

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos  
**metrópole**

narrativas pós-neoliberais: interseções  
entre o extrativismo urbano e o movimento social

Ernesto López-Morales  
Orlando Alves dos Santos Jr.  
Organizadores

Cadernos Metr6pole  
v. 23, n. 50, pp. 1-426  
jan/abr 2021

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5000>

Artigo publicado em Open Access  
Creative Commons Attribution



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

Cadernos Metr pole / Observatório das Metr poles – 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 iniciar  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 Metr poles. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Observatório das Metr poles

CDD 300.5

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

## Cadernos Metr pole

*Profa. Dra. Lucía Bógus*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais - Observatório das Metr poles

Rua Ministro de Godói, 969 – 4  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 Metr poles

Av. Pedro Calmon, 550 – sala 537 – Ilha do Fund o

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 – 4  andar – sala 4E20 – Perdizes

05015-001 – São Paulo – SP – Brasil

cadernosmetropole@outlook.com

<http://web.observatoriodasmetrololes.net>

*Secretária*

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO  
DAS METR POLES**

An aerial photograph of a dense urban landscape, showing a variety of building heights and architectural styles. The image is semi-transparent, allowing the text to be clearly visible over it. The title 'metrópole' is centered in the middle of the image.

# metrópole

narrativas pós-neoliberais:  
interseções entre o extrativismo  
urbano e o movimento social



**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

**ABEU**  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

# 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) 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 Domínguez 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 *ad hoc*

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Alvaro Luiz dos Santos Pereira (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ana Claudia Duarte Cardoso (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Ana Fani Alessandri Carlos (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Ana Maria Filgueira Ramalho (Faculdade Damas da Instrução Cristã, Recife/PE/Brasil) Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Camilo Arriagada Luco (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Carmen Paz Castro (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Carolina Paramo Lopera (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Catalina Gobantes Marín (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Daniela Rubio (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Deborah Werner (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Doralice Barros Pereira (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Edwin Muñoz Gaviria (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Emanuel Giannotti (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Esteban Delgado-Altamirano (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Fabio Duarte de Araújo Silva (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Filipe Souza Correa (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Guilherme Petrella (Universidade Federal de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Hernán Orozco (Pontifícia Universidade Católica de Chile, Santiago de Chile/Chile) Ivana Claudia Socoloff (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) Javier Wood Larraín (Pontifícia Universidade Católica de Chile, Santiago de Chile/Chile) Jeroen Johannes Klink (Universidade Federal do ABC, Sao Bernardo do Campo/SP/Brasil) João Bosco Moura Tonucci Filho (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Jordi Nofre (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) Jorge Blanco (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) José Julio Ferreira Lima (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Juliano Pamplona Ximenes Ponte (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Leandro Cardoso (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Lia de Mattos Rocha (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Lívia Miranda (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Lucia Leitão (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE/Brasil) Luís Alberto Salinas Arreortua (Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade de México/México) Luís Filipe Gonçalves Mendes (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) Luis Alejandro Fuentes Arce (Pontifícia Universidade Católica de Chile, Santiago de Chile/Chile) Luís Régis Coli Silva Junior (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Luis Renato Bezerra Pequeno (Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE/Brasil) Luz Alicia Cárdenas Jiron (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Marcelo Gomes Ribeiro (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Marcelo Tadeu Baumann Burgos (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Maria do Livramento Miranda Clementino (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria Walkiria Cabral (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Mariana Luscher Albinati (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Matheus Grandi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Natalia Lerena Rongvaux (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) Nelson Rojas de Carvalho (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Pablo Lira (Universidade Vila Velha, Vila Velha/ES/Brasil) Paola Velasquez Betancourt (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Paula Freire Santoro (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Pia Monardes Morales (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) René Catalán Hidalgo (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile/Chile) Rodrigo Caimanque Leverone (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Rosa Maria Moura da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Sarah Feldman (Universidade de São Paulo, São Carlos/SP/Brasil) Silvana Maria Zioni (Universidade Federal do ABC, Sao Bernardo do Campo/SP/Brasil) Suyá QuintsIr (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Vera Regina Tângari (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Ximena Bravo Haro (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile)

# sumário

9 Apresentação

**dossiê:** narrativas pós-neoliberais:  
interseções entre o extrativismo  
urbano e o movimento social

Public policy securitization in Belo Horizonte and financialization networks	17	Securitização da política pública em Belo Horizonte e redes de financeirização Thiago Canetti
Financialization, urban governance and corporate power in Brazilian cities	41	Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras Erick Omena de Melo
Renovation, urban extractivism and environmental conflict in the northern riverside area of Buenos Aires	67	Renovación, extractivismo urbano y conflicto ambiental en la costa norte de Buenos Aires Marina Wertheimer
Migrations and sociospatial processes in the Pelourinho-Santo Antônio Axis, Salvador, State of Bahia	99	Migrações e processos socioespaciais no Eixo Pelourinho-Santo Antônio. Salvador, Bahia Daniel de Albuquerque Ribeiro
In-between motivations and effects. Residential mobility in contemporary Argentina	127	Entre motivaciones y efectos. Movilidades residenciales en la Argentina contemporánea Lucía de Abrantes Luciana Trimano
Urbanization and land regularization impasses. Who has veto power?	155	Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto? Jeferson Tavares Marcel Fantin Douglas de Almeida Silva
The construction of a public problem: activism in Lisbon's historic center	177	A construção de um problema público: ativismo no centro histórico de Lisboa Heitor Vianna Moura
Urban struggles for the right to housing in Lisbon in times of pandemic	203	Lutas urbanas pelo direito à habitação em Lisboa em tempos de pandemia Luís Mendes

The pact against domestic violence in the Menino Chorão community (Campinas, State of São Paulo): ephemeral victories	233	O pacto contra violência doméstica na comunidade Menino Chorão (Campinas/SP): vitórias efêmeras Helena Rizzatti
A social movement seen from within: the counter-hegemonic proposal of the "Urban Rights" Movement	253	Um movimento social visto por dentro: a proposta contra-hegemônica do Movimento "Direitos Urbanos" Jouberte Maria Leandro Santos Sérgio Carvalho Benício de Mello
A movement against the violation of rights: Estrada do Engenho resists	281	Um movimento contra a violação de direitos: a Estrada do Engenho resiste Nino Rafael Medeiros Kruger Caroline Krüger Cristine Jaques Ribeiro
The aesthetic look of affect: reterritorializing Rio de Janeiro	307	O olhar estético do afeto: reterritorializando o Rio de Janeiro Lia Beatriz Teixeira Torraca
<b>Artigos Complementares</b>		
From natural to constructed: a proposal to estimate heat accumulation in metropolises	331	Do natural ao construído: proposta para estimar acúmulo de calor em metrópoles Ruskin Freitas Jaucele Azerêdo
The place of everyday life in urban planning: an investigation of Guaratuba (Piraquara, State of Paraná)	355	O lugar da cotidianidade no planejamento urbano: um olhar a partir do Guaratuba (Piraquara/PR) Liria Yuri Nagamine
Urban entrepreneurs in port revitalization projects in Rio de Janeiro	379	O empresariado urbano nos projetos de revitalização portuária no Rio de Janeiro Júlia Erminia Riscado
From participatory democracy to de-democratization in the city: the experience of Participatory Budgeting in Porto Alegre	399	Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre Lucimar Fátima Siqueira Eber Pires Marzulo
	423	Cadernos Metrópole

# Apresentação

No início da década de 2020, ganha cada vez mais força a noção de que a dinâmica do desenvolvimento urbano, na América Latina e no mundo, ultrapassou alguns limites irreversíveis. A confiança no crescimento econômico, que ocorreu nas últimas quatro décadas, hoje se mostra confrontada com a desigualdade e a pobreza ampliadas pelo mesmo modelo econômico. A acentuada crise ecológica, corrupção e abusos de poder desencadeiam ondas de protestos violentos. Carências materiais e educacionais, desastres socioambientais de alcance global, falta de respeito à dignidade humana, mentiras elevadas à categoria de notícia e ameaças à vida das pessoas, entre outros, têm resultado na perda de confiança nas instituições nacionais e subnacionais, por um amplo espectro de grupos sociais, sobretudo vinculados às classes baixas e médias, insatisfeitas.

