextos de pobreza e segregação, ou seja, de redes sociais internamente mais diversificadas e territorialmente dispersas, com capacidade de alavancar a mobilidade econômica do indivíduo (Briggs, 2003; Tigges, Browne e Green, 1998).

Sampson (2012), abstraindo-se do enfoque analítico nos padrões de sociabilidade do indivíduo, procurou demonstrar que o impacto do efeito-território se vê atenuado pela capacidade de controle social informal da comunidade. Ao mesmo tempo, a erosão da *collective efficacy*⁴ favoreceria a infiltração de estruturas criminosas na sua organização social.

A discussão controvertida em torno do efeito-território tem impulsionado a elaboração de estratégias de dessegregação, como o programa *Moving to Opportunity for Fair Housing* (MTO), que visa ampliar as oportunidades de integração socioeconômica de famílias afro-americanas e pobres através do seu deslocamento seletivo para bairros da classe média com uma proporção menor de grupos minoritários étnico-raciais. Contudo, os resultados auferidos no quadro desse programa não evidenciaram melhorias substanciais na mobilidade

socioeconômica das famílias deslocadas; entretanto, efeitos positivos foram registrados nos indicadores percepção de segurança e saúde física/mental (Briggs, Popkin e Goering, 2010).

A recepção do conceito de efeito-território ocorreu no Brasil a partir das revisões críticas de Small e Newman (2001). Enquanto existe um reconhecimento unânime do impacto negativo da concentração de desvantagens estruturais nas condições de vida e na mobilidade socioeconômica de indivíduos pobres habitando os bairros segregados localizados nas regiões periféricas das grandes metrópoles (Bógus e Pasternak, 2015; Carvalho e Pereira, 2014; Ribeiro et al., 2010), observa-se um maior dissenso referente à questão de se a proximidade espacial a bairros da classe média e alta amplia as estruturas de oportunidades para a população pobre.

Segundo Andrade e Silveira (2013), a proximidade aos condomínios fechados de um bairro pobre em Belo Horizonte proporciona uma ampla gama de ofertas de emprego aos moradores da favela Aglomerado da Serra, em comparação aos bairros periféricos inseridos em contextos de vizinhança homogênea pobres. A comparação do grau de inserção de moradores de favelas e não favelas no mercado de trabalho formal no Rio de Janeiro sinaliza a significativa desvantagem em termos de rendimento médio acometendo o primeiro grupo, como mostram Ribeiro e Lago (1999), em função de mecanismos que transformam o estigma territorial em práticas discriminatórias no mercado de trabalho.

Fora do contexto das pesquisas brasileiras, existe uma série de contribuições empíricas que investigam as relações de imbricação funcional entre grupos socialmente distantes

vivendo em proximidade geográfica em Santiago de Chile. Sabatini e Salcedo (2007) e Salcedo e Torres (2004), analisando o impacto da construção de condomínios fechados da classe média e alta nos bairros periféricos da capital chilena, concordam em enfatizar as maiores estruturas de oportunidades em termos de integração empregatícia para a população pobre. Ademais, assinalam as outras "externalidades positivas", como a construção de supermercados na região que empregam a população pobre.

Contudo, estudos mais recentes, conduzidos por Ruiz-Tagle (2016) no bairro periférico de la Florida, Santiago, demonstram que as chances de ser empregado dentro dos condomínios da classe média e alta se veem prejudicadas pela discriminação territorial da população moradora desse local. Em consequência, os funcionários são preponderantemente recrutados de outros bairros mais distantes que sofrem menos estigmas territoriais, fato que anula os benefícios de proximidade geográfica.

Convém ressaltar que nesses três estudos conduzidos em Santiago, Chile, trata-se de uma situação de "convivência" entre grupos socialmente distantes que difere essencialmente dos casos analisados no Brasil e do recorte empírico desta pesquisa. No caso chileno, os condomínios fechados inserem-se literalmente no meio dos bairros pobres localizados na região periférica de Santiago, dinâmica que, segundo Sabatini e Salcedo (2007) e Salcedo e Torres (2004), produziu a dispersão das camadas baixas no espaço. Similar ao contexto estadunidense, os estudos analisando esses desdobramentos espaciais recentes objetivam instigar uma discussão mais ampla em torno da eficiência das políticas de dessegregação

para a redução das desigualdades socioeconômicas e para a integração social das populações pobres.

Entretanto, no Brasil, os condomínios fechados constituíram-se em bairros autônomos, localizados na adjacência das favelas, e, frequentemente, são separados fisicamente por muros e grades, pelo ambiente construído (avenidas, linhas de ferro e de metrô, represas, etc.) ou por barreiras naturais (parques públicos, rios, morros, etc.). Outrossim, o enfoque dos estudos brasileiros centra-se nas favelas e nos bairros populares inseridos nos interstícios das regiões mais centrais da cidade; trata-se, na sua grande maioria, de configurações espaciais de proximidade geográfica entre grupos socialmente distantes já consolidados.

Estudos sobre o efeito-escola norteiam-se pelas contribuições estadunidenses que versam sobre as consequências negativas advindas da socialização a partir de determinados grupos de pares e modelos de referência social (Small e Newman, 2001), gerando expectativas e comportamentos positivos ou negativos *vis-à-vis* a escola que podem interferir em uma futura integração no mercado de trabalho formal (Ribeiro e Kaztman, 2008).

Kaztman e Retamoso (2006) observam um enfraquecimento da capacidade de transmissão de modelos de referências da classe média e das possibilidades de troca de experiências dos alunos em Montevideú, em decorrência da bifurcação entre o sistema de educação público e privado. No caso do Rio de Janeiro, a proximidade geográfica entre grupos socioeconomicamente distantes do tipo favela/bairro de classe alta incrementa as chances de atraso escolar de crianças e jovens pobres, dadas as distâncias em termos de padrões de

consumo e condições de vida materiais e o desenvolvimento de modelos antagônicos aos padrões de desempenho das classes média e alta (Ribeiro et al., 2010).

Enfatizando a importância da análise das redes sociais para a compreensão dos efeitos da segregação territorial sobre a pobreza em distintos bairros de São Paulo, Marques (2010) constata que as redes mais locais e primárias impactam negativamente no rendimento médio do indivíduo, enquanto uma sociabilidade territorialmente mais diversificada, com maior proporção de vínculos formados no quadro de organizações de cunho associativista e religioso, incrementa a probabilidade de integração no mercado laboral formal.

Embora admitindo que inexistam laços entre indivíduos transcendendo a própria classe, o autor não adere à tese do isolamento social da classe baixa postulada por Wilson (1987), mas atribui, às redes primárias, a capacidade de intermediação a recursos e serviços que permitam a obtenção de auxílios sociais e maiores rendimentos, inclusive, no mercado laboral formal. Contrariando os resultados auferidos por pesquisadores dos Estados Unidos, Marques (2010) ressalta que, em certos casos, a segregação residencial torna a sociabilidade territorialmente mais dispersa e diversificada.

Em um estudo mais recente, que compara a estrutura das redes sociais de indivíduos pobres residindo em bairros segregados de São Paulo e Salvador, Marques, Castello e Bichir (2012) chegam a conclusões similares e destacam a baixa variabilidade entre os dois contextos urbanos analisados, ainda que se comprove um maior grau de localismo na capital baiana.

Andrade e Silveira (2013), focalizando as trocas de sociabilidade entre grupos

socialmente distantes, revelam a persistência das distâncias sociais em decorrência do acesso hierarquizado por classe social ao sistema educacional e aos espaços de lazer. Já, para Almeida e d'Andrea (2004), a população do bairro da classe alta do Morumbi (São Paulo) engaja-se no combate à pobreza e violência na favela vizinha, Paraisópolis, através de redes filantrópico-assistencialistas e por meio de apoio financeiro a creches, escolas técnicas, postos de saúde e projetos socioculturais. Hita e Gledhill (2009) chegam a conclusões similares, a partir da análise das articulações entre os moradores do bairro popular Bairro de Paz, localizado na região periférica de Salvador, e seu entorno geográfico, composto majoritariamente por condomínios fechados da classe média e alta.

Outro grupo de pesquisadores destaca os problemas da integração social em contextos de vizinhança entre grupos socialmente distantes que decorrem da estigmatização dos moradores de baixa renda (Andrade e Silveira, 2013; Ruiz-Tagle, 2016). Ribeiro (2008) traz à baila reflexões sobre as tensões sociais originadas pela dominação simbólica dos moradores do Leblon (Rio de Janeiro), como recurso para "proteger seus capitais reificados no território de possíveis ameaças de desvalorização decorrentes da proximidade espacial com outros grupos" (p. 18), *vis-à-vis* os vizinhos do territorialmente estigmatizado conjunto habitacional da Cruzada de São Sebastião.

Esses resultados são largamente corroborados por Ruiz-Tagle (2016): a chegada dos condomínios fechados da classe média e alta não alavancou o diálogo entre os grupos socialmente distantes, dado o acesso segmentado às escolas, à infraestrutura comercial local e aos espaços de lazer. Práticas de distinção

social que se produzem nos espaços públicos compartilhados inviabilizam a articulação entre os grupos socialmente distantes, e a população pobre sofre de uma série de discriminações nas suas trajetórias cotidianas.

Convém destacar que a apropriação do conceito de efeito-território no contexto urbano brasileiro ocorre ainda de forma desagregada, e a maioria dos estudos aqui revisados enfatiza um ou dois aspectos relevantes. Nesse sentido, pretende-se contribuir ao debate em curso a partir de uma pesquisa que examina tanto aspectos atinentes ao acesso ao mercado de trabalho e aos serviços urbanos, quanto os padrões de sociabilidade, às formas de organização coletiva e à percepção do indivíduo acerca da sua vulnerabilidade social, conforme será demonstrado a seguir.

Considerações metodológicas

Em nosso estudo qualitativo, recorre-se ao arcabouço metodológico proposto pelo sociólogo alemão Häußermann (2003), que examina o efeito-território a partir das três dimensões material, social e simbólica. A dimensão material remete à localização geográfica do bairro em relação ao conjunto da cidade, abordando-se aspectos atinentes ao acesso do indivíduo ao mercado de trabalho, ao transporte público, a serviços urbanos e à infraestrutura comercial, social e cultural. Já a dimensão social abrange três componentes analíticos, quais sejam: a estrutura das redes sociais, a capacidade de *collective efficacy* e a influência de grupos de pares e modelos de referência locais em processos de socialização.

Na dimensão simbólica, indaga-se acerca do impacto negativo provocado na mobilidade socioeconômica e nas condições de vida do indivíduo através da estigmatização territorial. Esta pode produzir diversas experiências de desintegração nos indivíduos e causar disrupções na sua autoestima; analisam-se, nesse sentido, as distintas formas de discriminação territorial, por exemplo, na hora de procurar um emprego ou na abordagem pela polícia.

Convém ressaltar que, em nossa pesquisa, enfatiza-se a forte relevância das redes sociais e institucionais na sua função de mitigar as situações de vulnerabilidade social. Essa premissa se fundamenta no argumento que, em virtude das deficiências de capacidade de absorção de grandes contingentes populacionais no mercado de trabalho formal e da ausência de um sistema de bem-estar social, a reprodução social das camadas baixas nos países latino-americanos esteve historicamente assentada na combinação entre mercado (informal), família, comunidade – e crescentemente as igrejas (evangélicas) (González De La Rocha et al., 2004; Kaztman e Filgueira, 2006).

Para o nosso objetivo, examina-se, em primeiro lugar, a participação do indivíduo nas diferentes esferas de sociabilidade no intuito de avaliar se este recorre nas suas interações cotidianas preponderantemente a vínculos sociais locais ou extralocais (Marques, 2010). Em nosso caso, distingue-se entre, por um lado, as esferas de sociabilidade primárias, quais sejam: a família, os amigos e os vizinhos, caracterizadas por um alto grau de homofilia e localismo; e, por outro lado, as esferas de sociabilidade secundárias, quais sejam: trabalho, estudos, associações (não-)leigas e lazer. Pressupõe-se que estas últimas ampliam o espectro e a

diversidade dos vínculos sociais dos entrevistados, com importantes implicações para sua integração econômica.

Em segundo lugar, busca-se explorar se e como os entrevistados encontram oportunidades empregatícias tanto no seu próprio bairro quando nos condomínios vizinhos da classe média alta, examinando-se particularmente a importância de pessoas-chave dentro de determinadas redes sociais que possam intermediar vagas de emprego para os trabalhos desempenhados nos condomínios. Em terceiro lugar, procura-se examinar se os habitantes recorrem preponderantemente a *bonding ties* ou *bridging ties* para obter suporte (não)material.

A abordagem da importância dos grupos de pares e modelos de referência social em processos de socialização justifica-se em atendimento à hipótese central de Wilson (1987) do isolamento social. Nesse sentido, pressupõe-se um enfraquecimento da legitimidade dos canais “formais” de mobilidade social, como a frequência da escola, a obediência das normas legais vigentes, o respeito da vida dos outros moradores, etc., atentando-se, particularmente, à influência de jovens e adultos afiliados ao tráfico de drogas nos locais analisados.

A integração do conceito de *collective efficacy* dentro do nosso arcabouço metodológico é de particular interesse, dado que se pressupõe um impacto significativo da criminalidade e da violência na organização social da comunidade e nas condições de vida do indivíduo. Nesse sentido, recorre-se ao índice composto de *collective efficacy*, elaborado por Sampson (2012), para avaliar a capacidade do indivíduo de controle social informal.

O primeiro indicador sintético “índice de expectativas compartilhadas de controle

social” será avaliado a partir de uma tipologia composta por cinco itens na escala Likert;⁵ nesse caso, os habitantes foram solicitados a se posicionar acerca da sua disposição de se engajar em ações coletivas na vizinhança a partir da simulação de situações distintas, sobre crianças e acontecimentos na proximidade.

Os outros indicadores são: 1) “índice de coesão/confiança social”, que investiga o grau de desconfiança que prevalece entre os vizinhos de um dado bairro: os entrevistados foram solicitados a se pronunciar acerca de situações como ajudar os vizinhos e outras; e 2) “índice de violência observada na vizinhança”, que se baseia em questões como registrar/presenciar briga violenta entre vizinhos e outras situações. Finalmente, para medir o quarto indicador, “índice de vitimização pessoal”, o entrevistado foi solicitado a responder a questões relacionadas a ocorrência de crime contra ele ou sua família.

A pesquisa foi conduzida em três diferentes bairros populares de Salvador, considerados como exemplos paradigmáticos para a configuração espacial de proximidade geográfica entre grupos socialmente distantes. Na Figura 1, apresenta-se a localização dos três bairros populares dentro do município de Salvador: o Calabar insere-se na região da Orla Atlântica Sul, no sudoeste da capital baiana; enquanto os bairros Vale das Pedrinhas e Bate Facho se inserem na Orla Atlântica Norte, seguindo o vetor de expansão dos bairros da classe média e alta emergindo na década de 1970.

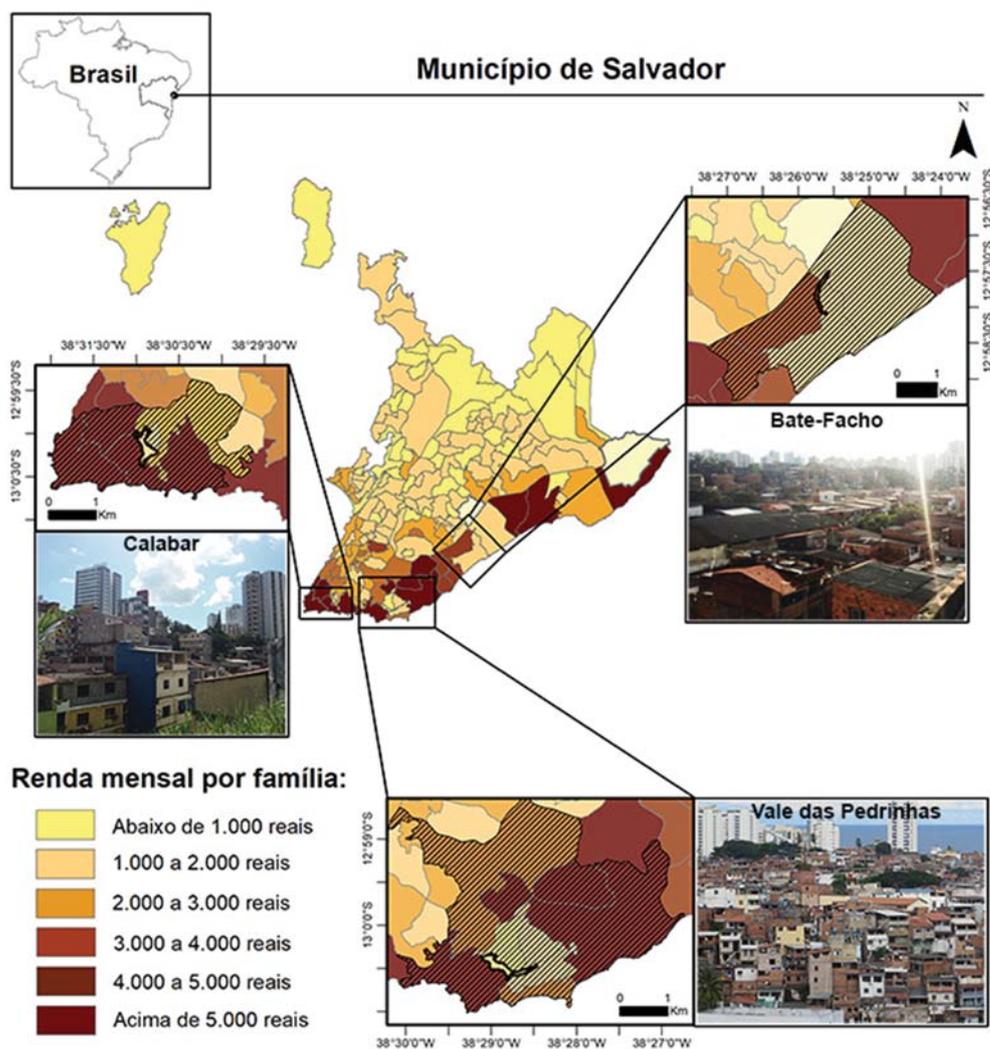
A escolha desses locais se justifica a partir da pressuposição de uma certa variabilidade em termos do que se denomina, neste trabalho, “grau de imbricação funcional” da população dos três bairros na cidade, *vis-à-vis* seu entorno geográfico, pressupondo-se uma

diferenciação hierárquica obediente à ordem descendente seguinte: Calabar – Vale das Pedrinhas – Bate Facho, que corresponde a sua distância geográfica ante as centralidades (em termos de oportunidades empregatícias e de oferta de serviços urbanos) antigas de Salvador de uso funcional “misto” do espaço, quais sejam: o centro histórico, Comércio, Barra, Lapa, Barroquinha, etc.