As contradições atingiram, inclusive, a esfera privada, com esperanças de alcançar maior igualdade e respeito. Mas a cidade é o encontro entre o público e o privado, o espaço no qual acontecem precisamente os conflitos mais complexos e no qual nada pode ser escondido. A instabilidade política em Santiago do Chile, Bogotá, La Paz e Quito – anteriormente no Rio de Janeiro, São Paulo e Buenos Aires – gerou mais incertezas do que certezas com relação ao futuro das economias e sociedades neoliberais latino-americanas. Um amplo espectro de governos cambaleia, não apenas aqueles apegados às "ideologias" comunista ou bolivarianas, sob constante pressão internacional, mas todo o espectro político. As disciplinas das ciências sociais revelam sua miopia disciplinar para explicar algumas dessas questões. O conflito supera a coesão social no âmbito dos países, e novos padrões de ação coletiva e de coesão social emergem nos territórios populares sem serem devidamente explicados, ao mesmo tempo que explodem comportamentos fundamentalistas e profascistas. As agendas investigativas mostram-se limitadas se não incorporarem a geografia e o urbanismo críticos, para ajudar a descrever e analisar aspectos relevantes dessas realidades.

Será que estamos presenciando, na América Latina, um novo regime de acumulação, no qual o espaço urbano assume um papel preponderante no futuro das economias? Em outras palavras, a revolução urbana de Lefebvre finalmente estaria se transformando em uma realidade? Os rendimentos privados derivados da dívida hipotecária voltaram a crescer, mas também a especulação com a habitação e com o solo urbano, como mecanismos de investimento e de concentração do poder econômico. A financeirização da habitação hoje novamente viola os direitos

de um grande número de famílias, não mais o *subprime* dos EUA e da Europa, vítimas enganadas da fase de exploração das hipotecas de alto risco, que resultou na grave crise de 2007, mas que atualmente são os inquilinos vulneráveis e inseguros, que enfrentam um aluguel oneroso e injusto, na Cidade do México ou em Buenos Aires, ou os "sem-teto", que crescem assustadoramente em São Paulo ou que reaparecem após décadas no Chile, refletindo as fraturas mais acentuadas das políticas econômicas desses países.

A cidade neoliberal latino-americana traça claramente seus limites, não só entre os que têm mais e menos, mas agora também entre os que concentram maior número de imóveis à custa da privação do direito à moradia de um crescente número de pessoas, condenadas à condição de eternos migrantes urbanos sem lugar. O 1% da população mais rica, na América Latina, representa uma elite empresarial muito coesa, ligada a uma classe política que lhe é funcional. No Chile, por exemplo, 0,1% da população concentra 20% da riqueza (Emol, 2019).

É nesse cenário que ganha importância o Complexo Urbano Financeiro Imobiliário (Aalbers, 2011) conformado por quatro nichos de mercado conflitantes e inter-relacionados: primeiro, o aluguel de moradias; segundo, os investimentos em imóveis; terceiro, o solo urbano, como custo de produção e também meio de investimento; quarto, a capacidade industrial para renovar estoques imobiliários. Os quatro nichos são totalmente articulados (Simián, 2017). Em todos os quatro, há ineficiências comerciais, abusos de poder, falta de transparência e desequilíbrios. Em cada um desses nichos, as elites econômicas e políticas participam para influenciar e decidir sobre as regulações de sua conveniência (Kornbluth, 2020). Segundo o modelo dos quatro mercados, o incentivo ao investimento privado em habitação favorece a construção e o emprego, mas também gera concentração privada e um excesso de procura que faz subir os preços, deixando maior número de pessoas nas ruas, sem poder comprar ou alugar uma casa. Isso ocorre em Santiago, Cidade do México e São Paulo, onde foi criada uma casta de inquilinos vulneráveis, funcional ao sistema de investimento, incluindo segmentos importantes da classe média. No outro extremo, o desinteresse público pelo setor da construção e a falta de confiança social no sistema financeiro nacional, como na Argentina nas últimas duas décadas, paralisaram o setor de produção imobiliária "neoliberal", mas também deixaram as pessoas sem casa, gerando um dos maiores déficits na cidade de Buenos Aires.

No Brasil, a Caixa Econômica Federal alavanca a dívida das megaintervenções urbanas, ainda com alto risco de perda, enquanto o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) é aniquilado no atual período bolsonarista ultraliberal, que não conhece limites. O ultraliberalismo é caracterizado por suas "falsas dicotomias" (Slater, 2014). Por exemplo, ele nos oferece as escolhas entre o espraiamento urbano ou a megadensificação, entre a regulamentação excessiva ou o caos, entre o investimento extremo e o desinvestimento extremo, quase nunca oferecendo uma alternativa que contrarie os interesses da classe dominante no desenvolvimento urbano. Superar a falsa dicotomia imposta pelo sistema ultraliberal requer uma boa dose de imaginação acadêmica.

Realizar a convocação deste dossiê significou reconhecer a diversidade cultural regional da América Latina e do Brasil. Nesse sentido, mais do que linhas temáticas, convidamos os autores a investigar possíveis indícios de um presente "pós-neoliberal", indefinível para o momento. A ideia de "pós-neoliberal" é uma página em branco. Exceto, talvez, pela noção, aparentemente

compartilhada, de que essa vinculação (de aparência democrática) entre a liberdade empreendedorista e o autoritarismo de fato por parte da tecnocracia governamental esteja chegando ao seu fim, simplesmente porque as pessoas não podem mais suportar os efeitos dessa aliança. Daí a possibilidade de observar cenários atuais e imaginar futuros prováveis. Uma intenção teleológica, aliás, da nossa parte, a ideia de aprofundar os cruzamentos (ou fissuras) entre algumas (ou todas) as coordenadas do atual cenário de conflito urbano, um exercício de futurismo, que obviamente não conseguimos, e talvez não seja mesmo possível alcançar.

O que conseguimos realizar, pensamos, é trazer o ano de 2020, cheio de dores e dificuldades materiais, para a discussão acadêmica deste dossiê. Partimos do pressuposto de que a realidade de 2020 transbordou e se expressou com todo o seu monstruoso imediatismo e rastros de morte, para todos os autores aqui reunidos, incluindo os editores convidados. O pior momento para imaginar claramente utopias ou distopias, mas que, tampouco, é capaz de silenciar os desejos de emancipação popular e de uma ordem social alternativa, que mobilizam este dossiê. E podem ser que esses momentos sejam propícios à emergência de ideias novas, criativas e de reencantamento do mundo. A ausência de certezas e a consciência da incompletude do nosso pensamento podem favorecer o pensamento dialógico, a tolerância e a incorporação de novas perspectivas de olhar o mundo.

Para que a amostra de artigos fosse representativa dos interesses dos leitores da revista *Cadernos Metrópole*, ou seja, principalmente acadêmicos do Brasil, Portugal, Argentina e Colômbia, três seriam os temas mais relevantes para eles. Em primeiro lugar, a integração entre o mercado imobiliário e a financeirização, o Complexo Financeiro Imobiliário, a Refcom. Embora seja uma forma de extrativismo de renda e trabalho humano, a Refcom também é uma estrutura que requer a governança estatal para funcionar. O segundo tema é a virada epistemológica da mobilidade. O terceiro são os “movimentos sociais” muito ativos no Brasil e em Portugal hoje em dia.

No primeiro grupo de artigos, Thiago Canetti, em *Securitização da política pública em Belo Horizonte e redes de financeirização*, analisa a formação da coalizão que levou à empresificação da política urbana e à securitização em Belo Horizonte, uma das primeiras cidades no Brasil a adotar esse tipo de modelo de gestão urbana. O artigo estrutura-se a partir da análise de documentos da PBH Ativos S/A e da análise das relações que determinados atores desempenham na concepção, na circulação e na efetivação desse modelo de política pública. O autor sugere a existência de uma forma específica de gestão da cidade baseada no desenvolvimento urbano-financeiro e ancorada nos mercados financeiros.

Por sua vez, Erick Omena de Melo, em seu artigo *Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras*, observa a relação entre mercados financeiros e os setores tradicionalmente produtores do espaço urbano, o que se expressa particularmente relevante para a compreensão dos rumos tomados pelo desenvolvimento das cidades no início do século XXI. Estaria emergindo uma coalizão urbano-imobiliário-financeira, que se torna hegemônica ao direcionar tal desenvolvimento. Sua pesquisa busca um melhor entendimento dessa coalizão, de seu poder nos municípios e, sobretudo, de suas variações territoriais. Para tanto, são analisados dados relativos a doações eleitorais, indicando predomínio daqueles agentes ligados à acumulação urbana, tomando como foco as principais metrópoles brasileiras.

No caso da Argentina, o artigo de Marina Wertheimer, *Renovación, extractivismo urbano y conflicto ambiental en la costa norte de Buenos Aires*, analisa um caso de renovação urbana na cidade de Buenos Aires, liderada pelo setor público e pelo setor imobiliário, no marco de um regime urbano dominado por empresas privadas, desde 2004, bem como o contexto de surgimento de mobilizações sociais e da ambientalização do conflito. Enquanto a natureza constitui uma mais-valia, os atores coletivos desafiam a instalação desses empreendimentos urbanos pelo seu impacto ambiental e pela imposição de uma lógica comercial no seu território. Usando uma abordagem etnográfica, Wertheimer contribui para o debate sobre o extrativismo urbano e sobre o direito de acesso a espaços verdes e públicos cada vez mais escassos na cidade.

Os próximos dois artigos tratam das "mobilidades espaciais" ou da "virada da mobilidade", uma epistemologia proveniente da antropologia anglo-saxônica, que tem despertado, particularmente, um grande interesse nos engenheiros e, de uma forma geral, a produção acadêmica na Argentina e no Chile. Daniel de Albuquerque Ribeiro, em *Migrações e processos socioespaciais no Eixo Pelourinho-Santo Antônio. Salvador, Bahia*, elucida as relações entre os processos espaciais urbanos e as migrações em uma área da cidade de Salvador, que denominamos Eixo Pelourinho-Santo Antônio (EPS). Em seu artigo, o autor busca demonstrar que os diferentes processos espaciais urbanos, que geralmente são retratados em esquemas fechados na própria cidade, podem ser observados em uma escala mundial. Para isso, realiza estudos sobre migrações em Salvador, Bahia, relacionando-os com os processos socioespaciais urbanos da cidade, desde sua fundação até a contemporaneidade. O autor constata que o EPS constitui, desde a origem da cidade, um polo receptor de imigrantes. No decorrer do tempo, novos fluxos foram se configurando entre Salvador e o mundo, gerando, na área estudada, um complexo mosaico populacional com contribuições étnicas de todos os continentes.

Por sua vez, o artigo de Lucía de Abrantes e Luciana Trimano, *Entre motivaciones y efectos. Movilidades residenciales en la Argentina contemporánea*, aborda um dos temas centrais do atual momento do desenvolvimento do capitalismo urbano, o renascimento da migração das classes média e alta abastadas em busca de um sonho de suburbanidade e o impacto que isso tem nas localidades pequenas e médias, territórios concretos que sofrem o impacto das novas modalidades de sociabilidade, das percepções temporais e dos processos identitários. Tudo isso observado a partir da virada da mobilidade (Urry, 2007). São observados movimentos reais ou imaginários de objetos orgânicos e inorgânicos, dinheiro e informações, para os quais o movimento e a imobilidade representam atrito constante. Trata-se de uma nova forma de analisar os atuais processos de suburbanização, não mais a partir de uma geografia ou sociologia descritiva, mas de uma etnografia móvel dos atores.

Por fim, refletindo sobre o tema que mais despertou o interesse para o nosso dossiê de pesquisa, são apresentados os movimentos sociais urbanos no Brasil e em Portugal. Marginalmente, surge um quarto tema, que é uma epistemologia sobre a estética da favela, como recurso político e não como romantização da pobreza. Consideramos que falar de movimentos sociais urbanos populares, atualmente (e não de classes médias insatisfeitas com reivindicações específicas, como a defesa de um bairro), é um aspecto sobre o qual os autores do Brasil têm muito a dizer. O Brasil possui um dos indicadores de desigualdade, expresso no índice Gini, mais altos do mundo e uma

configuração urbana muito própria que combina proximidade física e distância social, expressando-se em uma aparentemente menor escala de segregação, o que particularmente agrava o conflito cotidiano dos seus moradores. O feminismo observado em alguns artigos aqui coletados atribui um papel ativo às mulheres populares em posições de liderança, que entendem o conflito de classes que está profundamente subjacente às suas demandas por uma distribuição de poder mais igualitária. Aqui também se percebe uma particular vitalidade de Lisboa como palco de lutas urbanas, e o interessante poder reflexivo que os seus acadêmicos têm, representando o elo cultural que liga Portugal ao Brasil, como exemplo do desenvolvimento de uma relação teórica mais fluida e equivalente entre a Europa e América Latina.

Os sete artigos seguintes mostram novos rostos, novas reviravoltas e novos impulsos para se envolver na realidade concreta da pessoa que está sendo investigada, e não apenas “investigar” essa realidade de cima. Em *Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto?*, Jeferson Tavares, Marcel Fantin e Douglas de Almeida Silva falam dos impasses nas decisões sobre remoções e regularização fundiária a partir do papel das ações de planejamento urbano em assentamentos precários. A questão central é compreender os conflitos interescares e os embates entre os modelos de desenvolvimento urbano e ambiental. O objeto de estudo é o processo de remoção dos moradores do Jardim Nova Esperança, em São José dos Campos-SP, sob dupla perspectiva: o empreendedorismo municipal e o plano de urbanização e regularização fundiária como instrumento de negociação. Os impasses que resultam desses conflitos são analisados pela teoria dos atores com poder de veto, particularizando a tomada de decisão sobre o uso e a propriedade da terra diante das novas formas de ordenamento territorial.

Heitor Vianna Moura, em seu artigo *A construção de um problema público: ativismo no centro histórico de Lisboa*, oferece um estudo empírico de coletivos, associações e instituições atuantes na cidade de Lisboa e da mobilização de referências teórico-metodológicas da sociologia pragmática. Busca analisar como uma série de denúncias de casos individuais de despejos ganhou o estatuto de coletividade, tornando a luta pelo direito à habitação, no centro histórico da capital, um assunto prioritário nas agendas públicas local e nacional. Partindo do entendimento de que os problemas públicos da cidade não são dados da realidade, e sim construções político-sociais, o autor pretende contribuir com as reflexões sobre o ativismo urbano, mapeando suas estratégias de publicização e de sensibilização de públicos.

Por seu lado, Luís Mendes, em *Lutas urbanas pelo direito à habitação em Lisboa em tempos de pandemia*, observa, também em Lisboa, durante o período pandêmico de covid19, como a ação dos movimentos sociais urbanos acirrou-se, capitalizando a visibilidade para o direito à habitação, como direito humano básico e imperativo incondicional de saúde pública, para cumprir os deveres de quarentena e de isolamento social, impostos pelo Estado de Exceção. Descrevendo o processo de lutas urbanas, participação e contestação e os ganhos na moratória contra os despejos e pagamento dos aluguéis, mostra que os atores nessa luta urbana têm poder limitado sobre as mudanças que iniciam ou fazem um esforço para infligir, se não estiverem envolvidos em uma ação concertada e politicamente integrada, até porque as conquistas que obtêm são temporárias e excepcionais, à semelhança do próprio estado de emergência imposto pela covid19.