Nessas regiões se supõe haver maior convergência física entre os grupos socialmente distantes nas estruturas públicas de uso coletivo em comparação ao vetor de expansão da classe média e alta, que emergiu na década de 1970 (no caso: Vale das Pedrinhas e Bate Facho), marcado pela primazia do uso residencial do espaço em que as áreas de lazer com potencial de promover as trocas de sociabilidade entre os grupos socialmente distantes revelam um caráter altamente elitizado.

Para o objetivo do nosso estudo, foram realizadas 90 entrevistas semiestruturadas, no período de maio a novembro de 2017, com aproximadamente meia hora de duração, em distintos locais do bairro e em diferentes horários, abordando-se as pessoas aleatoriamente na rua. O interlocutor foi solicitado, em primeiro lugar, a fornecer alguns dados acerca de renda familiar, *status* ocupacional, nível de escolaridade, idade, gênero, estado civil e número de filhos, que serviam de variáveis de controle. Em segundo lugar, aplicou-se um questionário semiaberto nos três bairros, que, para maiores esclarecimentos, se encontra o anexo a este artigo. De forma complementar, foram realizadas diversas entrevistas com os líderes comunitários nos três bairros, com o objetivo de obter informações sobre a organização socioinstitucional e a trajetória histórica do bairro.

Figura 1– Localização dos três bairros estudados no município de Salvador e distribuição das classes sociais a partir do critério de renda



Observação: O mapa foi elaborado através do *software* ArcGIS (versão 10), a partir do arquivo vetorial (formato *shapefile*) dos bairros de Salvador, feito pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder); a distribuição dos grupos sociais a partir do critério de renda média familiar baseia-se nos dados divulgados pela Conder (2016) e, respectivamente, no caso do Bate Facho, pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (Pnud). Utiliza-se aqui a renda média familiar como critério exclusivo de identificação geográfica das três localidades.

Fonte: elaboração própria.

A amostra integra pessoas de diferentes perfis socioeconômicos, observando-se, no entanto, uma variabilidade relativamente baixa dentro do grupo dos entrevistados no que tange ao nível de renda (entre meio e um e meio salário mínimo de renda familiar), grau de escolaridade (nível médio incompleto até completo) e *status* ocupacional (aproximadamente um terço dos entrevistados se autodeclarou desempregado). Para evitar qualquer viés na seleção da amostra, o perfil sociodemográfico das pessoas entrevistadas abrange todas as faixas etárias, entre 16 e 65 anos, que correspondem a distintos ciclos de socialização e de aquisição dos recursos necessários à reprodução social.

Examinando o efeito-território em três bairros populares de Salvador

Calabar

O bairro de Calabar surgiu na década de 1950, quando grupos populacionais empobrecidos oriundos majoritariamente do interior do estado vieram se instalar nos terrenos devolutos, pertencentes à Santa Casa de Misericórdia. Aproximadamente 1.700 domicílios particulares permanentes (6.484 habitantes), dos quais 89,37% são classificados como aglomerados subnormais, distribuem-se ao longo de 5,4 quilômetros de extensão.⁶ Com 38.726 hab./km², a localidade acusa uma das taxas de densidade demográfica mais elevadas da cidade. O rendimento familiar médio no Calabar totalizava 1.029 reais, contrastando com os bairros

vizinhos, Barra (6.585 reais), Ondina (7.615 reais) e Graça (7.772 reais). A proporção de chefes de família de domicílios particulares permanentes sem renda elevava-se a 17,9% em 2010, enquanto a taxa de desemprego somava 14,76%. Da população do Calabar, 88,89% autodeclarou-se negro ou pardo, proporção que atinge 37,82% na Graça, 44,28% na Barra e 50,80% na Ondina.

Em relação ao nível de escolaridade, cabe ressaltar que apenas 3,68% dos chefes de família possuem um diploma do ensino superior, enquanto essa proporção atinge 37,88% na Ondina, 42,86% na Graça e 46,02% na Barra. Aproximadamente 35% das mulheres chefes de família com crianças não tinham completado o ensino fundamental, 32,30% da população encontrava-se em situação de vulnerabilidade à pobreza e 25,30% dos habitantes maiores de idade não haviam completado o ensino fundamental e se encontravam em ocupação informal.

Com respeito à dimensão material, cabe assinalar as vantagens locacionais do Calabar beneficiando uma parte das pessoas entrevistadas que decorrem da proximidade às estruturas de oportunidades empregatícias encontradas no seu entorno geográfico, principalmente nos condomínios dos bairros Barra, Graça, Federação e Ondina. Outro grande polo de emprego é representado pelas praias do Porto da Barra, Morro do Cristo e Farol da Barra, todas localizadas a uma distância de uma caminhada de quinze a vinte minutos. Nesse caso, os entrevistados enfatizam a importância desses locais para a auferição de renda, através da venda de lanches e bebidas nas praias ou no passeio da Orla, ao mesmo tempo que os pontos estratégicos na entrada

dos condomínios são utilizados para a venda informal de frutas, legumes e lanches.

Sem levar em consideração o vínculo empregatício, essa relação de proximidade a um entorno geográfico onde predominam as camadas média e alta também se torna relevante no acesso a infraestrutura e equipamento urbano dos moradores do Calabar, uma vez que oferece serviços de maior qualidade, particularmente em termos de saúde e educação. Prevalece uma avaliação positiva dos entrevistados acerca da vitalidade da infraestrutura social e cultural no Calabar, fato que promove um alto grau de articulação entre seus moradores e que fortalece a identidade territorial com o bairro, principalmente a partir do engajamento de algumas instituições-chave em favor do bem coletivo da comunidade, como as igrejas neoprotestantes, a biblioteca comunitária e a associação dos moradores. Os entrevistados não visualizam os espaços públicos de lazer e recreação, quais sejam a avenida Centenário, o *Shopping Barra* e as praias espalhadas pela Barra e Ondina, como pontos de encontro com potencial trocas de sociabilidade.

Concernente à dimensão social, chama a atenção o fato de que não se confirma um confinamento dos habitantes ao contexto social local. Pelo contrário, discerne-se uma expressiva orientação das relações sociais para os bairros vizinhos, o que confere maior grau de dispersão territorial e diversidade interna às suas redes sociais. Essa conectividade com pessoas não residentes é corroborada, preponderantemente, no caso das pessoas que possuem um maior raio de atuação em função dos seus percursos diários casa-trabalho, casa-estudos e casa-lazer.

O acesso a informações sobre vagas de emprego se vê beneficiado pela intermediação através de pessoas-chave já trabalhando nos condomínios vizinhos. Em virtude da alta proporção do mercado informal no conjunto das atividades profissionais exercidas pelos entrevistados, as esferas primárias de sociabilidade, quais sejam: família, amigos e vizinhança, ganham uma relevância particular no Calabar, já que são precisamente as pessoas mais íntimas dentro da rede de contatos dos moradores que usufruem das indicações de trabalho. Registra-se um enfraquecimento da vizinhança como estrutura de reciprocidade e de suporte intracomunitário; em contrapartida, ganha mais relevância a igreja na hora de promover suporte (não)material, como pequenos empréstimos, doação de alimentos e conselhos emocionais.

Incumbe-se um papel-chave à Base Comunitária de Segurança (BCS), implementada em 2011, no que refere ao restabelecimento da segurança pública do bairro. Anteriormente, o local era considerado, por seus moradores e pela mídia, como bastião do tráfico de drogas, aterrorizando a população local; no entanto, desde 2011, os entrevistados declaram ter recuperado a confiança nas pessoas, fato que teria facilitado a locomoção e a articulação entre as duas divisões territoriais do bairro, Camarão e Bomba. A supervisão de comportamentos desviantes pelos próprios moradores assim como a atuação preventiva da biblioteca comunitária, da BCS e da escola aberta, através do oferecimento de uma ampla gama de atividades supervisionadas, fortalecem a capacidade de controle social informal.

Observa-se, ao investigar a influência de grupos de pares e modelos de referência, tanto dentro da vizinhança quanto no âmbito da

escola, uma nítida distinção entre um “antes” e um “depois” da implantação da BCS dentro da estrutura narrativa dos entrevistados. Fica evidente que o impacto de modelos de referência negativos e grupos delinquentes em processos de socialização nas crianças e adolescentes não possui uma grande relevância posterior à atuação da BCS no Calabar.

Dentro da dimensão simbólica, a maioria confirma a prevalência de mecanismos de discriminação territorial; contudo, poucos entrevistados relatam que esse fator constranja efetivamente sua integração no mercado laboral formal ou informal. Chama a atenção o fato de que a imagem atribuída pelo exterior não corresponde à realidade vivenciada dentro do bairro, segundo a percepção de virtualmente todos os entrevistados. Um dos logros principais da implantação da BCS no bairro consistiu na alteração da imagem da polícia como órgão público repressor que intervinha apenas em situações críticas para uma imagem segundo a qual os agentes que integram a BCS são visualizados como polícia de proximidade que, além do policiamento ostensivo, se esforçam a construir laços de confiança com a população residente com o objetivo de erradicar as estruturas criminosas no local.

Vale das Pedrinhas

A ocupação inicial da região que hoje forma o Vale das Pedrinhas foi propulsada por pescadores que se instalaram nas terras devolutas na segunda metade do século XIX em razão da proximidade à faixa litorânea da cidade. O bairro abriga uma população total de 5.162 pessoas – distribuída por 1633 domicílios particulares permanentes, sendo 248 destes

qualificados como aglomerados subnormais – e alcançou uma densidade demográfica bruta de 33.105 hab./km². O rendimento nominal médio dos chefes de família alcançou 1.292 reais em 2010, enquanto, na Amaralina, alcançou 3.592 reais; no Rio Vermelho, 6.282 reais; na Pituba, 7.513 reais; na Cidade Jardim/Candeal, 9.274 reais; e, no Horto Florestal, 11.312 reais. Da população, 84,75% se declarou como negro ou pardo enquanto essa proporção atinge 60,56% na Amaralina, 54,85% no Rio Vermelho e 43,13% na Pituba.

Quanto ao nível de escolaridade, observa-se que apenas 0,52% dos chefes de família possui educação superior completa, enquanto no Rio Vermelho esta proporção atinge 32,44%; na Pituba, 33,81% ; e, no Horto Florestal, 51,34%. A taxa de mortalidade infantil somava 12,70 por mil crianças nascidas. Aproximadamente 27,27% das mulheres chefes de família com filho menor não tinham completado o ensino fundamental. Em 2010, 24,86% da população estava em situação de vulnerabilidade à pobreza e 21,58% de pessoas de 18 anos ou mais estavam sem ensino fundamental completo e trabalhava no mercado laboral informal.

Com respeito à dimensão material, convém remeter às vantagens locacionais do Vale das Pedrinhas beneficiando, contudo, apenas um número reduzido dos moradores. Os entrevistados relatam que o declínio nas oportunidades empregatícias do setor de serviços pessoais desempenhados nesses locais se atrela à conjuntura econômica desfavorável afetando a classe média, às alterações na legislação de trabalho da empregada doméstica e à estigmatização territorial do Vale das Pedrinhas. As porções beirando a avenida Juracy Magalhães Júnior, a principal entrada do bairro, oferecem

menos possibilidades de venda informal, dada a predominância da função residencial no Horto Florestal e Candéal e do alto grau de proteção dos condomínios fechados. Abstraindo-se das opções de lazer, distribuídas preponderantemente ao longo da praia da Amaralina, os hospitais da rede privada margeando a avenida Juracy Magalhães Júnior assim como as instituições de ensino privadas estão fora do alcance financeiro dos entrevistados.

Prevalece uma percepção negativa com respeito à disposição de infraestrutura social e cultural no bairro: o vácuo de organizações comunitárias e associações filantrópicas, suscetíveis de fortalecer a solidariedade e a coesão intracomunitária, é parcialmente recompensado pela atuação das igrejas evangélicas. Não existem espaços públicos e de lazer que possam ser compartilhados pelos moradores do Vale das Pedrinhas e os moradores dos condomínios do Horto Florestal e Candéal.

Concernente à dimensão social, chama a atenção que as estruturas das redes sociais dos entrevistados transcendem um maior grau de localismo, com uma nítida concentração nas esferas primárias de sociabilidade, quais sejam: família e amigos. Mesmo sendo controladas pelas variáveis *status* ocupacional, renda, nível de educação, ciclo de vida e sexo, é possível identificar estruturas de redes similares que testemunham de um recuo para as esferas de sociabilidade mais íntimas.

Um dos fatores que limita o contato com pessoas extralocais atrela-se às dificuldades de locomoção dos seus habitantes principalmente durante a noite para os bairros vizinhos, o que deixa as pessoas mais confinadas em casa. A predominância do contexto social local na constituição das redes sociais dos entrevistados

também remete ao fato de que, levando-se em consideração o conjunto dos bairros populares integrando a RNA, trata-se de uma região com maior autonomia funcional em termos de acesso a mercado de trabalho (informal), escolas, hospitais e estabelecimentos comerciais, o que torna o contato com pessoas extralocais menos indispensável.

É oportuno destacar que a função dos vínculos sociais como intermediadores para um emprego nos condomínios vizinhos desempenha um papel secundário. Registra-se uma certa resistência de recomendar e indicar pessoas do seu círculo íntimo de parentes e amigas, alegando-se o medo que tais pessoas possam prejudicar a própria relação de confiança com o patrão, devido ao risco de furtos cometidos nos condomínios.

Dado o alto grau de localismo das redes e a predominância de um perfil socioeconômico baixo dos integrantes das redes sociais analisadas, existem dificuldades de obter informações extralocais sobre vagas de emprego e sobre a disponibilidade de recursos (não)materiais. Segundo os relatos dos entrevistados, a vizinhança como estrutura de suporte nunca desempenhou um papel de destaque para os moradores. Essa situação ainda teria se agravado em períodos recentes como resultado da atuação de grupos ligados ao tráfico de drogas no bairro e na RNA.

Observa-se uma significativa desestabilização da organização social da comunidade em decorrência da criminalidade, que reduz a disposição dos entrevistados de zelar de forma voluntária pela ordem social na comunidade. Predomina o sentimento de insegurança dos entrevistados, fato que constrange suas rotinas diárias e prejudica as formas de

articulação tanto dentro do bairro quanto entre as quatro localidades.

Subsequentemente, reforça-se o sentimento de impunidade com respeito às infrações menores contra as normas sociais coletivamente estabelecidas pela comunidade. Essa dinâmica se torna particularmente evidente na hora de intervir quando acontece uma briga em frente da casa do entrevistado, uma vez que a maioria dos entrevistados declarou que não ajudaria na resolução do conflito. Essa tendência de não intromissão se vê agravada por uma falta de confiança na polícia que, segundo a percepção dos entrevistados, não intervém de forma pacificadora em delitos menores. Carece também de referências sociais positivas proporcionadas por uma organização comunitária ou por instituição filantrópica. Tanto no ambiente das quatro escolas locais quanto no contexto do próprio bairro, constata-se uma forte influência de grupos de pares locais vinculados ao tráfico de drogas.

Em relação à dimensão simbólica, observa-se a prevalência de estigmas territoriais advindos da associação do bairro e do conjunto de bairros que integram a RNA, com uma imagem dominada pelo tráfico de drogas. Os entrevistados apontam distintas formas de discriminação, como na busca de um emprego ou na abordagem institucional enviesada pela polícia, que se veem retroalimentadas pelas reportagens midiáticas.