*O pacto contra violência doméstica na comunidade Menino Chorão (Campinas/SP): vitórias efêmeras*, artigo de Helena Rizzatti, analisa avanços reais do feminismo no espaço popular. O pacto, instituído na comunidade Menino Chorão, tensionou as relações sociais de poder com o enfrentamento da violência doméstica, um dos pilares da construção social de gênero. Para analisá-lo, a autora parte do processo de urbanização corporativa e interseccionalizada que reproduz as desigualdades estruturais de gênero-raça-classe. O pacto é considerado uma vitória, ainda que efêmera e incompleta, da periferia urbana, pois aponta para uma possível superação do sistema capitalista-racista-patriarcal através da luta social organizada pelas mulheres, capaz de combater esse tipo de violência intensamente efetivada na sociedade brasileira. Indica-se, assim, para a potencialidade de uma racionalidade e modernidade alternativa à capitalista.

Jouberte Maria Leandro Santos e Sérgio Carvalho Benício de Mello apresentam, no artigo *Um movimento social visto por dentro: a proposta contra-hegemônica do Movimento “Direitos Urbanos”*, um estudo que objetiva analisar o discurso do movimento social “Direitos Urbanos” (DUs) e compreender como esse movimento se articula para desafiar discursos hegemônicos do urbanismo moderno e promover discursos alternativos ao modelo neoliberal. Para tal, os autores utilizam o aporte teórico da teoria dos Novos Movimentos Sociais (NMSs). Na análise, também foi acionada a arqueologia foucaultiana, com o objetivo de identificar as estratégias de construção do discurso do DU a partir dos sujeitos que o constituem. As análises indicaram o DU como um centro contra-hegemônico, resistente e combativo ao modelo de gestão urbana desenvolvido na cidade do Recife, afirmando um projeto alternativo de cidade. O DU possui hierarquia fluida, estratégias dinâmicas e contingenciais, atua em rede e aglomera-se para demandas específicas.

Nino Rafael Medeiros Kruger, Caroline Krüger e Cristine Jaques Ribeiro, em *Um movimento contra a violação de direitos: a Estrada do Engenho resiste*, discutem a garantia do direito à moradia a partir de uma reflexão sobre uma Ação Civil Pública (ACP) voltada à remoção da comunidade da Estrada do Engenho, no município de Pelotas. Com base em um movimento enraizado no método crítico dialético, tendo como esteira a pesquisa militante, a ação do Estado é problematizada, e rememoram-se a história da comunidade, as transformações ocorridas e as táticas desenvolvidas pelo mercado imobiliário e pelo poder público. Os autores questionam, ainda, a produção histórica de racionalidades excludentes e os problemas oriundos da má gestão das políticas públicas. Como resultado, eles identificam a construção de linhas de ação, possibilitando a desestabilização do processo, protegendo e preservando modos de habitar da comunidade local.

A decisão de deixar para o final a investigação sobre o olhar estético do afeto foi deliberada. O artigo de Lia Beatriz Teixeira Torraca, *O olhar estético do afeto: reterritorializando o Rio de Janeiro*, talvez seja a abordagem mais inovadora entre os 12 artigos apresentados. Uma técnica para “fazer ver”, “transformar o ver em olhar” e “fazer agir sobre” através da experiência fotográfica. Uma alternativa para reimaginar a cidade sob outra perspectiva e poder reconfigurar a imagem do Rio de Janeiro e suas relações a partir da virtualização e projeção das imagens fotográficas produzidas na favela, ou seja, um recurso para reterritorializar a cidade. Uma proposta construída a partir do conceito de desterritorialização de Pierre Lévy e na teoria de imagem complexa de Josep Català Domènech, tendo como referência metodológica a Fenomenologia da percepção, de Maurice

Merleau-Ponty. Acreditamos que esta seja uma via possível e criativa para abrir pistas em torno da pesquisa geográfica sobre o amor, em contraste com o presente tremendamente materialista que vivemos.

Adicionalmente ao dossiê especial, temos a inclusão de quatro contribuições de caráter mais heterogêneo e de interesse geral, que selecionamos para a seção de artigos complementares da revista. O artigo de Ruskin Freitas e Jaucele Azerêdo, *Do natural ao construído: proposta para estimar acúmulo de calor em metrópoles*, estuda a formação de climas urbanos diferentes no processo de urbanização, analisando por geometria urbana, materiais e atividades. A metodologia que eles apresentam permite orientar intervenções que visem à satisfação dos cidadãos, à eficiência dos espaços e à sustentabilidade ambiental. Aparentemente, pelo menos até o momento, essa linha de pesquisa tem sido pouco explorada por parte dos estudos sobre o “direito à cidade” ou sobre as desigualdades urbanas como variáveis possivelmente correlacionadas com temperatura e acesso a áreas verdes e serviços ambientais na cidade e no território.

No artigo seguinte, *O lugar da cotidianidade no planejamento urbano: um olhar a partir do Guarituba (Piraquara/PR)*, Liria Yuri Nagamine foca no bairro de Guarituba, periferia de Curitiba, para desenvolver uma metodologia de pesquisa participante. Seus resultados mostram que as pessoas vivem desigualmente a cotidianidade, com momentos de alienação e desalienação (comunitária), com a presença de um poder público que se manifesta por uma ausência, não reconhecendo o cotidiano como forma relevante de análise e atuação. Trata-se de um problema político e também epistemológico, que se busca enfrentar tanto no âmbito das políticas públicas como na forma em que as e os pesquisadores estabelecem seus vínculos com os campos de observação.

Dando sequência, o artigo *O empresariado urbano nos projetos de revitalização portuária no Rio de Janeiro*, de Júlia Erminia Riscado, aborda a revitalização portuária no Rio de Janeiro como um espaço de participação e incidência empresarial sobre a governança estatal. A recuperação histórica desse processo, de 1980 em diante, permite identificar como a operação urbana consorciada reflete interesses nacionais, do estado e do município, mas, sobretudo, do empresariado. Nesse contexto, foi possível observar a participação de determinados grupos empresariais e agentes públicos no desenho do projeto de revitalização fundado no modelo de Cepacs e na assunção de riscos e responsabilidades pelo poder público.

O artigo seguinte, *Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*, o último deste número, poderíamos dizer que aborda uma temática distinta do paper anterior. Neste artigo, Lucimar Fátima Siqueira e Eber Pires Marzulo analisam o efeito da democracia na produção da cidade, tendo como foco a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre. O trabalho estabelece um quadro da experiência democrática, a saber: 1) democracia-participativa (1989-2004); 2) liberal-governança (2005-2016); e 3) ultraliberal-mercado (2016-), observando a incidência dessas modificações nas dinâmicas de produção da cidade. O processo vivido pela cidade é interpretado como uma desdemocratização com alguns impactos sociais sobre a dinâmica de produção da cidade.

Por fim, gostaríamos de deixar um reconhecimento especial à trajetória dos *Cadernos Metrópole* que comemora 50 números, tendo se consolidado como uma das principais revistas científicas no campo dos estudos urbanos e regionais, em uma perspectiva interdisciplinar, sempre trazendo temas emergentes para o debate. Também queremos expressar nosso agradecimento especial aos avaliadores convidados, que anonimamente contribuíram para a produção deste número, bem como à Raquel Cerqueira, assistente da equipe editorial da revista *Cadernos Metrópole*, sem a qual este número não teria sido possível.

Ernesto López-Morales [I]  
Orlando Alves dos Santos Jr. [II]  
Organizadores

## Referências

- AALBERS, M. (2011). *Erc Refcom Project*. Disponível em: <http://ees.kuleuven.be/geography/projects/refcom/project/>. Acesso em: jun 2020
- EMOL (2019). Cepal aborda desigualdad y estima que 1% más rico de Chile concentra el 22,6% de los ingresos y riquezas del país. Disponível em: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/11/28/968758/Cepal-1-mas-rico-Chile.html>. Acesso em: 2 out 2020.
- KORNBLUTH, D. (2020). *Neoliberalización y acumulación capitalista: el caso de la Cámara Chilena de la Construcción (1951-2018)*. Tesis de doctorado. Chile, Universidad de Chile.
- SIMIÁN, J. (2017). “Capítulo 2: Economía urbana y del sector inmobiliario”. In: SIMIÁN, J. M.; NIKLITSCHEK, V. (eds.). *La industria inmobiliaria en Chile: evolución, desafíos y mejores prácticas*. Santiago, Pearson, pp. 29-58.
- SLATER, T. (2014). Unravelling false choice urbanism. *City*, v. 18, n. 4-5, pp. 517-524. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13604813.2014.939472>. Acesso em: jul 2020.
- URRY, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge, Polity.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2878-7143>

Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social. Santiago de Chile, Chile.  
elopez@uchilefau.cl

[II] <https://orcid.org/0000-0001-9393-4782>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
orlando.santosjr@gmail.com

# Securitização da política pública em Belo Horizonte e redes de financeirização

Public policy securitization in Belo Horizonte and financialization networks

Thiago Canettieri [1]

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a formação da coalizão que levou à empresificação da política urbana e à securitização em Belo Horizonte, primeira cidade no Brasil a adotar esse tipo de modelo de gestão urbana, bem como a constituição de uma rede de financeirização das políticas públicas em escala nacional. O artigo estrutura-se a partir da análise de documentos da PBH Ativos S/A e da análise das relações que determinados atores desempenham na concepção, na circulação e na efetivação desse modelo de política pública. Sugere-se a existência de uma forma específica de gestão baseada no desenvolvimento urbano-financiado por meio de mercados financeiros.

**Palavras-chave:** políticas públicas; desenvolvimento urbano; capital financeiro; securitização.

## Abstract

*The present article aims to analyze the formation of the coalition that led to urban policy corporatization and to securitization in Belo Horizonte, the first city in Brazil to adopt this type of urban management model. In addition, the article examines the creation of a nationwide network for public policy financialization. The article's structure is based on the analysis of documents from the state-owned enterprise PBH Ativos S/A and of the roles that certain actors play in the conception, circulation and implementation of this model of public policy. It suggests the existence of a specific form of management based on urban development financed through financial markets.*

**Keywords:** public policies; urban development; financial capital; securitization.



## Introdução

Observamos, já há algum tempo, o rápido avançar da razão neoliberal sobre as cidades brasileiras, marcada pela disseminação de práticas baseadas no mercado como racionalidade dominante e pela empresa como modelo fundamental de governança (Dardot e Laval, 2016). O golpe jurídico-parlamentar-midiático perpetrado contra a presidenta eleita Dilma Rousseff, do PT, em 2016 (mas que vinha se desenhando desde 2014), deve ser lido nesta chave: um inequívoco avanço das forças alinhadas com o projeto neoliberal, já em curso com os governos petistas, mas, agora radicalizados. Isso significou o aumento da exploração, a diminuição das políticas sociais redistributivas, o aprofundamento das desigualdades e a dominação do mercado em todas as esferas da vida.<sup>1</sup> No Brasil, essas dinâmicas capitalistas neoliberais ganharam mais destaque, atingindo a governança das cidades, envolvendo, por exemplo, a criação da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias em São Paulo. Para além da adoção de instrumentos urbanos neoliberalizantes no Estatuto das Cidades, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas, outros mecanismos, como a criação de empresas públicas para a realização de Parcerias Público-Privadas – PPPs, têm feito parte das estratégias de ampliação da lógica financeira de produção espacial (Canettieri; Franzoni e Romeiro, 2018).

Nesse sentido, no contexto do programa de pesquisa do INCT Observatório das Metrôpoles, desenvolvemos o argumento de uma *inflexão ultraneoliberal* (Ribeiro e Bógus, 2018) na ordem urbana das cidades brasileiras. Essa inflexão indica um duplo processo de ruptura e continuidade. Se, por um lado, há uma relativa

continuidade com relação à agenda neoliberal dos governos petistas entre 2003 e 2016, uma vez que muito dos instrumentos que subsidiavam essa política foram regulamentos nessas gestões, assim como ocorreu a consolidação de uma prática estatal *orientada pelo mercado*; por outro, sinaliza-se uma ruptura em relação a certas dinâmicas anteriores, intensificando a hegemonia da ordem ultraneoliberal, que encerrou um ciclo em que conviveram de maneira concorrente, mas combinada, constituindo um *laissez-faire* urbano abertamente neoliberal e um regime de reprodução baseado na redistribuição. O que acontece, neste novo momento da frágil democracia brasileira, é a radicalização das práticas neoliberais em todos os níveis.

Concomitantemente a esse processo, desde 2013, vem sendo divulgada a recessão econômica que acomete o Brasil. A queda do crescimento, decorrente de variados motivos – globais e locais – tem um impacto direto na queda da receita dos estados e municípios, resultando numa crise fiscal que salta aos olhos, em especial a partir de 2015, mantendo-se entre as manchetes dos jornais. Segundo relatório da Firjan – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (2016), considerando dados do exercício fiscal de 2015, quase 90% dos municípios brasileiros estavam à beira da insolvência financeira, com uma situação fiscal crítica, e muitos descumprindo os limites de despesas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Considerando o exercício fiscal de 2016, pesquisa encomendada pela CNM – Confederação Nacional dos Municípios (2017) identificou que mais de 60% dos municípios fecharam o ano no vermelho. A situação delinea-se pela combinação de causas conjunturais e estruturais do capitalismo de crise em seu momento

neoliberal. A queda da atividade econômica acumulada desde 2015 provocou a desaceleração das receitas.

Esse processo vem absorvendo grande parte dos recursos dos orçamentos estaduais e municipais, afetando a vida de toda a sociedade, que paga a conta por meio tanto dos elevados tributos como dos serviços públicos que deixa de receber. Apesar de pagar a conta, a sociedade não sabe que dívidas são essas, como foram contraídas, onde foram aplicados os recursos, quem se beneficiou deles, qual a natureza dos passivos dos bancos estaduais privatizados que foram transformados em dívida do estado, etc. As condições de refinanciamento impostas pela União aos estados e municípios mostraram-se extremamente onerosas. A cada mês, a dívida é atualizada, e sobre esse montante incidem elevados juros, de forma cumulativa ao longo dos meses. Esse formato fez com que as dívidas se multiplicassem e se transformassem em uma bola de neve. Eis uma forma da acumulação por despossessão em curso (Harvey, 2014).

Dessa maneira, estados e municípios têm se mobilizado para encontrar fontes alternativas de captação de recursos para a gestão pública. Duas saídas principais têm sido adotadas: as chamadas operações de securitização da dívida ativa (uma das principais tendências para os próximos anos em todo o Brasil) e a adoção de parcerias público-privadas para o provimento de políticas públicas. Ou seja, são os municípios buscando novas formas de financiamento.

É, tendo por base esse pano de fundo, que é possível compreender a criação da PBH Ativos S/A, uma empresa de administração indireta, na forma de sociedade anônima de capital fechado, criada pela prefeitura de Belo

Horizonte por intermédio da lei n. 10.003 (alterações dadas pela lei n. 10.699), de 25 de novembro de 2010, e do decreto n. 14.444, de 9 de junho 2011. A empresa, conforme descrição em sua página na internet, tem por missão auxiliar a prefeitura municipal de Belo Horizonte na articulação e operacionalização de políticas públicas voltadas para o “desenvolvimento econômico e social do município”.