Bate Facho

O Bate Facho, localizado na proximidade do bairro da classe média Imbui, constituiu-se em vila de pescadores nas primeiras décadas do século XX por pessoas oriundas de diferentes

partes da Bahia. Em 2010, a população chegou a aproximadamente 5.000 pessoas (21.198 hab./km²), que se distribuíam por 1.399 domicílios. O rendimento nominal médio do chefe de família alcançava 822 reais, em comparação com 1.709 reais na Boca do Rio, 1.885 reais no Pituacu, 4.352 reais no Imbui e 8.641 reais no bairro de Piatã.

O Bate Facho comporta uma alta proporção de habitantes que se autodeclara de cor ou raça parda ou negra, totalizando, nesse caso, 84,75%. Ao mesmo tempo, essa taxa alcança 63,09% no Imbui e 51,49% no bairro de Piatã. Concernente ao nível escolar, apenas 1,9% dos chefes de família concluiu o ensino superior, proporção que chega a 32,45%, no Imbui, e 43,05% no bairro de Piatã. A taxa de mortalidade infantil alcançou 30,20 por mil crianças nascidas em 2010, e a proporção de mães chefes de família sem ensino fundamental e com filho menor de idade somava 50,29%. Da população, 54,72% era considerada vulnerável à pobreza, e 42,61% das pessoas com até 18 anos não tinham completado o ensino fundamental e estavam trabalhando no setor informal.

Quanto à dimensão material, convém ressaltar que os entrevistados experimentam uma série de dificuldades de encontrar um emprego, o que mostra que os condomínios vizinhos não promovem maiores estruturas de oportunidades empregatícias. Abstraindo-se das possibilidades de venda informal de produtos em pontos estratégicos localizados nos arredores do bairro, o entorno geográfico não mitiga a situação de vulnerabilidade social dos moradores.

Verificou-se uma série de desvantagens estruturais que se concentram à escala do bairro e que impactam negativamente nas

condições de vida dos entrevistados, como a ausência de instituições associativo-culturais, creches, escolas, postos de saúde e áreas de lazer, obrigando-os a se deslocar para os bairros vizinhos. Essa situação se vê agravada pela precariedade da estrutura habitacional-viária do bairro e pela alta exposição dos moradores a riscos ambientais, como enchentes e alagamentos. Carece de espaços compartilhados frequentados pelos moradores do Bate Facho e pelos moradores dos condomínios do Imbui com a exceção da Praça do Imbui e de um parque de lazer para crianças, localizados na área limítrofe com o Imbui, local onde se ostentam distintas práticas de distinção social, criando obstáculos a uma articulação maior entre os grupos socialmente distantes.

Na dimensão social, observa-se que as redes sociais se constituem preponderantemente no âmago das esferas primárias, com um expressivo grau de localismo e homofilia, mesmo sendo controladas pelas variáveis *status* ocupacional, renda, grau de escolaridade, sexo e idade. Esse confinamento ao contexto social local dificulta o acesso a informações extralocais sobre vagas de emprego, uma tendência que se vê agravada pela alta incidência de desemprego no Bate Facho. Enquanto a vitalidade do sistema de suporte e reciprocidade primário fortalece os laços vicinais, particularmente em situações emergenciais, a expressiva orientação ao contexto social local estreita o horizonte dos contatos.

Uma tendência de declínio da função da vizinhança como estrutura de suporte (não) material também pode ser comprovada, ainda que em dimensões menos significativas do que no Vale das Pedrinhas. No Bate Facho, esse processo foi acompanhado por uma afiliação

maior dos entrevistados às distintas igrejas evangélicas espalhadas pelo bairro, que promovem vários tipos de suporte (não)material aos membros da congregação. As redes sociais coesas tecidas entre os vizinhos, parentes e amigos locais não logram intermediar questões de empregos locais ou recursos (não)materiais, dada a insuficiência de oportunidades de trabalho no bairro; as altas taxas de desemprego que desassocia os moradores do mercado de trabalho como plataforma para indicar pessoas da sua rede; e os elevados níveis de vulnerabilidade à pobreza conjugados com uma escassez de recursos materiais.

Todavia, existe um alto grau de disposição em intervir de forma controladora e corretiva no comportamento de crianças e adolescentes, tanto em situações de ociosidade quanto de desrespeito às pessoas idosas. Prevalece um elevado grau de coesão e solidariedade no bairro, fato que também deve ser atrelado à menor presença de grupos criminosos afiliados ao tráfico de drogas. Dessa forma, a segurança pública não se vê comprometida e se mantém estável a relação de confiança entre os vizinhos e os corresidentes. Da mesma maneira, não se atesta a influência de grupos de pares e modelos de referência vinculados ao tráfico de drogas no bairro.

Dentro da dimensão simbólica, destaca-se a interferência de uma imagem negativa reproduzida pela mídia que constrange os entrevistados na busca de emprego e nas articulações com pessoas não residentes do bairro. A estigmatização territorial também dificulta o acesso a alguns serviços privados, como táxi ou transporte privado alternativo, que não consideram seguro entrar no Bate Facho principalmente durante no período da noite.

Discussão

Tendo em vista os resultados auferidos neste estudo comparativo, salienta-se que a proximidade geográfica aos condomínios beneficia a integração econômica dos moradores no setor dos serviços pessoais, conforme já destacado por outros pesquisadores (Andrade e Silveira, 2013; Hita e Gledhill, 2009; Sabatini e Salcedo, 2007). É oportuno ressaltar que essa integração econômica ocorre a partir de formas de emprego que podem ser consideradas como não qualificadas e de baixa remuneração – e que, na sua grande maioria, não dão direito à carteira assinada –, fato que não viabiliza uma mobilidade econômica ascendente da população dos três bairros no longo prazo.

Ademais, a relação de imbricação funcional pelo viés empregatício não deve ser interpretada como resultado “invariável” e “automático” da proximidade geográfica entre grupos socialmente distantes: como denominador comum, todos os três bairros usufruíam da forte demanda que emergia, em uma primeira fase, na construção civil dos prédios de condomínios da classe média e alta e, em uma segunda fase, a partir dos serviços pessoais desempenhados dentro dos condomínios.

Para essas duas fases, comprova-se a validade do argumento de Sassen (1999), asseverando que os grupos de pessoas incluídos e excluídos da economia formal se encontram em uma relação de imbricação funcional. A ênfase nessas relações “simbióticas” evoca uma imagem de uma sociedade mais polarizada, mas, ao mesmo tempo, funcionalmente interdependente.

Contudo, registra-se um declínio em termos de demanda, particularmente no caso

do Bate Facho, que contrasta com um período anterior marcado pela forte demanda em serviços pessoais nos condomínios do Imbui. Entretanto, no Vale das Pedrinhas, a articulação entre os grupos socialmente distantes pelo viés empregatício viu-se constrangida pela associação do local com o tráfico de drogas. Já, no Calabar, a população continua usufruindo das amplas possibilidades de mercantilização de distintos produtos em espaços públicos ou em frente aos condomínios.

O estudo também corroborou que as estruturas de segmentação social hierarquizam o acesso aos serviços urbanos, particularmente evidentes no acesso desigual a escolas e hospitais, com exceção do Calabar, onde se evidencia um maior grau de uso compartilhado dessas estruturas. Em todos os bairros, o acesso aos espaços públicos de lazer, localizados no seu entorno, acusa um alto grau de hierarquização por classe social, o que se manifesta nas práticas de distinção social já investigadas por Ribeiro (2008).

O estudo aponta um expressivo confinamento das relações sociais ao contexto local no caso do Vale das Pedrinhas e no Bate Facho. Entretanto, no Calabar, há maior orientação extralocal dos entrevistados em virtude das amplas oportunidades de participação socioeconômica no seu entorno, confirmando-se as observações de Marques (2010) acerca da baixa incidência dos fatores pobreza e segregação nos padrões de sociabilidade do indivíduo. Já, no caso do Vale das Pedrinhas, as considerações de Wilson (1987), acerca dos efeitos negativos do isolamento social para a integração socioeconômica do indivíduo, tornam-se relevantes, dado que a população jovem frequenta preponderantemente as escolas locais e recruta suas

amizades majoritariamente no bairro, o que aumenta o risco de exposição a grupos de pares e modelos de referência social nocivos para sua futura integração socioeconômica.

Nos três bairros analisados, articulações entre grupos socialmente distantes extrapolando o vínculo empregatício raramente acontecem, corroborando as considerações de Ruiz-Tagle (2016) de que a integração da população pobre unilateralmente pelo viés econômico – ainda que beneficiando alguns poucos entrevistados no nosso caso – não promove sua integração social *vis-à-vis* seu entorno geográfico.

No Vale das Pedrinhas, a atuação de grupos criminosos em conjunção com a desconfiança nos vizinhos e órgãos públicos minam a capacidade de *collective efficacy* da comunidade; enquanto, no Calabar, a implementação da BCS e o alto grau de mobilização coletiva fortalecem essa capacidade. O fator criminalidade interfere nos processos de socialização, particularmente dos segmentos mais jovens, tanto dentro do ambiente da escola quanto na própria vizinhança no caso do Vale das Pedrinhas.

Na dimensão simbólica, evidenciam-se as maiores convergências entre os três bairros. Salienta-se a persistência de uma forte estigmatização territorial dos entrevistados por pessoas não residentes, que constrange seu processo de integração no mercado laboral, o acesso a determinados serviços e as possibilidades de interação com não residentes. Convém acrescentar que, no caso do Vale das Pedrinhas, observam-se distintas formas de discriminação nas abordagens policiais.

Destaca-se o papel proeminente da mídia televisiva em veicular uma imagem enviesada

desses lugares habitados por uma população potencialmente perigosa. Similarmente ao contexto urbano estadunidense (Sampson, 2012; Small, 2004; Wilson, 1987), a falta de contato entre os grupos socialmente distantes dificulta a desconstrução dos preconceitos reproduzidos pela mídia. Ressalta-se que, apesar da prevalência dos estigmas territoriais, virtualmente todos os entrevistados se dizem satisfeitos de morar nesses locais.

A forte identificação territorial dos moradores com seu lugar de residência não se fundamenta unilateralmente no maior acesso às estruturas de oportunidades: o alto grau de satisfação em morar nesses bairros atrela-se principalmente à qualidade da vida social dos moradores, que se assenta em vínculos íntimos e coesos, tecidos nas esferas primárias de sociabilidade e que, em casos mais isolados, se construíram no ambiente das estruturas institucionais e das igrejas evangélicas. Essa característica contrasta com o alto grau de insatisfação dos moradores dos guetos estadunidenses, conforme documentado nos estudos de Wilson (1987) e Sampson (2012).

Diante da variabilidade dos resultados auferidos nos três bairros, destacam-se dois condicionantes principais que incidem sobre a capacidade dos entrevistados de apropriar-se das estruturas de oportunidades nos bairros vizinhos: por um lado, a capacidade de os espaços públicos compartilhados viabilizarem trocas mercantilistas e interações entre os grupos socialmente distantes, e, por outro lado, a interferência de estruturas criminosas na organização social da comunidade. Contrastando com o contexto estadunidense, incumbe uma função proeminente ao mercado informal no sentido de permitir maior integração econômica do

indivíduo em uma região predominantemente habitada pelas classes média e alta.

No caso do Calabar, trata-se de um bairro inserido na zona de expansão mais antiga das classes média e alta de Salvador, que se encontra em proximidade aos principais polos do mercado de trabalho, tanto formal quanto informal. Observa-se uma elevada participação socioeconômica dos entrevistados nos espaços públicos da sua circunferência, ainda que persistam as práticas de distinção na apropriação do espaço público pelas camadas altas.

Já o Vale das Pedrinhas pode ser visualizado como bairro integrado à RNA, complexo de quatro bairros empobrecidos que sofrem de uma forte influência do tráfico de drogas. A inserção socioeconômica da sua população na Orla Atlântica Norte esbarra com uma série de desafios decorrentes das poucas possibilidades de participação socioeconômica nos espaços públicos, tanto para o lazer quanto para a mercantilização de produtos. Esse fator decorre da predominância da função do uso de solo classificado como residencial nos bairros mais próximos da classe alta, quais sejam: o Horto Florestal e o Candeal, assim como da forte presença de dispositivos de segurança e monitoramento nesses condomínios fechados.

No Bate Facho, evidenciam-se as mesmas dificuldades de participação nos bairros vizinhos, quanto ao acesso ao mercado laboral informal e aos serviços urbanos. No bairro vizinho Imbui, predomina claramente a função residencial, abstraindo-se das partes geográficas, margeando a avenida Paralela.

No que tange às relações e articulações entre os grupos socialmente distantes que foram examinadas no nosso estudo, salientam-se quatro fatores: (1) as maiores oportunidades

empregatícias, particularmente nos condomínios, mas também no setor de venda informal de produtos em pontos estratégicos; (2) a persistência das estruturas de segmentação social em termos de acesso aos serviços urbanos; (3) a evitação social do "outro", abstraindo-se das articulações empregatícias; e (4) a imagem negativa dos três bairros como bastiões do tráfico de drogas que abrigam uma população potencialmente perigosa.

Considerações finais

Este estudo, enfocando os momentos reprodutores da pobreza urbana a partir da sua dimensão espacial, demonstrou que o contexto socioresidencial impacta na mobilidade socioeconômica e nas condições de vida dos 90 entrevistados através de uma série de processos e mecanismos, operados na escala do bairro, que foi identificada nas dimensões material, social e simbólica.

Em consideração da significativa variabilidade entre os três bairros, pleiteia-se por uma perspectiva condicional *vis-à-vis* a análise do impacto do efeito-território, que se distancia da concepção universalista do gueto como instituição, defendida pela leitura estruturalista da pobreza de Wilson (1987). Essa perspectiva condicional busca desvendar os mecanismos pelos quais operam o efeito-território em distintos bairros sem, no entanto, inferir uma generalização desses efeitos (Small, 2004).

Por exemplo, as estruturas do crime organizado interferem, a princípio, nos três bairros e podem ser consideradas como um dos principais mecanismos operacionais de um

efeito-território. No entanto, seu impacto se vê condicionado pela prevalência de recursos institucionais (Calabar), pela presença de redes densas e coesas de vizinhança (Bate Facho) ou também pela ausência destes dois elementos atenuantes (Vale das Pedrinhas).

A aproximação condicional ao efeito-território prevê que bairros que comportem uma população de perfil socioeconômico baixo não são internamente homogêneos; do mesmo modo, os indivíduos não se veem afetados igualmente pelo contexto sociorresidencial no qual eles se inserem. No entanto, a associação causal entre os fatores atrelados à escala do bairro e os fatores que se reportam ao próprio indivíduo não pode ser considerada como arbitrária, senão se assenta em determinadas estruturas similares.

Em que pese a grande relevância da dimensão espacial da pobreza para modelos explicativos, examinando-se os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras, é imperativo inserir os processos a partir dos quais se opera o efeito-território nos três bairros nas dimensões macrosociais e macroeconômicas. O estudo demonstrou que a mobilidade socioeconômica dos entrevistados assim como suas possibilidades de acessar recursos (não)materiais e de mobilizar suas redes sociais para mitigar situações de vulnerabilidade se veem estreitamente condicionadas pelas estruturas de oportunidades promovidas pelo mercado de trabalho e pelas políticas sociais.

A grande importância que se incumbe ao mercado informal em Salvador deve ser levada em consideração como fator explicativo para a análise dos padrões de mobilização

dos vínculos sociais dos entrevistados, dado que são precisamente as redes tecidas nas esferas primárias de sociabilidade que incidem positivamente sobre suas probabilidades de integração econômica. Excetuando-se o caso do Vale das Pedrinhas – com respeito à influência dos grupos de pares afiliados ao tráfico de drogas –, o conceito de isolamento social cunhado no contexto urbano estadunidense possui um valor explicativo secundário, já que não se evidencia uma dissociação dos entrevistados vis-à-vis o sistema de valores e os modelos de referência da sociedade dominante.

Acrescenta-se, a esses dois fatores, a necessidade de atentar às transformações sociais ocorridas nas últimas três décadas, como a alteração do modelo da família nuclear e a reorganização dos sistemas de suporte e reciprocidade no caso das camadas baixas, ressaltando-se a crescente importância das igrejas evangélicas na promoção de recursos (não)materiais. Um quarto fator remete às alterações na organização socioespacial da cidade em apreço, destacando-se a relevância da análise dos mecanismos de segmentação social – no caso brasileiro, a bifurcação em um sistema público e privado de educação e saúde que impede as articulações entre os grupos socialmente distantes – e das estruturas de segregação residencial.