É possível definir os dois principais braços por meio dos quais a PBH Ativos S/A atua: o primeiro deles é a instituição de PPPs. A PBH Ativos pode até atuar como mandatária do município e é responsável por todo o processo, desde a publicação dos termos da manifestação de interesse até a modelagem econômica das PPPs. Seu segundo braço é a instituição responsável pela securitização da dívida do município para adiantar a receita por meio da emissão de debêntures.

Conforme argumentam Peck e Tickel (2002), nesse processo de neoliberalização, estão sendo articuladas etapas de desregulação e o desmantelamento dos marcos institucionais previamente existentes para, em seguida, serem colocados outros modos de governança mais alinhados ao ideário neoliberal em jogo. É exatamente sob essa tendência que observamos o surgimento da PBH Ativos S/A, como um elemento fundamental para entender a *empresificação da política*<sup>2</sup> em curso nesse momento de *inflexão ultraneoliberal* (Canetti, 2017).

Com esse termo, pretendemos chamar a atenção para os novos moldes, circunscritos ao ideário do neoliberalismo, em que a política se torna comandada por uma razão própria da empresa, num processo sucessivo de dominação do primeiro pelo último. Assim, *empresificação da política* designa o vir a ser

empresa da política, o que representa muitíssimo bem o funcionamento e a razão de ser da PBH Ativos S/A.

Entretanto, como veremos, esse processo não é uma exclusividade de Belo Horizonte. Muitos outros municípios (e estados) estão adotando o mesmo modelo da PBH Ativos para a gestão de sua política urbana e para o seu financiamento, indicando a empresificação da política. Por exemplo, em 2014, foi criada, em Goiânia, uma sociedade de propósito específico para operar a securitização (lei municipal n. 9.524/2014), e, em 2015, no Rio de Janeiro, a Companhia Carioca de Securitização (lei municipal n. 40.198/2015). O mesmo aconteceu com a iniciativa – barrada pela justiça – em Porto Alegre, que criava a Investe POA (lei municipal n. 11.991/2015), assim como em Niterói (lei municipal n. 3.173/2015) e em Santa Rita de Paraíba (Lei municipal n. 1.662/2015).

Mas não ocorreu da mesma forma em Vitória, com a criação do Fundo Especial da Dívida Ativa (lei municipal n. 90/2015), ou em Ribeirão Preto, com o Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa (lei municipal n. 2.720/2015). Ainda em 2015, Brasília (lei municipal n. 23/2015) autorizou a securitização de parte da dívida ativa. Em Campinas, em 2016, foi criada a PMC-Ativos (lei municipal n. 153/2016), mesmo ano em que o município de Salvador criou sua própria Companhia de Securitização (lei n. 8.961/2016), assim como Florianópolis autorizou o Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa (lei municipal n. 1.518/2016) e também Guarulhos (lei n. 451/2016).

Uma das primeiras medidas de João Doria, na gestão de São Paulo, foi alterar o estatuto da SP Negócios para permitir a securitização

(lei municipal n. 179/2017). Também, em 2017, foi o que se observou em Contagem (lei municipal n. 221/2017). De 2010 até 2017, foram criadas 16 empresas ou fundos semelhantes à PBH Ativos por outros municípios. Estamos vendo se formar um determinado tipo de *financiamento do desenvolvimento urbano por meio do mercado financeiro*.

Compreender a expansão dessas empresas pelo território nacional pode ajudar a interpretar a *inflexão ultraneoliberal* que acompanhamos, bem como a *empresificação da política* (ibid.) em curso. A criação desse tipo de empresa ainda não foi amplamente debatida no contexto dos estudos urbanos.

Nesse sentido, o objetivo expresso neste artigo é analisar a formação da coalizão que levou à empresificação da política urbana em Belo Horizonte, primeira cidade no Brasil a adotar esse tipo de modelo de gestão urbana. Em seguida, segue-se a análise dos atores envolvidos nessa coalizão que circula pelo Brasil e leva esse modelo, construindo, assim, uma *rede de financeirização das cidades*. É fundamental, para uma compreensão efetiva do atual momento nas cidades, o entendimento dos atores envolvidos na condução desse processo, sua capacidade de agência e os mecanismos adotados por eles para emplacar esse tipo de gestão nas políticas públicas municipais.

Para este trabalho, foi realizado um mapeamento das pessoas responsáveis pela implementação da PBH Ativos S/A e dos gestores envolvidos em suas atividades, objetivando com isso estabelecer os vínculos que esses indivíduos possuíam antes de assumirem cargos na PBH Ativos e quais funções assumiram depois de deixarem a empresa. Esse modelo está sendo aplicado em todo o Brasil e, portanto,

é preciso entender a “rede” e os seus nós que atuam na financeirização das cidades para que se possa elaborar uma crítica a esse modelo de gestão.

Para tanto, adotamos uma estratégia de pesquisa descrita por Peck e Theodore (2015): *a following policies*. Basicamente, trata-se de acompanhar o desenvolvimento e as reformas institucionais e dos marcos legais e jurídicos, além dos atores de influência, para que se possa criar condições para que essas políticas “aterriquem” em determinados locais, permitindo, assim, entender a transferência de políticas públicas cada vez mais *market-friendly*, construindo um consenso para a *empresificação da política pública* sob a sombra dos interesses de frações do capital financeiro. Dessa maneira, pretende-se elucidar os regimes urbanos e as suas estratégias para aplicar esse corolário – pauta do capital financeiro já adotada amplamente em países como Estados Unidos e Canadá (Peck e Whiteside, 2016). Esta pesquisa contribui na fundamental parte de identificar, analisar e qualificar o regime urbano específico da gestão empresarial da política urbana (Canettieri, 2017).

Este artigo apresenta a empresificação da política pública tendo por base a PBH Ativos S/A realizada em Belo Horizonte durante a gestão de Márcio Lacerda, abordando as principais atividades da empresa para, em seguida, tratar da estratégia de captação de recursos por meio do mercado financeiro. A partir daí, será apresentada a coalizão que se formou em Belo Horizonte para o desenvolvimento, funcionamento e consolidação desse tipo de política. Em seguida, expomos a discussão em torno da transferência de políticas públicas entre localidades para abordar, especificamente,

a velocidade diferencial que algumas políticas recebem na sua difusão em contraste com outras. Por fim, discutiremos a formação da *rede de financeirização* que está se formando, apontada como uma tendência para as futuras gestões públicas. Finalmente, discutimos os impactos desse modelo, bem como apontamos para uma agenda de pesquisa futura sobre esse tema.

## Empresificação da política pública e a PBH Ativos

A criação da PBH Ativos pela gestão do ex-prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda, tinha por objetivo que ela fosse uma empresa capaz de auxiliar a prefeitura municipal na articulação e na operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e social do município, por intermédio: 1) da gestão de obras de infraestrutura; 2) da instituição de parcerias público-privadas; 3) da captação de recursos financeiros; 4) da administração patrimonial; e 5) da gestão de ativos e de imóveis. Assim, ela é definida nos termos da legislação referente ao objeto social com a finalidade de:

- 1) titular, administrar e explorar economicamente ativos municipais;
- 2) auxiliar o Tesouro municipal na captação de recursos financeiros, podendo, para tanto, colocar no mercado obrigações de emissão própria, receber, adquirir, alienar e dar em garantia os ativos, créditos e valores mobiliários da sociedade; estruturar e implementar operações que visem à obtenção de recursos junto ao mercado de capitais;

3) auxiliar o município na realização de investimentos em infraestrutura e nos serviços públicos municipais em geral;

4) auxiliar o município na atividade de conservação e manutenção de seus bens; auxiliar o município em projetos de concessão ou de parceria público-privada, podendo, para tanto, dar garantias ou assumir obrigações;

5) licitar e/ou realizar obras mediante celebração de convênio ou contrato com os órgãos ou as entidades da administração direta ou indireta do município, salvo no caso de suas obras serem destinadas à valorização dos seus próprios ativos;

6) auxiliar, gerenciar ou realizar obras licitadas por outros órgãos ou entidades da administração direta e indireta do município, nas quais, sempre que possível, venha a ter ganho econômico;

7) custear obras licitadas por outros órgãos ou entidades da administração direta ou indireta do município.