Este último fator se torna pertinente para nosso estudo, tendo em vista a historicamente consolidada configuração de proximidade geográfica entre grupos socialmente distantes em Salvador que se produziu em distintas regiões da cidade. Contrastando com os contextos urbanos analisados em Santiago de Chile (Ruiz-Tagle, 2016) e com o contexto

urbano estadunidense (Sassen, 1999; Small, 2004), trata-se tendencialmente mais de uma dinâmica historicamente contingente na trajetória de crescimento urbano da cidade do que de um fenômeno recente da gentrificação. Nesse sentido, nossa pesquisa contribuiu para a análise das transformações das relações de imbricação funcional entre os grupos socialmente distantes ao longo do tempo e identificou os fatores locais que condicionam o acesso às estruturas de oportunidades, quais sejam: as possibilidades de participação socioeconômica nos espaços públicos compartilhados e a infiltração do tráfico de drogas na organização social da comunidade.

Diante dessas considerações, convém reconhecer que o confinamento da questão social à dimensão espacial tende a ofuscar a visão para as três principais causas da reprodução das iniquidades sociais nas metrópoles brasileiras, quais sejam: a persistência das disparidades socioeconômicas – coadunando com a linha de raça –, as estruturas de segmentação social e a retração do Estado em relação às políticas sociais de alcance universal no setor de saúde e educação. Partindo dessas reflexões, as estratégias de combate às desigualdades sociais deveriam abstrair do seu enfoque local.

Todavia, estudos qualitativos investigando o impacto do efeito-território nas condições de vida do indivíduo podem contribuir substancialmente para a elaboração de políticas de intervenção urbana à medida que atentam tanto aos potenciais endógenos da comunidade, em termos de organização socioinstitucional,

quanto às deficiências, em termos de infraestrutura, equipamento urbano e segurança pública. Por se tratar de um fenômeno que tende a deteriorar-se sob uma conjuntura econômica desfavorável, considerando-se o congelamento das despesas sociais em vários setores-chave, como saúde, educação e segurança pública, a abordagem do impacto da concentração de desvantagens estruturais à base do conceito de efeito-território pode ganhar maior relevância dentro do panorama da sociologia brasileira e dentro da agenda das políticas urbanas.

Contudo, o aprofundamento dessa temática exige a integração de uma avaliação quantitativa do efeito-território à base de dados fornecidos pelo censo de 2000 e 2010. Essa técnica teria a vantagem de retrair as transformações na ordem do perfil sociodemográfico da população, a partir da seleção de distintos períodos de medição, e iria permitir responder à questão central sobre se poderia ser comprovada a permanência da concentração de desvantagens na escala do bairro.

A partir da combinação de métodos quantitativo-estatísticos e qualitativos, poder-se-ia estabelecer, em um primeiro momento, uma série de relações causais entre o impacto de determinadas desvantagens concentradas na escala do bairro, por exemplo, entre um baixo nível de renda familiar e altas taxas de reprovação escolar, para, em um segundo momento, explorar essas intercausalidades de uma forma mais pormenorizada à base da condução de entrevistas e de observações de campo.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-4455-6452>

Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Ciências Sociais. Salvador, BA/Brasil.

stephantreuke@hotmail.de

Notas

- (1) Neste trabalho, as “estruturas de oportunidades” definem-se tanto em termos de oportunidades empregatícias quanto em termos de acesso dos indivíduos entrevistados a serviços urbanos de alta qualidade, concentrados nos bairros adjacentes aos três locais investigados.
- (2) O conceito de homofilia remete ao princípio que a convergência em determinados atributos, como idade, gênero, nível educativo, raça/etnia, religião, classe ou *status* social, etc., tende a produzir maior probabilidade de se inter-relacionar e de concordar em específicas opiniões e práticas similares.
- (3) O conceito localismo reporta-se à probabilidade de uma dada rede do indivíduo se compor preponderantemente de membros habitando o mesmo local.
- (4) Conforme Sampson (2012), o conceito *collective efficacy* combina a coesão social e a confiança mútua com a expectativa compartilhada de controle social informal, conceito compreendido neste contexto como a maneira em que os vizinhos podem contar com o apoio de outrem para manter a ordem pública, monitorar e vigiar as crianças e adolescentes conforme práticas, normas e sanções coletivamente estabelecidas.
- (5) A escala Likert será utilizada dentro do roteiro de questões aplicado nas entrevistas, com o objetivo de verificar o nível de concordância do entrevistado com determinadas afirmações.
- (6) Os dados estatísticos apresentados a seguir na caracterização do perfil econômico e sociodemográfico da população dos três bairros provêm do Sistema de Informação Municipal de Salvador (SIM), do PNUD e da Conder e se reportam ao Censo de 2010.

Referências

- ALMEIDA, R. e D’ANDREA, T. (2004). Pobreza e Redes Sociais em uma Favela Paulistana. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, v. 28, pp. 94-106.
- ANDRADE, L. T. e SILVEIRA, L. S. (2013). Efeito-território. Explorações em torno de um conceito sociológico. *Civitas*. Porto Alegre, v. 13, n. 2, pp. 381-402.
- BÓGUS, L. M. M. e PASTERNAK, S. (orgs.) (2015). *São Paulo: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- BRIGGS, X. de S. (2003). *Bridging Networks, Social Capital, and Racial Segregation in America*. John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper Series Paper RWP02-011, Harvard University.
- BRIGGS, X. de S.; POPKIN, S. J. e GOERING, J. (2010). *Moving to Opportunity. The Story of an American Experiment to Fight Ghetto Poverty*. Nova York, Oxford University Press.
- CARVALHO, I. M. M. de e PEREIRA, G. C. (orgs.) (2014). *Salvador: transformações na ordem urbana: metrópoles: território, coesão social e governança democrática*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CONDER; INFORMS (2016). *Painel de informações: dados socioeconômicos do município de Salvador por bairros e prefeituras-bairro*. Salvador, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. et al. (2004). From the marginality of the 1960s to the “New Poverty” of Today. *Latin American Research Review*. Pittsburgh, v. 39, n. 1, pp. 183-203.
- GRAIF, C.; GLADFELTER, A. S. e MATTHEWS, S. A. (2014). Urban poverty and neighborhood effects on crime: incorporating spatial and network perspectives. *Sociology Compass*, v. 8/9, pp. 1140-1155.
- HITA, M. G. e GLEDHILL, J. (2009). Anthropologies of the Urban Periphery: Salvador, Bahia. *BWPI Working Papers 97*. Manchester, Brooks World Poverty Institute.
- HÄUBERMANN, H. (2003). Armut in der Großstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit. *Informationen zur Raumentwicklung*. Berlin, v. 3/4, pp. 143-157.
- KAZTMAN, R. e FILGUEIRA, F. (2006). *Las Normas como Bien Público y como Bien Privado: Reflexiones en las Fronteras del Enfoque AVEO*. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- KAZTMAN, R. e RETAMOSO, A. (2006). *Segregación Residencial en Montevideo: Desafíos para la Equidad Educativa*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- MARQUES, E. C. de L. (2010). *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo, Editora Unesp.
- MARQUES, E. C. L.; CASTELLO, G. e BICHIR, R. M. (2012). Redes pessoais e vulnerabilidade social em São Paulo e Salvador. *Revista USP*. São Paulo, v. 92, pp. 32-45.
- PNUD – Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (2018). *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 30 nov 2018.
- REICH, R. (1991). *The Work of Nations*. Nova York, Random House.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2008). Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito de lugar a partir de um enclave urbano. *VeraCidade*. Salvador, v. 3, n. 3, pp. 1-21.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e LAGO, L. C. do (1999). O espaço social das grandes metrópoles brasileiras: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 4, pp. 9-32.
- RIBEIRO, L. C. de Q. e KAZTMAN, R. (orgs.). (2008). *A cidade contra a escola? Segregação Urbana e Desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F. e LASMAR, C. (orgs.) (2010). *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Metrópoles.
- ROBERTS, B. R. (2005). Globalization and Latin American Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*. Hoboken, N.J., v. 29, n. 1, pp. 110-123.

- RUIZ-TAGLE, J. (2016). La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en la Florida, Santiago. *EURE*. Santiago de Chile, v. 42, n. 125, pp. 81-108.
- SABATINI, F. e SALCEDO, R. (2007). Gated Communities and the Poor in Santiago, Chile: Functional and Symbolic Integration in a Context of Aggressive Capitalist Colonization of Lower-Class Areas. *Housing Policy Debate*. Newbury Park, v. 18, n. 3, pp. 577-606.
- SALCEDO, R. e TORRES, A. (2004). Gated Communities in Santiago: Wall or Frontier? *International Journal of Urban and Regional Research*. Hoboken, v. 28, n. 1, pp. 27-44.
- SAMPSON, R. J. (2012). *Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago, The University of Chicago Press.
- SASSEN, S. (1999). "Service Employment Regimes and the New Inequality". In: MINGIONE, E. (org.). *Urban poverty and the underclass: a reader*. Malden, Blackwell Publishers.
- SIM (Sistema de Informação Municipal de Salvador) (2018). Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/>>. Acesso em: 30 nov 2018.
- SMALL, M. L. (2004). *Villa Victoria. The Transformation of Social Capital in a Boston Barrio*. Chicago, The University of Chicago Press.
- SMALL, M. L. e NEWMAN, K. (2001). Urban Poverty After The Truly Disadvantaged: The Rediscovery of the Family, the Neighborhood, and Culture. *Annual Review of Sociology*. Palo Alto, v. 27, pp. 23-45.
- TIGGES, L. M.; BROWNE, I. e GREEN, G. P. (1998). Social Isolation of the Urban Poor: Race, Class, and Neighborhood Effects on Social Resources. *The Sociological Quarterly*. Hoboken, v. 39, n. 1, pp. 53-77.
- WILSON, W. J. (1987). *The declining significance of race: black and changing american institutions*. Chicago, The University of Chicago Press.

Texto recebido em 31/out/2018
Texto aprovado em 27/nov/2018

ANEXO

Roteiro de questões aplicado nas entrevistas

1. Dimensão material

Como você descreve o ambiente residencial no qual se insere?
Como você avalia o acesso ao mercado de trabalho?
Como você avalia o acesso ao sistema de transporte?
Como você avalia o acesso à infraestrutura e ao equipamento urbano no seu bairro e na vizinhança imediata?
Como você avalia a estrutura física do habitat do seu bairro?
Qual e sua avaliação acerca da infraestrutura comercial, social e cultural do bairro?
Quais são as opções de lazer dentro do bairro?
Existem espaços de lazer compartilhados?
Existem formas de intervenção urbana do Estado no bairro?

2. Dimensão social

2.1. Redes sociais

2.1.1. Tipos de sociabilidade

Esferas	Muita família e vizinhança	Muita vizinhança e família	Família, vizinhança e amizade	Família, vizinhança e igreja	Família, vizinhança e trabalho	Família, trabalho e associação
Família						
Vizinhança						
Amizade						
Trabalho						
Lazer						
Igreja						
Associação						
Estudos						
Outros						
Nº de casos						

2.1.2. *Bridging ties*

Quais são as instituições e organizações localizadas no bairro às quais você se afilia?

Quantas vezes por semana você frequenta estas instituições e organizações: clubes sociais, grupos políticos, grupos de colegas de trabalho, grupos de estudos, clubes de esporte, associações religiosas, sindicatos, associações de moradores?

Quantas vezes por semana você passa sua noite em atividades de lazer com os cinco tipos diferentes de pessoas: (a) parentes; (b) amigos; (c) vizinhos; (d) colegas de trabalho; (e) amigos não residentes do próprio bairro?

2.1.3. *Bonding ties*

2.1.3.1. Suporte proporcionado

Tipos de suporte	Cuidado de criança	Vigiar a casa	Transporte de mudança	Trabalhos de construção e manutenção da casa	Conselhos e suporte emocional
Parentes					
Amigos					
Vizinhos					
Colegas de trabalho					
Amigos não residentes					

2.1.3.2. Suporte recebido

Tipos de suporte	Cuidado de criança	Vigiar a casa	Transporte de mudança	Trabalhos de construção e manutenção da casa	Conselhos e suporte emocional
Parentes					
Amigos					
Vizinhos					
Colegas de trabalho					
Amigos não residentes					

2.1.3.3. Receber suporte em situações de emergência

Suponhamos que você passasse mal no meio da noite, a quem você se dirigiria para pedir ajuda?

Suponhamos que você precisasse de um empréstimo de 200,00 para duas semanas, a quem você se dirigiria?

Suponhamos que você tivesse um problema mais grave e não soubesse sozinho como resolvê-lo, a quem você se dirigiria?

2.2. *Collective efficacy*

Dimensão da <i>collective efficacy</i>	Escalas <i>Likert</i>
Índice de expectativas compartilhadas de controle social	(1) As crianças ou adolescentes ausentam-se na escola e passam o dia na rua; (2) as crianças e adolescentes desrespeitam ou desobedecem aos adultos em público; (3) uma briga aconteceu em frente a sua casa; (4) o posto local de polícia encerra suas atividades de patrulhamento em razão de cortes no orçamento.
Índice de coesão/confiança social	(3) Os moradores aqui se dispõem a ajudar aos seus vizinhos; (2) este bairro possui um alto grau de coesão social; (1) eu confio nos meus vizinhos; (-1) os moradores do bairro não se entendem muito bem; (-2) os moradores deste bairro não compartilham os mesmos valores e normas sociais.
Índice de violência observada na vizinhança	(1) Briga; (2) uma briga violenta entre vizinhos; (3) briga com arma de fogo; (4) assalto ou roubo; (5) violência ou abuso sexual; (6) um acerto de contas entre grupos delinquentes rivais; (7) homicídio.
Índice de vitimização pessoal	Desde que você se mudou para este bairro, alguém cometeu um crime contra você (neste caso: salvo assassinato) ou membros da sua família, incluindo: (1) furto; (2) roubo; (3) assalto; (4) briga; (5) abuso ou violência sexual; (6) assassinato.

2.3. Processos de socialização

Efeitos de socialização	Questões
Grupos de pares e modelos de referência social na vizinhança	Qual seria, segundo você, a influência dos grupos de pares no bairro?
	Existem modelos de referência de adultos que possam servir como referência positiva principalmente para os jovens do bairro?
	Existe um contato com modelos de referência da classe média dentro das relações de vizinhança com os bairros vizinhos?
	Caso houver, a partir de quais esferas de sociabilidade esses contatos interclasse se produzem?
Grupos de pares e modelos de referência social na escola	Você ou seus filhos frequentam uma escola pública no bairro ou frequentam uma escola pública/privada localizada fora do bairro?
	Quais são as perspectivas que as escolas locais promovem para a mobilidade social e econômica dos adolescentes?
	O corpo de docentes da escola local logra motivar e incentivar os alunos a estudar?
	Existem exemplos positivos dentro do seu círculo de amizade em termos de desempenho escolar e de conclusão do ensino médio?
	Qual é o papel dos grupos de pares na escola dentro da formação das crianças e adolescentes?

3. Dimensão simbólica

Dimensão simbólica - Questões
1. Qual é a imagem geral do bairro de residência veiculada pela mídia televisiva?
2. Em qual medida a reportagem contribui a uma (des)valorização do bairro?
3. A imagem negativa atribuída pela mídia já fez algum parente ou amigo não residente do bairro desistir em visitar você?
4. Qual é a sua impressão geral acerca da relação à proximidade geográfica aos bairros das camadas média e altas?
5. A proximidade aos condomínios contribui a uma valorização ou a uma estigmatização da população do seu bairro?
6. Você sofreu de alguma forma de estigmatização a base do seu lugar de residência?
7. Caso isso se comprovar, quais são as esferas onde você sentiu essa estigmatização (no lugar de trabalho, na procura de um emprego, na contratação de planos de telefone, internet, TV a cabo, etc.)?
8. O lugar de residência interfere nas formas de abordagem pela autoridade pública, tais como a polícia, os professores da escola, etc.?
9. Existem outros canais de comunicação e esferas de sociabilidade que promovem maior aproximação social aos residentes dos condomínios?
10. Você se identifica com a sua vizinhança e com a população do bairro de uma forma mais geral (desejo de sair ou de ficar no bairro)?
11. Existem instituições e organizações comunitárias que promovem a construção de uma identidade territorial pautada na coesão e solidariedade?
12. Qual é sua percepção acerca das intervenções urbanas do Estado no bairro, caso existam?
13. Você percebe a inserção do seu bairro em uma região da classe média e alta mais como uma oportunidade ou como constrangimento?

A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes

The difficulty in defining city: current discussions
enlightened by some recent contributions

Manuel Pereira Soares [I]

Resumo

Neste artigo, pretende-se abordar a questão da definição de cidade. Começa por se recorrer a alguns dos contributos teóricos que, ao longo dos anos, foram sendo dados para essa discussão, convocando alguns dos sociólogos que se debruçaram sobre o tema. Tentaremos, de seguida, perceber como é definida a cidade de acordo com as suas diferentes realidades. Critérios como os da dimensão e densidade parecem estar presentes em todas as tentativas de definição, mas não são suficientes para conseguir consenso para uma definição única, que parece não ser possível encontrar. A funcionalidade toma importância como complemento para essa discussão. Debruçamo-nos igualmente sobre a realidade portuguesa e a dicotomia cidade/vila tão presente no contexto nacional.

Palavras-chave: definição de cidade; cidade; vila; Portugal urbano; funcionalidade.