O descrito no decreto n. 14.444 demonstra em quais limites a empresa PBH Ativos vai atuar, e o que se constata é a violenta entrada na prática pública do município. Ao titular, administrar e explorar economicamente os ativos da prefeitura, primeiro “objeto social”, a empresa irá gerar riqueza tendo por base recursos públicos, investindo ou deixando de investir, orientada apenas pelas necessidades impostas pela lógica do lucro. E, quando se descreve seu “auxílio”, seja para gerenciar ou para realizar obras licitadas ou de infraestrutura e de serviços urbanos, a própria lei complementa: “sempre que possível venha a ter ganho econômico”. Fica claro, ainda, o movimento contemporâneo de articulação do capital financeiro com a prática da política municipal, quando se delimita o auxílio à captação de recursos

financeiros no mercado, girando, assim, o sistema de dívida, e o público assume todos os riscos, inspirado em moldes fadados ao fracasso, como no caso da Grécia.

Uma literatura crítica desenvolveu-se em torno dessas práticas, explorando as contradições e os impactos que representam à vida social. Todavia, cabe levar em consideração que essa prática é própria da natureza do capitalismo contemporâneo, que se conforma dentro dos marcos do neoliberalismo econômico.

É possível argumentar que a PBH Ativos S/A representa um constante processo de fluxo de dinheiro público para o âmbito privado, estratégia esta descrita por Harvey (2004) como própria do neoliberalismo. Ainda nesse âmbito, surgem inúmeras formas de inovações financeiras (como os derivativos nos mercados de opções e futuros que permitem a comercialização do direito de compra ou venda de determinado ativo financeiro, por determinado preço, em determinada data futura, abrindo a possibilidade de investidores se protegerem de eventuais dinâmicas de desvalorização abruptas, mas, ao mesmo tempo, criando campo para a atuação de capitais especulativos agressivos) com a utilização de instrumentos de securitização e de dívidas transformadas em ativos financeiros comercializáveis. Assim, o capital tem encontrado variadas formas de garantir sua reprodução por intermédio de vários malabarismos jurídicos, legislativos e financeiros.

É, nesse contexto, que se insere a formulação de Harvey (2013) referente aos processos de financeirização da produção capitalista. O autor procura deixar claro que, no processo de reprodução ampliada do capital, os juros devidos ao crédito (bem como o lucro do capitalista) são derivados diretamente do

mais-valor obtido sobre o processo de trabalho. Por mais que o capitalista monetário atue num circuito direto de D-D', o processo de sua remuneração via juros ocorre somente porque acontece a apropriação de mais-valor.

Inserese nesse cenário, portanto, a remuneração dos debenturistas da PBH Ativos. Eles recebem parte do mais-valor gerado pela empresa na forma de juros. Segundo os comunicados aos debenturistas da PBH Ativos, são transferidos valores da ordem de 5 milhões e meio de reais como pagamento das parcelas de amortização, juros e atualização monetária do empréstimo.

De tal maneira, parte da política urbana do município realiza-se, desse modo, a partir da PBH Ativos e não, necessariamente, da prefeitura. Por meio do decreto n. 15.534, de 2014, a PBH Ativos começou a atuar na Secretaria de Desenvolvimento, auxiliando a prefeitura em investimentos de infraestrutura, em serviços públicos municipais, dentre outros. O decreto aumentou as prerrogativas da empresa na administração municipal. Os custos financeiros das operações de debêntures de pagamento de juros e a remuneração dos seus investidores são cobertos pela PBH Ativos. Mas, para isso, seu "negócio" deve dar lucro. Sendo assim, o objetivo da política pública urbana é revertido para a remuneração de investidores privados, mesmo que se saiba, tendo por base vasta literatura, que a intenção de lucro e o "bem-estar da população" (que deveria ser o objetivo de uma política pública) possam seguir caminhos bem diversos.

Segundo o texto que institui a empresa PBH Ativos S/A, esta deverá atuar em todas as PPPs que o município solicitar por meio do seu Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas. São previstas PPPs para o mercado

distrital do Cruzeiro; para o Centro de Convenções de Belo Horizonte; para o Terminal Rodoviário Municipal; para a iluminação pública; para vilas produtivas e supermercados; para estacionamentos e para a gestão dos rotativos do futuro Centro Administrativo Municipal; para cemitérios, no Novo Sistema de Mobilidade Urbana Compartilhada; para parques, como o Parque Mangabeiras; para o Jardim Zoológico; para o Jardim Botânico; para o Parque Ecológico; e para o Parque Barragem Santa Lúcia. Além do que já está previsto, o comunicado existente no *site* da empresa afirma que ela já vinha atuando nas PPPs do município, oferecendo garantias a empreendimentos, como o Projeto Inova (construção de escolas municipais em parceria público-privada com a Odebrecht) e o projeto do Novo Hospital Metropolitano.

Dessa forma, a questão da política urbana municipal de Belo Horizonte fica condicionada aos lucros dessa empresa. Com essa forma de desenvolvimento que ocorre com a integração entre capital financeiro e as políticas públicas, volta-se para uma orientação que segue a lógica do lucro, priorizando-se os mecanismos de valorização do capital e não necessariamente o atendimento dos serviços e das políticas públicas (Canettieri, 2017).

## A crise fiscal e a captação de recursos de financiamento por mercados financeiros: securitização da dívida ativa

Estados e municípios têm se mobilizado para encontrar fontes alternativas de captação de recursos para a gestão pública. As principais

saídas têm sido as chamadas operações de securitização de dívida ativa, que têm se tornado uma das principais tendências para os próximos anos. Essa captação via mercado de capitais é o que aconteceu em Belo Horizonte com a PBH Ativos S/A.

Entretanto essa prática não é nossa jabuticaba, uma exclusividade brasileira. Na verdade, esse tipo de política já é adotado, desde a última década do século XX, nos Estados Unidos, e, agora, já é possível começar a mensurar as consequências e implicações dessa prática, como fazem Peck e Whiteside (2016). Os autores demonstraram como esse processo tem sido amplamente empregado em cidades dos Estados Unidos, como Boston e Detroit. “O regime da governança urbana nos Estados Unidos tem sido financeirizado de maneira mais intensa do que nunca” (ibid., p. 238; tradução nossa). Diante da crise fiscal pela qual os municípios passam em todo o mundo, uma das saídas mais recorrentes tem sido a aplicação do *plan of adjustment*, que significa a captação de recurso no mercado de capitais sob a forma de dívidas emitidas para investidores. Com o volume de dinheiro auferido com a compra desses papéis, o poder público tornar-se-ia apto a realizar as obras e a gestão dos serviços públicos. O resultado observado pelos autores é o “padrão prevalente de governança urbana cada vez mais baseado em lógicas financeirizadas e práticas tecnocráticas” (ibid., p. 237; tradução nossa).

Desde a passagem para o século XXI, economistas vinculados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) têm discutido, internacionalmente, a securitização como resposta para a crise fiscal – em especial para *emerging markets*. No dia 11 de

junho de 2003, foi emitida, pelo FMI, uma proposta: *Assessing public sector borrowing collateralized on future flow receivables*<sup>3</sup> – um modelo muitíssimo semelhante ao que estamos tratando aqui. Em seu canal de notícias, o FMI divulgou, no dia 21 de setembro de 2003,<sup>4</sup> uma notícia com a manchete destacando a securitização como uma saída para a crise fiscal. Em 2006, um economista do FMI do departamento de mercado de capitais publicou um *working paper* sobre a securitização em *emerging markets*. A crise financeira de 2008/2009 foi impulsionada pela securitização das hipotecas subprimes (Christophers, 2011), e, mesmo com a magnitude dessa crise, as orientações das instituições financeiras continuavam a insistir na securitização. Em 2009, foi lançado, pelo FMI, o livro *The new public finance*, que apresentava a securitização como *responding to global challenges*. Em 2013, a seção *Working Paper* do FMI emitiu uma espécie de balanço das práticas com o documento *Securitization: lessons learned and the road ahead*.<sup>5</sup> Em janeiro de 2015,<sup>6</sup> no site do FMI, foi divulgado um *survey* demonstrando como a securitização foi utilizada para gerar crescimento e estabilidade financeira. Troan (2015) analisa como muito rapidamente os papéis de securitização voltaram a circular na economia norte-americana, como os referentes às dívidas estudantis. Eis a natureza do capitalismo contemporâneo: comprar tempo para adiar a crise vindoura (Streek, 2018).