Abstract

This article intends to approach the question of the definition of city. It begins by recalling some of the theoretical contributions that have been given to this discussion over the years, summoning some of the sociologists who have focused on this issue. Then it tries to understand how city is defined according to different realities. Criteria such as dimension and density seem to be present in all the definition attempts, but they are not sufficient to produce a single consensual definition, which appears to be impossible to find. Functionality has become important as a complement to this discussion. We also report on the Portuguese reality and explore the city/town dichotomy, so present in the national context.

Keywords: definition of city; city; town; urban Portugal, functionality.



Introdução

Vivemos num mundo que se urbaniza a cada dia. Mais de metade da população mundial habita em cidades. Contudo, a cidade não é igual em toda parte. Não falamos do mesmo quando o que está em análise é uma cidade de Portugal ou do Brasil, por exemplo, e o facto de não existir uma definição única e consensual parece comprovar essa afirmação. Experimente-se pedir a alguém que nos dê uma definição de cidade e provavelmente teremos de lidar com alguns silêncios e outras tantas hesitações até que, finalmente, a resposta surgirá assente na dimensão e densidade. Esta é a imagem clássica das grandes aglomerações urbanas que vamos retendo: milhares e milhares de pessoas formigando em ruas infundáveis no meio de prédios altos. Mas como explicar que existam cidades com poucos habitantes e apenas meia dúzia de casas e aglomerados com milhares de pessoas e de prédios que não o são?

A cidade é um assunto complexo. Definí-la torna-se, portanto, tarefa árdua e de difícil, se não mesmo impossível, unanimidade.

Desde o fim das muralhas da cidade medieval que a noção dos limites da cidade deixou de existir. Retirem-se as placas toponímicas dos lugares, e podemos hoje percorrer um país de lés-a-lés sem sabermos ao certo onde estamos, se já saímos de determinada cidade ou se entrámos já numa outra. A cidade vai-se espraiando em seu redor e absorvendo os territórios adjacentes ou dando origem a novos territórios.

Procurar definir a cidade apenas com base na sua densidade ou dimensão é redutor, como veremos neste texto. Há que lhe acrescentar outros critérios, como o da funcionalidade, por exemplo. Só assim conseguiremos uma

imagem mais clara do que poderá (ou não) ser uma cidade. É essa a proposta para os parágrafos seguintes, nos quais nos deteremos de forma especial na realidade portuguesa, já de si tão diferente de exemplos de outros países da Europa.

Nesse sentido, recorrendo a uma revisão bibliográfica de alguns textos seminais dos estudos urbanos e pondo-a em diálogo com notícias e problemáticas levantadas pelos indicadores estatísticos utilizados por diversas entidades, procuraremos atualizar a discussão em torno da definição do que é, afinal, uma cidade.

Começaremos este texto por apresentar um resumo de alguns contributos teóricos para a problemática relativa à definição de cidade, abordando, de seguida, alguns dos modelos de construção de cidade surgidos ao longo do tempo. Depois desse exercício teórico, haverá lugar para procurar dar uma resposta à questão do que é, afinal, uma cidade. Tentaremos, na sequência, perceber como é a cidade em Portugal e quais as funções que a cidade compreende. Por último, haverá, ainda, lugar para abordar os critérios estatísticos que vão norteando esta discussão de definição do que é uma cidade, especialmente em Portugal e na Europa.

Alguns contributos teóricos para a problemática da definição de cidade

A cidade existe há séculos, mas foi principalmente a partir da cidade industrial que se começou a produzir teoria urbana (Parker, 2004, pp. 8-26).

Desde sempre, os sociólogos bifurcaram o entendimento do sentido do que se entende por urbanização em dois: a “concentração espacial de população com base em certos limites e densidade”, por um lado, e “a difusão de um sistema de valores, atitudes e comportamento chamado *cultura urbana*”, por outro (Castells, 1977, p. 9). Desse modo, a forma espacial aliada ao tal sistema de valores e comportamentos seria um modo de identificar a urbanização. Castells não partilha dessa ideia e, embora reconheça que a ligação entre forma e cultura urbana possa servir de hipótese, considera que ela não constitui um elemento definidor de urbanização (ibid., p. 10). Castells recorre à Gordon Child, para explicar que, em termos históricos, a cidade era o lugar onde se concentravam os especialistas não produtivos, como era o caso dos padres e dos funcionários, por exemplo (ibid., p. 11).

Max Weber defendia que as cidades replicavam características que já se encontravam nas cidades do norte da Europa no século XVI (Parker, 2004). Para Weber, “economicamente definida a cidade é um assentamento de habitantes que vive essencialmente do comércio, mais do que da agricultura” (Weber, 1969, p. 23; tradução nossa). A natureza da cidade está, portanto, muito associada ao mercado. Mas não é todo e qualquer mercado que torna um lugar em cidade, apenas “naqueles casos em que os habitantes conseguem satisfazer uma parte substancial das suas necessidades económicas no mercado local”, e maioritariamente com os produtos provenientes dos arredores, isso sucede (ibid., p. 24; tradução nossa). Ainda assim, o que confere, no entender desse autor, um carácter especial à cidade é, precisamente, a existência do comércio e as

atividades com ele relacionadas, sejam os comerciantes, artesãos especializados, funcionários, etc. (Parker, 2004), pelo que a cidade se apresenta como um espaço privilegiado para comércio, um grande mercado.

Nalguns dos textos seminais da sociologia urbana, foram sendo apresentados aqueles que poderiam ser os elementos definidores do que seria a cidade. Louis Wirth, por exemplo, refere-nos a dimensão, a densidade e a heterogeneidade como aspetos fundamentais de uma cidade (Wirth, 2001). As observações de estudiosos como Wirth eram feitas com base na explosão urbana que as cidades industriais de início do século XX iam observando, momento em que o urbanismo como modo de vida, na expressão desse autor, ia se afirmando mais do que nunca. Georg Simmel, no texto *A metrópole e a vida do espírito*, encontra no individualismo permitido pela cidade uma marca distintiva que traça uma fronteira entre a cidade e o campo (Simmel, 2001). A “individualidade metropolitana é a intensificação da vida emocional decorrente da mudança brusca e continuada dos estímulos internos e externos”, afirmava Simmel (ibid., p. 31). Do exacerbar de estímulos aos quais o indivíduo está sujeito na cidade decorre a “atitude *blasé*” de que nos fala esse autor e que permite, ao indivíduo, contornar de forma racional as perturbações com que é ameaçado pelas “flutuações e descontinuidades do ambiente externo”, em vez de o fazer de forma emocional como sucedia na vida da aldeia (ibid., p. 32). Não é que Simmel ignore os defeitos da cidade, mas ele enaltece as vantagens da libertação do paroquialismo e da vigilância da *Gemeinschaft* decorrente da pequena aglomeração (Parker, 2004, p. 14). Também Walter Benjamin, nesse caso utilizando a figura

do *flâneur*, procurará abordar essa questão que se prende com o individual no meio da multidão, à resistência aos estímulos da grande cidade, ao estilo de vida resultante das grandes cidades (Franklin, 2001).

Ebenezer Howard, em inícios do século XX, identifica algumas limitações à vida nas cidades, às quais faltam, em seu entender, as amenidades do campo. A vida no campo, por sua vez, também carece dos atrativos da vida na cidade pelo que seria importante existir uma terceira solução “na qual todas as vantagens da vida mais ativa na cidade e toda a beleza e as delícias do campo podem estar combinadas de um modo perfeito” (Choay, 2013). Na sequência dessa necessidade, surge a ideia das cidades-jardim, uma terceira via que juntava campo e cidade, modelo predefinido de cidade que poderia ser replicado por todo o lado, sempre com o mesmo princípio em vista: mesclar os dois modelos de vida até aí conhecidos, sem que as desvantagens de um e de outro se fizessem sentir (Howard, 1902). Nesse sentido, procurava delinear-se um modelo predefinido em que as cidades eram quase como que desenhadas *a la carte*, juntando as amenidades do campo às vantagens da cidade num só espaço. Lewis Mumford também reconhecia importância ao espaço natural, mas entendia como errado transportar a cidade para o campo, destruindo espaço natural em favor do cimento (Choay, 2013). Para ele, a cidade devia ser desdensificada, devendo os espaços degradados das cidades antigas serem substituídos por parques e jardins que transformassem as cidades em espaços tão agradáveis quanto os primeiros subúrbios tinham sido, sem necessidade de se ter de se sair da cidade para tal (ibid.). Mumford, contudo, antevia que as

novas cidades seriam afetadas pela economia, que obrigava a arquitetura a recorrer a novos materiais, mais baratos e fáceis de produzir, que vinham sendo produzidos e que determinariam que os novos edifícios se tornassem cada vez mais parecidos e mais afastados da graciosidade das construções dos séculos precedentes, e isso também ditaria as novas formas das cidades, além de impactar na forma como as pessoas e as cidades se iriam relacionar (Mumford, 1970, pp. 402-498). Já Jane Jacobs, por sua vez, advoga as cidades em grande escala. As cidades-jardim de Howard estavam datadas e referiam-se a uma época que tinha precedido uma série de progressos surgidos em diversos campos que haviam transformado “revolucionariamente condições perigosas e degradantes que, por algum tempo, foram características inevitáveis da vida dentro das grandes cidades (Choay, 2013, p. 300). Para Jacobs (1961), a cidade devia ter uma vida intensa, um pulsar constante que ocupasse as 24 horas do dia. Uma cidade com muita atividade permitiria, no entender dessa autora, uma segurança maior, pois haveria constantemente a presença dos olhos dos que eram os proprietários naturais da rua para a vigiar, e seriam eles que, ao usarem com agrado a rua, acabariam inconscientemente por policiá-la (ibid., pp. 35-36). Ao mesmo tempo, a confiança nas ruas da cidade resultaria de inúmeros contactos entre as pessoas ao longo do tempo (ibid., p. 56). Os problemas da cidade resolviam-se vivendo mais a cidade e não compartimentando o espaço urbano em zonas diferentes, o que provocaria que certos locais se apresentassem desertos durante períodos consideráveis do dia e da noite (ibid., pp. 168-169).

Modelos de construção de cidade

A cidade industrial sofre mutações violentas e repentinas. O seu crescimento quase sem limite é acompanhado de um êxodo dos campos para a cidade. Estas veem surgir novas funções urbanas, e surge a necessidade de se adaptarem à sociedade que nelas habita, fruto das críticas que vão surgindo (Choay, 2013). É nessa sequência que nos deparamos com a necessidade do surgimento de modelo(s) de construção de cidade. Choay apresenta três modelos: o progressista, o culturalista e o naturalista. Referimo-nos ao urbanismo que será executado por especialistas, normalmente arquitetos, e este ponto estabelece uma diferença com aquilo que a mesma autora afirmava ser o preurbanismo, “obra de generalistas (historiadores, economistas ou políticos)” (ibid., p. 18). O modelo progressista estará associado à modernidade. As necessidades humanas são identificadas no quadro de quatro funções: habitar, trabalhar, locomover-se e cultivar o corpo e o espírito (ibid.). O planeador passa, fruto dos avanços da técnica, a poder fazer a cidade em qualquer local, independentemente das suas especificidades físicas. Importam, à cidade progressista, a eficácia e a estética, apenas isso (ibid., p. 21). Existe a preocupação com a saúde e o higienismo, que se traduz em unidades de habitação autónomas, separadas umas das outras por espaços verdes. A cidade industrializada passa a ser um “instrumento de trabalho” e, assim sendo, para que ela possa cumprir essa “função de instrumentalidade”, as suas diversas funções devem ocupar áreas

diferentes, o que se materializa no zoneamento (ibid., p. 22).

Choay apresenta-nos, também, o modelo culturalista, que começa por se opor ao progressista na questão dos limites: para esse modelo, os limites, quer físicos quer populacionais, devem existir. A obsessão dos seus autores pela questão dos limites, que devem estar presentes desde a rua até à cintura verde que delimita a cidade, originará críticas ao modelo, que o reduz a uma tentativa de voltar à cidade medieval, acusando os seus teóricos de nostálgicos (Choay, 2013, p. 28). Sitte, Howard e Unwin, fundadores desse modelo, demonstram preocupação com o espaço verde, que deve estar presente na cidade de forma marcada; advogam um equilíbrio da população em termos de classes etárias e nos sectores do trabalho; pretendem “particularidade e variedade ao espaço interior da cidade”; e defendem uma “ordem espacial modelo” para essas cidades (ibid., p. 27).

O último dos modelos, o naturalista, resulta em grande medida da corrente antiurbana americana do século XX (ibid., p. 29). Materializado na *Broadacre City*, de Frank Lloyd Wright, esse modelo pretende fazer uma junção dos dois modelos anteriores, colocando o enfoque nas unidades habitacionais de carácter individual em comunhão com a natureza, mas interligado com os restantes centros funcionais dispersos pela cidade, através dos meios disponibilizados pela técnica, esquecendo os limites impostos pelo modelo culturalista. Esse modelo tem a particularidade de se apresentar simultaneamente aberto e fechado, indo buscar características dos outros dois modelos, tornando-o complexo, no dizer de Choay.

A história urbana recente permite-nos concluir que todos esses modelos tiveram seguidores e foram sendo aplicados em maior ou menor escala em nível mundial. Contudo, nenhum teve força para se impor e se tornar modelo único e consensual.

O que é afinal uma cidade?

Embora pareça óbvio o que é a cidade (Salgueiro, 1992, p. 26), defini-la não é fácil, e têm sido vários os autores que têm tentado fazê-lo sem que o consenso numa explicação única e inequívoca surja. É, contudo, muito provável que alguém a quem seja pedido para dar uma definição de cidade aborde um, dois ou mesmo os três aspetos utilizados por Wirth (2001), e elementos, como a dimensão e a densidade, terão grande probabilidade de serem aludidos. Nesse sentido, podemos entender que uma cidade será, por natureza, um espaço altamente densificado e de grande dimensão, “uma aglomeração de gente, de capitais e de outras forças de produção num espaço limitado, mas também uma forma de povoamento, um lugar na paisagem dotado de características peculiares em termos de forma e de imagem” (Salgueiro, 2005, p. 176). As típicas imagens das grandes cidades americanas, asiáticas, sul-americanas e mesmo europeias conduzem-nos a essa ideia: extensões intermináveis de prédios com milhares ou mesmo milhões de pessoas percorrendo as suas longas ruas e avenidas.

Mas, se a definição assenta em questões como dimensão e densidade, como explicar que existam cidades com poucos milhares de habitantes e vilas com largas dezenas de milhar? A questão da densidade não parece,

portanto, ser elemento suficiente para se saber o que é ou não cidade. E essa dificuldade conduz ao problema com que se debatem há anos os estudiosos. Não há critérios uniformes que permitam, independentemente do contexto, definir com clareza o que é uma cidade, ou melhor, não existe uma definição única de cidade. Daí que se possa concluir que a cidade se apresenta como uma qualificação das povoações sem grande efeito em termos práticos (Salgueiro, 1992, p. 25).

Além desse aspeto, pode-se também destacar o chamado “paradoxo urbano”, que se traduz no facto de, por um lado, e num mundo mais urbanizado, as cidades serem cada vez mais iguais, os seus traços serem encontrados em toda a parte; e, por outro lado, elas serem estudadas e vistas como lugares peculiares, como lugares particulares com papéis específicos (Balducci e Fedeli, 2008).

A literatura produzida tem procurado fornecer algumas pistas para tentar encontrar um *corpus* de informação que permita chegar a uma definição, que acabam por se revelar normalmente divergentes, dependendo do autor do qual falamos ou da disciplina da qual ele é oriundo. Como nos diz Salgueiro (2005, p. 176), cidade será o local onde encontramos maior variedade de equipamentos, como universidade, hospital, museus, bibliotecas, atividades produtivas não agrícolas e equipamentos de transporte, por exemplo. Para Rémy e Voyé (2004) a cidade surge “logo que se passe de uma situação de autoprodução de vários bens socialmente valorizados a um estádio em que a produção desses bens é considerada, tendo de passar por lugares e por atores especializados” (ibid., p. 34). A questão aqui assenta, portanto, na oposição do campo (que produz os bens)

à cidade (que os transforma), um pouco na linha da cidade parasitária de Hoselitz à qual esses autores aludem: a cidade que nada produz e apenas aproveita o que o campo lhe fornece (ibid., p. 39). Contudo, e ainda pelos mesmos autores, a oposição cidade/campo não deve ser vista apenas do ponto de vista da densidade, dimensão e heterogeneidade, mas deve-se, sim, colocar o enfoque na questão da funcionalidade e do poder que a cidade concentra. E mesmo a questão da produção, elemento caracterizador do campo durante todo o tempo em que à cidade coube a quase exclusividade da transformação das matérias, se válida durante séculos, assistiu a uma mudança de paradigma com a revolução industrial, que transformou as cidades igualmente em centros de produção.

Goitia (2008) alerta para o facto de se incorrer no erro de querer encontrar-se uma definição única de cidade, e ela não é possível, pois diferirá sempre, porquanto se refere a cidades diferentes, desde a clássica em oposição à medieval, passando pela europeia, construída em cima de um substrato de séculos, até à americana. Assim sendo, Goitia lembra Oswald Spengler quando este afirma que a cidade não se define pela sua dimensão, mas sim pela "alma da cidade", a alma que falta às cidades modernas americanas, da Ásia e da Europa industrial, pois estas não têm essa "essência denominada cidade", são centros onde não "se vive uma vida peculiar e própria" (ibid., pp. 17-18). Por essa razão, Goitia fala-nos do problema das cidades sem alma que ele encontra ao ver certas aglomerações norte-americanas às quais resiste a chamar cidade, não obstante o seu volume e população consideráveis, entendendo que as cidades sem alma são frutos da cidade industrial (ibid., pp. 18-19).

Ascher (2010) entende estarmos a viver uma nova revolução urbana que vem na sequência das duas que a precederam: a cidade clássica e a cidade industrial. Começa por dar a definição de cidade apresentada na linha da de Rémy e Voyé, isto é, "como agrupamentos de populações que não produzem os seus meios de subsistência alimentar" (ibid., p. 21). Mais uma vez se alude aqui à cidade parasitária que aproveita o que o campo produz. Contudo, e já sabemos, essa foi a realidade, em certa medida, que se viveu no período pré-industrial. A cidade passou a ser muito mais do que uma aglomeração que não produzia os seus meios de subsistência (sempre foi). Com o desenvolvimento dos transportes, passou a existir a possibilidade de escolher o local de residência ou do estabelecimento das atividades. Os lugares passaram a alterar a sua natureza. O que outrora foi espaço agrícola pode, quando necessário, passar a ser espaço urbano, assim seja entendido que isso é útil ou necessário (ibid., p. 39). Isso sempre assim aconteceu e, historicamente, "as cidades irradiavam, muitas vezes desordenadamente, de antigos e estabilizados núcleos históricos para o espaço circundante" (Barros, 1990, p. 45). Para Ascher, entramos já na terceira revolução urbana, aquela que, assente na tecnologia, permitiu a mudança profunda dos territórios, o aproximar das distâncias, o tornar perto o que fisicamente está distante. Essa nova revolução terá, naturalmente, impactos nas cidades e nos modos de vida urbanos e traduz-se em cinco grandes evoluções que caracterizam essa terceira revolução: a metapolarização; a transformação dos sistemas urbanos de mobilidade; a formação de espaços-tempo individualizados; a redefinição das relações entre interesses individuais, coletivos e gerais; e as novas

relações com riscos (Ascher, 2010, p. 61). Em decorrência a essa realidade, as conurbações vão crescendo e absorvendo as cidades, vilas e aldeias dos arredores, tornando cada vez mais difícil descortinar os limites físicos e sociais entre a cidade e o campo (ibid., p. 63.)

Talvez seja necessário recuar até a cidade medieval para poder, com clareza, estabelecer uma fronteira inequívoca entre o espaço urbano e o espaço rural, fronteira esta que existia em forma de muralha que envolvia a urbe e a separava (protegia mesmo) do exterior não urbano. Se havia um traço que tornava simples perceber onde acabava o campo e começava a cidade, ele traduzia-se através da muralha, que nos indicava que, dali para dentro, outro mundo se abria (Goff, 2007, p. 69). O camponês que se dirigia à cidade para vender os seus produtos sabia que entrava num espaço que não era o seu. A cidade era o local do comércio, onde o homem do campo levava o que tinha produzido e buscava as matérias transformadas. A cidade era um local diferente para gente diferente. Habitar na cidade tinha as suas exigências. Era necessário saber um ofício, algo que permitisse transformar o que vinha do campo em mercadoria útil que, depois, pudesse ser vendida, retirando daí um rendimento, fazendo de um determinado mister modo de vida (Goitia, 2008, p. 80), por isso a cidade se organizava em bairros, que correspondiam ao exercício de determinada profissão (Rémy e Voyé, 2004, p. 40). Mas a cidade acolhia muito mais do que artesãos. Era também onde se concentrava o poder, quer religioso quer político. Era onde os Senhores assentavam, vivendo dos rendimentos que o privilégio de ser proprietário lhes conferia (Jibid., p. 38), embora esses Senhores

constituíssem, ao mesmo tempo, um obstáculo à burguesia medieval que despontava, ao limitarem a sua liberdade de ação para fazerem os seus negócios, o que, conseqüentemente, tinha implicações no desenvolvimento da própria cidade (Goitia, 2008, pp. 80-81). Para o rural, que aí ia vender os produtos em bruto, a cidade apresentava-se como muito mais do que local de troca de produtos por outras mercadorias ou dinheiro. Era o espaço que lhe permitia, embora de forma passageira, sociabilizar com outras pessoas, ver o que não podia ver no campo, com sorte encontrar alguma diversão e as outras funções que lhe estavam vedadas pela vida no campo. A cidade não era para todos, e por essa razão apresentava-se como objeto de desejo para quem a ela não conseguia aceder (Goff, 2007, p. 69), a não ser quando os portões (proteção às ameaças que vinham do exterior, não só militar como, em certa medida, também às ameaças à própria ideia de *urbanitas* por parte dos que não eram da cidade) lhes eram abertos para permitirem uma breve passagem para poderem tratar do que os tinha levado até lá.

A evolução tecnológica, nomeadamente no que ao modo de fazer a guerra dizia respeito, fez com que as muralhas deixassem, a certa altura, de conseguir cumprir a sua função, que era proteger das ameaças do exterior, tornando-as inúteis (Lamas, 2011, p. 204). Com o seu desaparecimento físico, e à medida que elas iam sendo destruídas, abria-se a possibilidade de a cidade se expandir para fora do perímetro ao qual os muros anteriormente a circunscreviam. Pode falar-se num primeiro momento de expansão urbana, o momento em que a fronteira física que separava o urbano do rural se

começava a desvanecer, o momento em que os limites físicos da cidade deixavam de existir. Esse fenômeno, da expansão histórica da cidade, irá desenvolver-se durante anos e terá impactos duradouros em muitas, nomeadamente nas europeias onde mais se fez sentir. A cidade concentrada, compacta, limitada e circunscrita começa a alargar, a conhecer novos espaços, novos centros até. Esse alargamento vai deixando marcas, nalguns casos poderá falar-se até em cicatrizes, que ajudam a escrever a história de cada cidade, porquanto esses vestígios que ficam, quer físicos quer toponímicos, remetem para a memória do que ali existiu antes, como se pode encontrar em muitas das atuais cidades de origem medieval. Nem sempre esse alargamento foi pacífico. Em Genebra, por exemplo, a burguesia manifestou forte oposição à destruição das muralhas, pois adivinhava que isso eliminaria os limites da cidade, conferindo à muralha mais do que um valor de proteção às agressões externas, fazendo dela como que uma marca de delimitação clara do que era a cidade e do que não era, e que parte dos habitantes da cidade não aceitava ser varrida da paisagem urbana (Rémy e Voyé, 2004, p. 71).

Definir a cidade torna-se, portanto, um desafio difícil de ultrapassar. Dir-se-ia que há tantas definições quantos definidores. O recurso à etimologia poderá dar algum contributo para a obtenção de um conjunto de informação que permita apontar para um caminho comum. Os termos referentes à cidade têm proveniência latina. A *urbs*, *civitas*, *villa* constituíram a base para os vocábulos modernos relacionados com a cidade, começando na urbe, derivada de *urbs*; na cidade, resultante da *civitas*; e na vila, proveniente da *villa* (Goff, 2007, pp. 10-14). Curiosamente, encontramos

na evolução dessas palavras novos étimos que usualmente são utilizados para procurar estabelecer marcas caracterizadoras do modo de ser urbano. A *urbanidade* e o *civismo* são dois desses exemplos, quando pretendemos marcar fronteiras de comportamento e de saber-estar que permitam estabelecer diferenças entre o viver em sociedade num contexto de aglomeração de gente heterogênea e anónima. É evidente que essas marcas são também válidas para o espaço não urbano, e isso é feito no sentido de procurar que esse espaço se possa elevar, se possa aproximar ao que sucede na cidade, exemplo maior do viver em aglomeração.

A cidade começa por ser um "sítio natural no espaço geográfico" (Lacaze, 1999, p. 16). Tradicionalmente, ela surgia junto das vias de comunicação, rios, estradas e portos que permitiam o fluxo das mercadorias. Era igualmente importante que o espaço envolvente fosse rico em terra fértil e recursos naturais que permitissem abastecê-la com os produtos essenciais para a sobrevivência dos seus habitantes. É só mais tarde na história que surgem as cidades de "criação voluntária" (ibid., p. 17). Estas, ao contrário das anteriormente descritas, surgem como fruto de necessidades ou de estratégias que se iam fazendo sentir. Madrid, por exemplo, está estrategicamente colocada no centro de Espanha, parecendo quase querer desempenhar uma função panóptica de observação do reino; poder controlar tudo em seu redor. Brasília, por sua vez, procurou descentralizar o poder, levando-o para uma zona quase desabitada do País, procurando equilibrar o jogo de forças das cidades, surgindo como contraponto ao poder de cidades como São Paulo ou o Rio de Janeiro. Esta foi uma outra forma de se fazer a urbanização, não a espontânea que originou

a grande maioria das cidades, mas a utilitária, que foi criando as cidades novas, muitas delas resultantes das explosões demográficas da história (ibid.).

Na Europa, as cidades vivem na atualidade um momento em que, em termos demográficos, parecem crescer e estagnar ao mesmo tempo, contrariamente ao que sucede noutros continentes em que a dinâmica de crescimento parece imparável (Balducci e Fedeli, 2008, p. 243). Esse fenómeno parece dever-se aos diferentes ciclos económicos que os diversos países vão vivendo, fazendo com que, nuns casos, alguns territórios, por se encontrarem em fase de mudança, observem momentos de crescimento, enquanto outros, por já terem passado por essa fase, atravessem momentos de estagnação. As cidades maiores assistem, ainda assim, a crescimentos mais notórios que os territórios de menor dimensão (ibid.).

A mobilidade desempenha também um papel fundamental no redesenhar das áreas urbanas. É ela que, associada aos preços sempre crescentes da habitação, faz com que os centros sejam cada vez mais desprovidos de residentes e que as cidades se espriem para as periferias, especialmente quando se trata de famílias jovens com crianças (ibid., p. 245).

Embora os processos de urbanização se generalizem praticamente em todo o globo, as dinâmicas que lhes estão associadas divergem de país para país ou de continente para continente, originando resultados diferentes. Enquanto na Europa assistimos à suburbanização cada vez mais crescente, justificada por razões económicas e não por uma vontade intrínseca do indivíduo de fugir do centro; nos EUA essa mesma suburbanização deve-se muitas vezes a tentativas de encontrar mais espaço a

melhor preço, abandonando intencionalmente o centro, que fica reservado para o trabalho (Forsyth, 2012). No caso asiático, o imparável êxodo rural para as cidades, ao qual assistimos na atualidade e que, durante anos, políticas governamentais impediram, nomeadamente na China, através de mecanismos como o *hukou*,¹ faz com que as cidades do período pré-êxodo não tenham qualquer possibilidade de acolher os milhões de novos residentes que a elas se dirigem, originando o surgimento de centenas de novas cidades criadas de raiz para albergar esses milhões de novos urbanos. Estes são apenas três exemplos que espelham três realidades diferentes de processos de urbanização, reforçando, mais uma vez, a dificuldade que existe em encontrar uma definição única de cidade.

A cidade em Portugal

Em Portugal as cidades foram-se estabelecendo ao longo das vias de comunicação fluviais e dos portos marítimos, dispersando, depois, pelo território por motivos demográficos ou militares. Historicamente, o título de cidade ou promoção de vila a esse estatuto era de responsabilidade político-administrativa concedida pelo Rei ou Parlamento, estando essa responsabilidade na atualidade reservada à Assembleia da República e às Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira (Salgueiro, 1992, p. 19). A lei que regula a determinação e categoria das povoações em Portugal é a lei n. 11/1982 de 2 de junho e assenta numa junção de critérios demográficos com funcionais. Desde o século XIX, a rede urbana pouco se alterou, desenvolvendo-se a partir dos aglomerados urbanos historicamente existentes, que se foram adaptando à evolução

demográfica (Costa, 1993). Muitas das cidades criadas em Portugal eram-no no sentido de tentar valorizar determinadas regiões pouco povoadas ou com fins estratégicos, como sucedeu com os casos da Guarda e de Vila Real, que foram criadas para repovoar territórios devastados por guerras e com o intuito de servirem de guarda à fronteira com Espanha (Salgueiro, 2005, pp. 180-181). Não existiu em Portugal o hábito de criar cidades de raiz, apenas as cidades de Fátima (origem religiosa), Entroncamento (tal como indica o nome, por ser local de cruzamento de várias linhas ferroviárias) e Santo André (para servir de assentamento da população que se esperava que o projeto de Sines viesse a atrair) surgiram na linha das cidades novas (Costa, 1993, pp. 6-7). De resto, as cidades portuguesas devem a sua origem à evolução dos aglomerados que já existiam. A dicotomia cidade/campo não tem de corresponder obrigatoriamente à dicotomia rural/urbano, pois podemos encontrar cidades “dominantemente rurais e campos marcadamente urbanos” (Baptista, 2006, p. 58). Historicamente, Portugal é caracterizado como sendo um país de vilas e aldeias, e podemos encontrar a realidade atrás descrita manifestada através de cidades rurais e campos urbanos (Carvalho, 2008, p. 48). A década de 1980 foi aquela em que se assistiu à maior promoção de vilas a cidades em Portugal, especialmente entre 1984 e 1986, em que 34 vilas passaram a ostentar o estatuto de cidade (Salgueiro, 1992, p. 24).

O caso português tem assistido a uma assinalável litoralização da população, que se vai concentrando no eixo que começa acima do Porto e vai até sul de Lisboa, formando uma aglomeração urbana ininterrupta em que se torna difícil saber onde acaba uma cidade

e começa outra, algo que se pode assemelhar, salvo o exagero, à ideia de cidade linear que o urbanista espanhol Arturo Soria y Mata idealizou em finais do século XIX. Assiste-se também a uma assinalável concentração populacional na zona do litoral algarvio, em contraponto com a chamada desertificação do interior, cuja mancha livre do território é pontualmente interrompida por alguns aglomerados mais significativos, normalmente referentes às capitais de distrito e a seu entorno muito próximo.

Embora muito marcada pelas áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AML e AMP), que concentram cerca de 43% da população residente no país (INE, 2014), observa-se uma rede de cidades médias que vão constituindo algumas conurbações de diferentes tipologias, como, por exemplo, a de Aveiro, no centro norte do país, que, embora em dependência relativamente à Área Metropolitana do Porto (AMP), constitui uma constelação industrial com os concelhos vizinhos; e um pouco mais abaixo, Coimbra, que preside a uma constelação urbana de emprego assente nos serviços públicos proporcionados pela universidade e pelos hospitais, formada com os concelhos de Montemor-o-Velho, Soure, Miranda do Corvo, Lousã, Póvoa do Varzim e também Condeixa-a-Nova (Marques, 2006). Essas constelações, embora de menor dimensão que as áreas metropolitanas, acabam por também se caracterizar por terem um polo dinamizador que atrai e influencia significativa população em seu redor que faz uso da mobilidade, muito associada ao transporte individual, para se poder deslocar de casa para o trabalho ou para o local de estudo.

Não deixa de ser quase paradoxal que a cidade, enquanto termo isolado, seja tão difícil de definir e exista, depois, uma panóplia de

expressões cujo significado é facilmente explicável através da decomposição das palavras que a compõem, como sucede com a cidade-região, cidade média, cidade-dormitório, megacidade ou cidade global, por exemplo. Nessas expressões compostas, a cidade é como que adjetivada, permitindo-nos, mesmo sem conseguirmos definir muito bem o que é uma cidade, saber de que cidade se trata quando falamos, por exemplo, em cidade-dormitório.

No grupo dessas (diríamos) cidades adjetivadas, encontramos as cidades médias, conceito que parece surgir pela primeira vez em França nos anos 1970 como alternativa às grandes cidades (Costa, 2002). No caso desse tipo de cidades, a sua definição assenta em dois aspetos: a sua dimensão à escala urbana (sempre a dimensão) e as funções e papel que desempenham no sistema urbano ao qual pertencem (ibid.). Diz ainda essa autora que, numa tentativa para se encontrar um critério mensurável que permitisse identificar uma cidade média, o congresso Ibero-Americano de Pamplona de 1996 apontou o intervalo entre 20.000 e 50.000 habitantes para se poder atribuir tal classificação. Esse número foi posteriormente revisto para outro mais baixo. A Comissão Europeia (CE), por sua vez, indicava que seriam cidades grandes as que tivessem mais de 250.000 habitantes, médias as que tivessem entre 100.000 e 250.000 habitantes e pequenas as que tivessem menos de 100.000 habitantes (ibid.). À luz desses critérios, Portugal teria apenas seis cidades médias no continente (maioritariamente nas AML e AMP) e uma na região autónoma da Madeira (INE, 2014). Sendo Portugal um país com pouca população, a definição de cidades médias com

base no número de habitantes² terá de ser necessariamente diferente para países como a França ou Alemanha e em comparação com outros com menor número de habitantes. Por essa razão, e como nos lembra Teresa Salgueiro, por volta do último quartel do século passado, o Instituto Nacional de Estatística e a Direção Geral de Ordenação do Território e do Desenvolvimento Urbano, através de um grupo de trabalho, geraram as tipologias de áreas urbanas em Portugal (Salgueiro, 2005, p. 185). Desse trabalho, resultou a criação de três áreas de diferente tipologia urbana: área predominantemente urbana (APU), área medianamente urbana (AMU) e área predominantemente rural (APR), visando, com base nessa informação, destringir territórios urbanos de territórios rurais (ibid.). A necessidade de criar nomenclatura uniforme tem gerado documentos que norteiam a análise dessas realidades, como é o caso do glossário do desenvolvimento territorial saído da conferência europeia dos ministros responsáveis por essa temática (Cemat, 2011).

Para que se possa fazer um trabalho de análise mensurável em critérios definidos, o INE criou, em 2002, a ideia de cidade estatística que representa uma

unidade territorial que corresponde ao ajustamento do perímetro urbano, consagrado nos instrumentos jurídicos de ocupação de solos para a povoação com categoria de cidade, ao perímetro das subsecções estatísticas utilizadas pelo INE na Base Geográfica de Referenciação da Informação (BGRI) e que a integram.³

Portugal é composto maioritariamente por cidades com baixa demografia que se podem incluir naquilo que internacionalmente se

pretende classificar como cidade média, isto é, cuja “importância regional” e “contributo para a organização dos sistemas urbanos regionais” são determinantes (Costa, 2002, p. 108), ou seja, cidades que assumem um papel fundamental para a fixação de população fora das duas grandes áreas metropolitanas nacionais e que funcionam como centros dinamizadores de todo um sistema regional. É nesse sentido que uma cidade com apenas 20.000 habitantes,⁴ que, à luz de critérios demográficos de algumas entidades, poderia nem tampouco acolher o estatuto de cidade (Dijkstra e Poelman, 2012; Eurostat, 2016), pode ser um centro absolutamente determinante para o funcionamento de uma região, como sucede em inúmeros casos no nosso país, especialmente em toda a mancha de território do interior do país afastado do litoral, onde as pequenas e médias cidades desempenham um papel fundamental no fornecimento de emprego e serviços aos lugares mais próximos e dão contributo importante para a fixação de população.

O papel das cidades médias assume, portanto, uma importância maior do que aquela que, à partida, o seu nome poderia sugerir. Em primeiro lugar pelo contributo que têm para a distribuição do sistema urbano nacional, já de si bastante desequilibrado em termos da concentração de população (e não só) que encontramos nas duas áreas metropolitanas nacionais, e, também, pela importância que elas podem assumir na hierarquia das redes urbanas, permitindo alguma, ou mesmo assinalável, independência relativamente às grandes cidades, descartando a quase subserviência relativa aos grandes centros que absorvem tudo em seu redor.

Funções da cidade

A ideia de função de cidade parte da aproximação às ciências biológicas numa altura em que os conceitos e processos dessa ciência passaram a ser utilizados para compreender as sociedades humanas, pelo que ela passa a ser vista como tendo uma função tal como um qualquer órgão tem a sua função num organismo (Salgueiro, 1992, p. 123).

Jaqueline Beaujeu-Garnier afirma ser importante considerar a cidade sujeito e objeto simultaneamente, porquanto ela existe materialmente, atraindo os habitantes aos quais fornece a maior parte do que necessitam, atuando, assim, como objeto, e, ao mesmo tempo, transformando esses habitantes através do ambiente urbano, assumindo a função de sujeito que molda e se deixa moldar por quem a habita (Beaujeu-Garnier, 1983, pp. 19-22). Halbwachs chamava igualmente a atenção para esse facto, ao afirmar que “o grupo ‘molda’ o espaço, ao mesmo tempo que se deixa ‘moldar’ por ele” (Silvano, 2010, p. 19). E a questão do espaço assume um papel importante, especialmente se atentarmos no facto de ele ser um produto social, resultado dos seus membros (Lefebvre, 2011). A cidade pode exercer nos indivíduos um papel variável, dependendo do seu tamanho, dos seus equipamentos e da sua riqueza (Beaujeu-Garnier, 1983, p. 23).

Quando falamos nas funções da cidade, temos de equacionar a questão da hierarquia que norteia a rede urbana, até porque “a densidade funcional e relacional das cidades é mais importante do que a sua densidade populacional” (Domingues, 1999, p. 55). Entram aqui em

jogo os princípios de complementaridade entre aglomerados e que são decisivos para o desenvolvimento regional (ibid.). Historicamente, a cidade procurou responder às necessidades (defesa, comércio, etc.) que justificaram o seu aparecimento em determinado lugar, o seus consequentes desenvolvimento e expansão (ibid., p. 52). Em Portugal o surgimento e desenvolvimento (ou queda) das cidades têm sido assentes em funções defensivas, associadas à defesa do território; em funções de “vida de relação” e da troca, ligadas ao comércio; à indústria, associada à produção; à cultura, no caso das cidades universitárias, como é o exemplo de Coimbra; aos transportes, como o porto de Sines ilustra; ou, ainda, a motivos de peregrinação, como o caso de Santiago de Compostela enquanto exemplo máximo (Salgueiro, 1992, pp. 123-145), mas que também tem correspondência em Portugal no caso de Fátima.

A cidade tem funções identificadas e que se traduzem nas de enriquecimento (acumular riquezas) que determinam, em grande medida, o seu desenvolvimento; de responsabilidade (assegurando os serviços de administração, saúde e ensino), que podem exercer uma influência que vai além do seu território e que se expande pelos centros vizinhos, determinando o seu maior ou menor poder; e de criação e transmissão, que asseguram que, através da sua acessibilidade (rede de transportes e infraestruturas, por exemplo), a cidade consegue atrair gente e exercer o seu poder de formação, informação e transformação (Beaujeu-Garnier, 1983, pp. 60-61). Contudo, nem sempre é fácil, apenas assente em critérios de funcionalidade, delimitar espaços, determinar o que é cidade ou não. Em Portugal é frequente assistir a casos de cidades que dependem em grande

parte de serviços essenciais, como a saúde ou a educação, de cidades nem sempre próximas, o que não impediu que ostentassem o título de cidade, mesmo assegurando alguns desses serviços, embora de forma insuficiente. E verifica-se também que a dependência por parte de muitos lugares das proximidades das grandes capitais regionais, como no caso de Lisboa e do Porto, impede que eles possam ser considerados cidades, embora muito populosos, uma vez que essas duas cidades polarizam a maior parte dos equipamentos e recursos (Salgueiro, 1992, p. 25).

Mas, numa escala mais pequena, interessa entender a importância funcional dos lugares, desde o mais pequeno, isolado no meio da montanha, até o grande centro urbano de Lisboa ou do Porto, pois a hierarquização que os seus habitantes fazem deles prende-se muito poucas vezes com a sua dimensão ou com a sua densidade e liga-se muito às funções que eles oferecem ou às quais permitem aceder. A cidade tem como uma das suas funções principais prestar serviços (ibid., p. 123). Essas funções associam-se, por norma, à importância dos setores secundário e terciário, tal como ficou bem expresso em 1996 na classificação dos concelhos portugueses em urbanos, semiurbanos e rurais com base em critérios demográficos e funcionais, sendo exigido, para os urbanos, lugares com mais de 10.000 habitantes e com percentagens da população ativa dos setores secundário e terciário superiores à média nacional (Salgueiro, 2005, p. 184)

Se tomarmos como exemplo uma pequena vila nos arredores de uma cidade, poderemos perceber que ela influencia os pequenos lugares que integra e é influenciada pela cidade da qual depende. Para o trabalhador rural

do pequeno lugar, que na melhor das hipóteses tem um café que lhe permite conviver com os vizinhos ou descansar um pouco do trabalho diário, a freguesia será o que, em termos funcionais, constituirá a referência para a satisfação de algumas das suas necessidades para um regular funcionamento do seu dia a dia. É lá, na sede de freguesia (unidade administrativa mínima), que encontrará a respetiva junta de freguesia, representação do poder, onde poderá tratar de alguma burocracia; o posto médico (quando existe), para resolver os problemas de saúde; e a escola, onde poderá colocar os filhos. O que não encontrar na sede de freguesia já o obrigará a deslocar-se à sede do concelho, onde poderá encontrar os bancos, as finanças, os correios e o tribunal. Será aqui também que conseguirá comprar alguns produtos ou objetos aos quais não consegue aceder nos espaços que descrevemos anteriormente. Para algumas pessoas, bastará subir esses dois degraus para satisfazer quase todas as suas necessidades cotidianas. Para essas pessoas, ir à vila será como ir à cidade, uma vez que, para elas, funciona como cidade, pois a forma como a veem é semelhante à do residente mais exigente que se sente obrigado a recorrer à cidade para satisfazer as suas necessidades. Dependendo das expectativas, as funções de cidade são cumpridas em diferentes níveis para diferentes atores (Beaujeu-Garnier, 1983). Assim sendo, enquanto para alguns a vila assegura as suas necessidades do quotidiano, reservando-se as deslocações para outros concelhos maiores ou para a capital de distrito para situações excecionais; para outros ela não consegue suprir a maior parte das suas necessidades, podendo limitar-se a servir apenas de espaço monofuncional, por norma residencial, obrigando-os a procurar

todas as restantes funções noutra lugar. Tal como afirmava Durkheim, o espaço é “indissociável da sociedade que o habita, e é na relação que se estabelece entre ambos que se deve procurar a explicação para os tipos de organização que manifesta” (Silvano, 2010, p. 14). Enquanto para uns a sede do concelho é percebida como cidade, para outros é aldeia.

A Carta de Atenas, saída do Ciam⁵ de 1933, definia as quatro funções básicas da vida urbana: *habitar, trabalhar, circular e recrear-se* (Wilhelm, 1979, p. 52). Um espaço que não permita o cumprimento de todas essas funções vê colocada em questão a sua capacidade de estar alinhado com a vida urbana. No caso das cidades-dormitório, por exemplo, ao centrarem a sua existência na função do *habitar*, não conseguindo um equilíbrio no que respeita ao *trabalhar*, apenas em parte assistem ao exercício da *vida urbana*. Parafraseando este autor:

[...] não é possível pensar em cidade sem pensar em vida urbana [...] uma população é formada por indivíduos que, ao nível das suas atividades cotidianas, estabelecem e recriam subsistemas de vida (conjuntos de atividades de significância para a vida de cada um) [...] esta escolha de subsistemas significativos determina não só o caráter dominante de uma cidade, como também, em última análise, a sua forma física. (Ibid., p. 65)

Mas, mais do que impor critérios para aferir se determinado espaço cumpre ou não as exigências da vida urbana, importa, talvez, atentar às necessidades individuais. Da mesma forma que um residente de um pequeno lugar pode considerar não necessitar mais do que uma ou outra deslocação esporádica à sede do concelho para suprir as suas necessidades,

um residente do centro da vila pode achar-se na obrigação de se deslocar para fora dela para encontrar resposta a parte considerável das suas exigências, remetendo a vila para apenas uma ou outra função por ele considerada de menor importância. Trata-se de uma questão individual e é a capacidade que os lugares têm para contentar o mais diverso tipo de necessidades que as tornam mais ou menos importantes para os seus habitantes. Mais do que administrativamente determinar que esse lugar é cidade e aquele é vila, importa perceber se aquele que vai passar a ser cidade é autónomo na satisfação das necessidades da sua população ou se obriga a deslocamentos recorrentes ao concelho vizinho (que até pode ser uma vila) para as satisfazer.

Como parece ser comum com quase todos os aspetos que envolvem as questões urbanas, a distinção entre o que é vila e o que é cidade não é clara. Enquanto uns almejam alcançar o estatuto de cidade, outros nem querem pensar em deixar de ser vila. Num artigo sobre esse assunto em 2010, o Presidente de Câmara de um dos maiores concelhos portugueses pronunciava-se desta forma relativamente a este assunto:

Em oposição a vila, a (des)promoção a cidade dá a imagem de aglomerado densamente urbanizado, satélite e dormitório da capital, com características bem distintas da vila de Cascais e que queremos continuar a manter [...] [A elevação a cidade] Não adianta nada e só dá despesa com a alteração da simbologia a que obriga. (Público, 2010)

Observe-se a forma como o responsável máximo do município se refere à possibilidade de sua vila ascender à condição de cidade:

essa possibilidade é vista como uma (des)promoção. Mais uma vez, mais do que a questão do termo, parece importar refletir sobre a questão das funcionalidades e da satisfação das necessidades dos habitantes. Enquanto para uns, passar de vila a cidade traz um acréscimo de estatuto e faz subir na hierarquia urbana, para outros traz apenas despesa e não acrescenta nada ao que já têm.

Ainda no mesmo artigo deparamo-nos com outra observação:

Gostaria de poder pensar a cidade de Algueirão-Mem Martins [assume Manuel do Cabo, presidente da junta desta freguesia do concelho de Sintra] mas não existe uma cidade sem pavilhão gimnodesportivo, um complexo polidesportivo, um centro de saúde que não seja num prédio de habitação com seis andares (onde as pessoas com deficiência são atendidas à porta), sem um centro dia ou um lar público, sem piscinas (há uma para 120.000 habitantes), sem creches públicas, sem um parque ou jardim digno desse nome [...]. Nada disso existe na minha freguesia. Os construtores não deixaram espaços disponíveis para outra coisa que não fosse habitação. E a culpa é da câmara municipal, que autorizou que se construísse mesmo por cima das ribeiras [...]. (Ibid., 2010)

A observação aqui feita pelo presidente à data da entrevista da junta de freguesia de Algueirão-Mem Martins é ilustrativa do que temos vindo a destacar: de pouco vale a elevação administrativa à cidade se, em termos funcionais, estamos a falar de locais que, exceção feita à sua densidade, dimensão (e até heterogeneidade), pouco diferem de lugares desprovidos das mais básicas infraestruturas. E essa é a realidade que ajuda a mascarar cidades que, elevadas a esse estatuto, na prática

servem apenas de dormitório da cidade central da sua proximidade e onde a sua população busca a satisfação das mais elementares condições para uma boa qualidade de vida, para uma vivência plena da urbanitas que ali não conseguem encontrar.

Critérios estatísticos para a definição de cidade

Mas é, quando se decide comparar as cidades entre países que a dificuldade em definir cidade surge de forma mais clara. Até há poucos anos, não havia, no seio da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Económica (OCDE), uma harmonização no que à definição de cidade dizia respeito, o que provocava a desigualdade nas comparações que eram feitas no âmbito urbano entre os vários países integrantes desse organismo. Foi nesse sentido que, em 2011, a OCDE criou uma nova definição de cidade (Dijkstra e Poelman, 2012). À luz dessa nova definição, foram identificadas, na Europa, 828 cidades com um centro urbano de pelo menos 50.000 habitantes, limite mínimo para essa classificação, e metade era considerada pequena cidade. Foram também identificadas, na Europa, duas cidades globais, Paris e Londres (ibid.).

A definição harmonizada instituída pela OCDE recorreu ao critério da densidade demográfica para encontrar uma forma uniforme de comparação entre países. A necessidade dessa harmonização surge da dificuldade em comparar cidades com base apenas na sua classificação por país. É precisamente por os critérios que determinam o que é e o que não é cidade

divergirem de país para país que essa dificuldade existe. Em Inglaterra, por exemplo, é o Rei que atribui o título de cidade, classificação que fica até que ele a decida revogar. É por isso que, na atualidade, podemos encontrar locais com estatuto de cidade com apenas 2.000 habitantes, quando outros no mesmo país podem acolher mais de 3.000.000 (Dijkstra e Poelman, 2012, p. 5). Como é fácil de entender, numa situação destas não é possível estarmos a comparar situações tão diferentes, daí a necessidade de criação de um mecanismo que permita comparar o comparável.

Essa nova definição toma como base a existência de um centro urbano identificado tendo em vista critérios de densidade demográfica. Para tal, parte-se da identificação de células densificadas com mais de 1.500 hab./km², células que se vão juntado a outras contíguas com o mesmo critério e que vão, em conjunto, apurar o que é o centro urbano logo que deixem de existir mais células compatíveis com o critério definido, sendo que, para isso, o conjunto resultante tem de totalizar pelo menos 50.000 habitantes. Num terceiro passo, procura-se verificar se, nas unidades administrativas adjacentes ao centro urbano, pelo menos metade da sua população se encontra dentro do centro urbano, concluindo-se, nesse caso, que elas são elegíveis para fazerem parte da cidade. Por fim, a cidade é definida assegurando que: 1 – existe uma ligação em nível político; 2 – pelo menos 50% da população da cidade vive num centro urbano; e 3 – pelo menos 75% da população do centro urbano vive numa cidade (ibid.).

Num segundo momento, podem identificar-se as zonas de comutação baseadas nos padrões de comutação. Com base nessas zonas,

identificam-se as de abrangência da cidade, e o mesmo centro urbano pode ser partilhado por mais do que uma cidade, estabelecendo-se, assim, diversas tipologias que vão das pequenas cidades (50.000-100.000 hab.) até às cidades extragrandes (1.000.000-5.000.000 hab.) que precedem as cidades globais que terão mais de 5.000.000 habitantes (ibid.).

Esses critérios permitirão que os centros urbanos possam, por vezes, ser maiores que os próprios limites da cidade. No seguimento dessa realidade, algumas das cidades *alargadas* são compostas por mais do que uma cidade.

Entende-se, portanto, que em face da necessidade de procurar alguma uniformização de critérios que permitam análises comparativas, essa metodologia tenha sido criada. Dessa forma, foram identificadas, no caso português, dezesseis cidades: doze classificadas como pequenas, uma média, uma grande, uma classificada como XL e outra como XXL (ibid.). Comparadas com as pouco mais de centena e meia de cidades que têm essa classificação legal em Portugal, observamos que essa definição da OCDE reduz largamente esse número. E há que observar que alguns dos exemplos de cidades de maior dimensão que a metodologia da OCDE identifica para a realidade nacional se referem não a cidades, mas sim a vilas. E nesse seguimento surge outra das discussões que observamos amiúde, e que se prende com a distinção entre a cidade e a vila, distinção que é possível nalguns países pelos próprios termos diferentes utilizados, mas mais difícil onde isso não acontece. No caso português, temos cidade e temos vila. No caso francês, temos *city* e *village*. No caso alemão, italiano ou espanhol, por exemplo, temos apenas um termo para classificar realidades diferentes (Espon, 2012, p. 3).

Uma busca em qualquer dicionário da língua portuguesa apresentará como definição primeira de vila: "Povoação, de categoria inferior à de cidade e superior à de aldeia".⁶ Como já foi referido anteriormente, essa definição nem sempre tem correspondência ao concreto, e esta é uma realidade não só vivida no contexto nacional, mas também em termos internacionais. Nesse sentido, o Espon (European Spatial Planning Observation Network) produziu, em 2014, um relatório no qual procurou dar algum contributo para a definição das cidades de pequena ou média dimensão (as *Towns*), em muitos países equivalendo às vilas portuguesas como elas são percecionadas no sentido mais comum. Para essa definição, e ao contrário da opção tomada pela OCDE para as cidades que se fundava apenas em critérios de densidade, a abordagem teve em conta critérios morfológicos, funcionais e administrativos (ibid., p. 3). Nesse sentido, essas unidades de pequena ou média dimensão têm em conta aglomerações de 5.000 a 50.000 habitantes densamente edificadas com mínimos de concentração demográfica. Ela deve igualmente ser, em termos administrativos, uma unidade de governo local e, em termos funcionais, concentrar atividades, serviços e outras funções que sirvam outro aglomerado das proximidades (ibid., p. 4). Para a identificação desse tipo de aglomerados, continua a utilizar-se células de 1 km², embora a concentração de população aqui desça para as 300 pessoas por célula, ao contrário das 1.500 tomadas como marcador para as cidades. Verifica-se que esses territórios trabalham em estreita ligação com outros que lhes ficam nas proximidades e que, em muitos casos, acabam por cumprir os critérios definidos para a classificação de *Town*

quando analisados num *continuum* e não de forma estanque. No caso português, verifica-se que uma parte considerável dos 308 municípios existentes são aglomerações desse tipo, fazendo do caso nacional um território que concentra grande parte da população nacional em poucas cidades e que distribui o restante por inúmeras pequenas cidades e vilas.

Por último, a organização europeia de estatística, Eurostat, e para nos mantermos em contexto europeu, define em termos estatísticos uma cidade como uma área densamente povoada, remetendo as áreas de densidade intermédias para as *Towns* e identificando, como áreas rurais, as de baixa densidade populacional (Eurostat, 2016). Uma cidade será, assim, uma unidade administrativa local (LAU) onde a maioria da população habita no centro urbano com um mínimo de 50.000 habitantes; a área funcional urbana será composta pela cidade e pelas suas zonas de comutação; e a região metropolitana será uma NUT 3⁷ estatística ou uma combinação de pelo menos 250.000 habitantes identificados como recorrendo à área funcional urbana *ibid.*). Esta é mais uma forma de recorrer à densidade para definir cidade, embora aqui remetendo também para a sua vertente funcional.

Conclusão

Não é fácil definir cidade. Podem existir tantas definições quantos os definidores, porquanto

as realidades são distintas. Desde a cidade medieval muralhada, que a questão dos limites da cidade tornou-se quase impossível de determinar. Procura-se alicerçar os critérios de definição na densidade, dimensão e heterogeneidade, na linha de Louis Wirth, e na estafada oposição cidade/campo. Mas esses critérios não permitem, por si só, perceber por que razão determinado lugar é cidade e outro não. A funcionalidade dos espaços pode ser contributo importante para aclarar as razões que determinam o estatuto de cidades de uns espaços em detrimento de outros.

Em Portugal a realidade assenta numa concentração assinalável de grande parte da população ao redor das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde podemos encontrar as maiores cidades. O restante da população distribui-se por inúmeras vilas de pequena densidade um pouco por todo o país, realidade apenas interrompida por uma ou outra aglomeração de maior dimensão e funcionalidade, normalmente coincidente com as cidades capitais de distrito.

As necessidades de comparação estatística que permitam comparar realidades semelhantes determinaram o surgimento de definições por parte de organismos oficiais europeus e internacionais assentes em critérios de densidade. Contudo, há que lhe acrescentar a funcionalidade dos espaços, pois de outra forma continuará a ser difícil perceber por que razão determinado espaço é cidade e outro semelhante não o é.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-3057-3283>

Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia. Coimbra, Portugal.

manpsoares73@gmail.com

Notas

- (1) Nos anos 1960 do século XX, o governo central chinês tentou limitar a passagem de população rural para urbana através do hukou, sistema que fixava o local de residência de uma pessoa ao seu local de nascimento, atribuindo às pessoas duas categorias: trabalhador agrícola ou não agrícola. O trabalhador não agrícola tinha acesso a regalias e privilégios aos quais o agrícola não conseguia aceder. Poder ir para a cidade era o sonho de qualquer rural (Friedmann, 2005).
- (2) Os critérios de definição de espaço urbano em Portugal assentam no cumprimento de um de entre três requisitos: solo tipificado como urbano; densidade populacional com uma secção com mais de 500 hab./km²; lugar com população residente igual ou superior a 5.000 habitantes. Para mais informações, consultar https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=6251013&xlang=pt; acesso em: 14 abr 2019.
- (3) https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=6251013&xlang=pt, acesso em: 14 abr 2019.
- (4) No caso português, bastam 8.000 habitantes para que uma vila possa ascender a cidade, embora seja exigido um conjunto de equipamentos coletivos predeterminados para que isso seja possível. Para mais informação, consultar lei n. 11/1982, de 2 de junho (<https://dre.pt/application/file/a/391896>, acesso em: 14 abr 2019).
- (5) Ciam era a sigla para Congresso Internacional de Arquitetura Moderna.
- (6) "vila" (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [on-line], 2008-2013. Disponível em: <https://www.priberam.pt/dlpo/vila>).
- (6) As NUT são Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos.

Referências

- ASHER, F. (2010). *Novos princípios do urbanismo seguido de novos compromissos urbanos. Um léxico*. Lisboa, Livros Horizonte.
- BALDUCCI, A. e FEDELI, V. (2008). The State of European Cities Report: some critical reflections upon urban phenomena in the European Union 1. *Urban Research & Practice*. v. 1, n. 3, pp. 240-253.
- BAPTISTA, L. V. (2006). "Urbanização, ruralidade e suburbanidade: conceitos e realidades". In: BALSÀ, C. (org.). *Relações sociais de espaço: homenagem a Jean Remy*. Lisboa, Edições Colibri.

- BARROS, A. de (1990). A sociologia rural perante a problemática do espaço. *Sociologia - Problemas e Práticas*, n. 8, pp. 43-53.
- BEAUJEU-GARNIER, J. (1983). *Geografia urbana*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CARVALHEIRO, J. R. (2008). "Que margens tem o urbano? Modos de olhar e de interagir entre a cidade e as serras". In: VAZ, D. M. (org.). *Cidade e território - identidade, urbanismo e dinâmicas transfronteiriças*. Lisboa, Celta.
- CASTELLS, M. (1977). *The urban question*. Londres, Edward Arnold.
- CEMAT (2011). *Glossário do desenvolvimento territorial*. Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- CHOAY, F. (2013). *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. São Paulo, Perspectiva.
- COSTA, E. M. da (2002). Cidades médias. Contributos para a sua definição. *Finisterra*, v. XXXVII n. 74, pp. 101-128.
- COSTA, P. (1993). Cidades e urbanização em Portugal: uma sociologia, geografia ou economia urbanas? *SOCIUS Working Papers*, n. 4.
- DIJKSTRA, L. e POELMAN, H. (2012). Cities in Europe the new OECD-EC definition. *Regional Focus*. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf. Acesso em: 15 abr 2019.
- DOMINGUES, A. (1999). Formas e escalas da urbanização difusa: interpretação e intervenção no [Nordeste] de Portugal. *Inforgeo*, n. 14.
- ESPON (2012). *TOWN Small and medium sized towns in their functional territorial context*. Disponível em: https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/TOWN_Inception_report_July_2012.pdf. Acesso em: 15 abr 2019.
- EUROSTAT (2016). *European statistics on cities - EU Law and Publications*. Disponível em: <https://doi.org/10.2785/626218>. Acesso em: 15 abr 2019.
- FORSYTH, A. (2012). Defining Suburbs. *Journal of Planning Literature*, v. 27, n. 3, pp. 270-281.
- FRANKLIN, B. (2001). "Paris, a Capital do Século XX". In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e globalização*. Oeiras, Celta.
- FRIEDMANN, J. (2005). *China's Urban Transition*. University of Minnesota Press.
- GOFF, J. Le (2007). *Por amor das cidades*. Lisboa, Teorema.
- GOITIA, F. C. (2008). *Breve história do urbanismo*. Lisboa, Editorial Presença.
- HOWARD, E. (1902). *Garden Cities Of To-Morrow*. Swann Sonnenschein & Co., Ltd.
- INE (2014). *Tipologia socioeconómica das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto - 2011*. Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=219306900&att_display=n&att_download=y. Acesso em: 15 abr 2019.
- JACOBS, J. (1961). *The death and life of great american cities*. Nova York, Vintage Books.
- LACAZE, J.-P. (1999). *A cidade e o urbanismo*. Lisboa, Instituto Piaget.
- LAMAS, J. M. (2011). *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.

- LEFEBVRE, H. (2011). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MARQUES, T. S. (2006). "Portugal urbano : mosaicos, polaridades, relacionamentos e governança = mosaicos, polaridades, relaciones e gobernanza". In: DOMINGUES, A. *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal = Ciudad y democracia : 30 años de transformación urbana en Portugal*. Lisboa, Argumentum.
- MUMFORD, L. (1970). *The Culture of Cities*. Califórnia, Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- PARKER, S. (2004). *Urban theory and the urban experience*. Nova York, Routledge.
- PÚBLICO (2010). *Cidade não, obrigado*. Disponível em: <https://www.publico.pt/2010/01/10/jornal/cidade-nao-obrigado-18530849>. Acesso em: 15 abr 2019.
- RÈMY, J. e VOYÉ, L. (2004). *A cidade: rumo a uma nova definição*. Porto, Edições Afrontamento.
- SALGUEIRO, T. B. (1992). *A cidade em Portugal: uma geografia urbana*. Lisboa, Edições Afrontamento.
- _____ (2005). "Problemas em torno de um conceito complexo". In: MEDEIROS, C. A. (org.). *Geografia de Portugal - Sociedade, paisagens e cidades*. Lisboa, Círculo de Leitores.
- SILVANO, F. (2010). *Antropologia do espaço*. Lisboa, Assírio & Alvim.
- SIMMEL, G. (2001). "A metrópole e a vida do espírito". In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e globalização*. Oeiras, Celta.
- WEBER, M. (1969). "The nature of the city". In: SENNET, R. (org.). *Classic Essays on the Culture of Cities*. Nova Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- WILHEIM, J. (1979). *O substantivo e o adjetivo*. São Paulo, Perspectiva.
- WIRTH, L. (2001). "O urbanismo como modo de vida". In: FORTUNA, C. (org.). *Cidade, cultura e globalização*. Oeiras, Celta.

Texto recebido em 10/ago/2018
Texto aprovado em 28/nov/2018

Instruções aos autores

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista *Cadernos Metrópole*, de periodicidade quadrimestral, tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbanização e à questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contemporânea. Trata-se de periódico dirigido à comunidade acadêmica em geral, especialmente às áreas de Arquitetura e Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Geografia, Demografia e Ciências Sociais.

A revista publica textos de pesquisadores e estudiosos da temática urbana, que dialogam com o debate sobre os efeitos das transformações socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à adoção de modelos de gestão, baseados na governança urbana.

CHAMADA DE TRABALHOS

A revista *Cadernos Metrópole* é composta de um núcleo temático, com chamada de trabalho específica, e um de temas livres relacionados às áreas citadas. Os textos temáticos deverão ser encaminhados dentro do prazo estabelecido e deverão atender aos requisitos exigidos na chamada; os textos livres terão fluxo contínuo de recebimento.

Os artigos podem ser redigidos em língua portuguesa, espanhola, inglesa ou francesa.

A revista não aceitará artigos assinados por mais de 3 autores.

AVALIAÇÃO DOS ARTIGOS

Os artigos recebidos para publicação deverão ser inéditos e serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres. Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

Caberá aos Editores Científicos e aos organizadores da edição a seleção final dos textos recomendados para publicação pelos pareceristas, levando-se em conta sua consistência acadêmico-científica, clareza de ideias, relevância, originalidade e oportunidade do tema.

COMUNICAÇÃO COM OS AUTORES

Os autores serão comunicados por e-mail da decisão final, e a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

OS DIREITOS DO AUTOR

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.



NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ARTIGOS

Os trabalhos devem conter, nessa ordem:

- título, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- resumo de, no máximo, 120 palavras em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, com indicação de 5 palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito;
- *abstract* de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em inglês, com indicação de 5 (cinco) *keywords*;
- texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte arial tamanho 11, margem 2,5, tendo de 20 a 25 páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato TIF, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- referências bibliográficas, conforme instruções solicitadas pelo periódico.

Os trabalhos submetidos à *Cadernos Metrópole* devem ser enviados pelo sistema, da seguinte maneira: (1) se o/s autor/es não possuir/em cadastro ainda, favor clicar *aqui*; (2) no cadastro, preencher principalmente os seguintes campos: nome, e-mail, instituição (vínculo), e no campo "Resumo da Biografia" definir sua titulação mais alta, lugar de trabalho e função de cada um; (3) depois de cadastrado, o autor deve acessar o sistema clicando *aqui*.

Importante:

- A autoria NÃO DEVE constar no documento. As informações a seguir devem ser preenchidas no passo 3 da submissão (Inclusão de Metadados): nome do autor, formação básica, instituição de formação, titulação acadêmica, atividade que exerce, instituição em que trabalha, unidade e departamento, cidade, estado, país, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- É imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autorização e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es). O documento deve ser transferido no passo 4 da submissão (Transferência de Documentos Suplementares). Em caso de dúvida, consulte o Manual de Submissão pelo Autor.
- A revista não publica texto de autoria ou (co)autoria de graduandos. Nesse caso, o nome do graduando será citado como "Colaborador".
- O artigo que não seguir as instruções acima terá a submissão cancelada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

As referências, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). A questão urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). "Título do capítulo". In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). "O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/ SAS, pp. 193-207.

Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

Rede Observatório das Metrôpoles

Estado	Instituição	Coordenador
Baixada Santista	Universidade Federal de São paulo	Marinez Villela Macedo Brandão marinezbrandao@hotmail.com
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Ximenes Ponte julianoximenes@gmail.com
Belo Horizonte	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Alexandre Magno Alves Diniz alexandremadiniz@gmail.com
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo José da C. Ribeiro rjcribeiro@gmail.com
Curitiba	Universidade Federal do Paraná	Olga Lúcia Castreghini de F. Firkowski olgafirk@gmail.com
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Maria Clélia Lustosa Costa cleialustosa@gmail.com
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	Ana Lucia Rodrigues alrodrigues1962@gmail.com
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino mlmcllementino@gmail.com
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	Lívia Izabel Bezerra de Miranda lvisibmiranda@gmail.com
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares geoprrs@gmail.com
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida souza souza.mariaangela@gmail.com
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro marceloribeiro@ippur.ufrj.br
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Inaiá Maria Moreira de Carvalho inaiammc@ufba.br
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus lubogus@uol.com.br
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira pabloslira@gmail.com

Cadernos Metr pole

vendas

Exemplar: R\$20,00

Efetuar depósito no Banco Itaú, agência 0048, conta corrente 85200-8, em nome de Raquel Martins Cerqueira, CPF 755.984.428-68, e enviar o comprovante para o email: cadernosmetropole@outlook.com, informando endereço completo para recebimento do(s) exemplar(es).