Parece haver, portanto, um consenso nos modelos de governança em escala global e que se empenha para aplicá-los localmente. Por isso, entender a rede de atores que atuam na efetivação desse tipo de política pública ajuda em muito na compreensão de seus próprios

mecanismos. Em especial, é necessário entender o arranjo dessa coalizão, pois, como visto, esse modelo tem se espalhado no Brasil como forma de política pública.

Foi essa a mesma medida adotada pelo governo de Márcio Lacerda, em 2010, com a criação da empresa de administração indireta PBH Ativos S/A, em que se previa a estruturação e a franca utilização desse tipo de operação pelo município de Belo Horizonte. Passou-se, dessa forma, a ser mobilizada a dívida ativa do município, composta por créditos predominantemente de natureza tributária que não foram quitados, como lastro para a emissão de papéis no mercado financeiro para, dessa forma, conseguir o adiantamento de receita. Nessa operação de securitização, portanto, o que ocorre é a cessão de créditos da dívida ativa a um agente securitizador que emite para investidores anônimos valores mobiliários cujos pagamentos estarão vinculados ao recebimento desses créditos.

O objetivo com essa operação é garantir, ao ente federado, a liquidez necessária para as contas públicas, uma vez que os investidores pagam à vista pela cessão desses créditos.

Assim sendo, o ente federado que precisa do recebimento adiantado vende essas dívidas no mercado de capitais e recebe, do investidor, o valor adiantado; por sua vez, o investidor não faz tal operação por benevolência. O próprio termo adotado – investidor – prevê que ele deve auferir ganhos nessa operação. Sobre esses papéis incidem juros, pois seu investimento deve ser remunerado condizentemente, num mercado de capitais cada vez mais financeirizado e competitivo (Alvarenga, 2018).

Este tem sido um dos principais novos mecanismos de financiamento das políticas

públicas e do desenvolvimento urbano, apelando para o financiamento pelo mercado financeiro como forma de subsidiar contas nesse momento de crise fiscal.

O processo de securitização da dívida ativa municipal é vedado por lei, caso realizado pelo município – diferentemente do caso dos Estados Unidos, como Peck e Whiteside (2016) demonstram. Como consta na Lei de Responsabilidade Fiscal (lei federal n. 101/2000) e na própria Constituição Federal, esse tipo de pacto social coloca em risco a democracia, como destaca em sua análise sobre a disseminação dessa prática a auditora fiscal Eulália Alvarenga (2018). Ou seja, esse tipo de prática não passaria de uma “pedalada” para driblar essas leis (Fattoreli, 2017).

A PBH Ativos S/A apela para um artifício comum aos esquemas financeiros: o sistema da dívida pública. Essa engenharia adota o modelo da securitização da dívida ativa dos municípios, propagandeada pelos ideólogos do neoliberalismo como a solução possível e rentável para a crise fiscal dos entes federados e como forma de obter recursos em operações no mercado financeiro. O que acontece, na contramão da promessa neoliberal, é que tais operações – feitas, como no caso da PBH Ativos – correspondem à geração e ao aumento da dívida pública.

Essas empresas servem de fachada para que o ente federado faça uma operação de crédito disfarçada, extremamente onerosa, obtendo recursos no mercado financeiro graças à venda de derivativos financeiros com garantia pública – disfarçados de debêntures sênior – oferecidos ao mercado com remuneração exorbitante. A elevada remuneração oferecida pela empresa está sendo paga com recursos arrecadados dos contribuintes,

por meio de créditos tributários e não tributários que foram parcelados. Essa prática disfarça o efeito de maior endividamento, sendo ilegal e inconstitucional, além de extremamente onerosa ao município, comprometendo o patrimônio público. Em suma, o lançamento de derivativos financeiros a serem negociados no mercado de capitais com juros extremamente vantajosos e com garantia pública custa demasiado caro. O município assume esse compromisso com uma remuneração exorbitante expressa no contrato, comprometendo o patrimônio público, que é destinado aos pagamentos dos rendimentos dessas dívidas, o que, de fato, não cumpre a promessa de eficiência econômica e austeridade dos gastos públicos.

No caso em questão, títulos lastreados e derivados dos créditos tributários a receber do município de Belo Horizonte são lançados no mercado financeiro sob a forma de debênture, vinculando o patrimônio público à remuneração de capitais especulativos. Essa é a lógica de securitização da dívida ativa do município: transformar direitos creditórios que deveriam ter destinação social em produto financeiro. A justificativa corrente utilizada pela gestão municipal de Márcio Lacerda e seus secretários, legitimada por parte da imprensa, é a de que se trata de uma necessidade diante da crise fiscal e orçamentária dos municípios, sendo, então, necessário o adiantamento de dinheiro para a realização de obras públicas. Entretanto, como veremos, essa lógica vem, na verdade, a ampliar a dívida pública do município, uma vez que os contratos oferecem aos investidores-debenturistas uma taxa de remuneração significativa que, portanto, onera os cofres públicos. Dessa forma, a engenhoca de dívida criada pode impactar na destinação dos recursos públicos e, portanto, transformar,

também, as políticas públicas, podendo alterar a dinâmica territorial do município e a vida cotidiana da população.

A alternativa construída pelos gestores de Belo Horizonte foi a criação da empresa estatal não dependente, a PBH Ativos S/A, que realizaria esse processo emitindo papéis financeiros, como as debêntures, para investidores do mercado de capitais. Dois tipos de debêntures são emitidas: a primeira é a subordinada, fazendo referência a títulos entregues pelo ente federado como forma de oferecer a garantia, por meio de patrimônio público, para a segunda emissão. Essa segunda emissão é de debêntures sênior, com garantia real, vendidas para investidores privilegiados a índices elevados de juros remuneratórios. A garantia do pagamento desses juros é dada pelo ente federado. Com isso, o rating, ou seja, a classificação dessa operação para os investidores, é avaliado como “retenção de riscos e benefícios”, um investimento atrativo de baixo risco e, acima de tudo, bastante lucrativo.

O município de Belo Horizonte experimentou, entre os anos de 2010 e 2014, um crescimento constante da Dívida Consolidada Líquida do município, bem acima da Receita Corrente Líquida, resultado de um período de crise financeira, causando um aumento, tanto dos juros quanto da amortização, e resultando na elevação da dívida municipal (Hamada et al., 2019). A emissão de debêntures tem por objetivo ampliar a receita corrente líquida do município, a partir da captação de recursos no mercado financeiro, uma forma de alavancagem. A primeira emissão de debêntures realizada pela PBH Ativos S/A captou, no mercado de capitais, cerca de 200 milhões de reais a custo de securitizar 880 milhões de reais da dívida ativa do município (Canettieri, 2017).

Para fins de comparação, o balanço orçamentário do município, no ano de exercício de 2014, fechou com um déficit de 197 milhões de reais. A captação de recursos por meio do mercado financeiro, como é feita pela PBH Ativos, parece uma ótima operação para o município e o seu gestor de plantão. Os recursos chegam rapidamente e podem ser mobilizados para a criação de obras públicas. Contudo, quais são as implicações dessa operação de securitização da dívida ativa pública? Embora apareça como oportunidade de captação de recursos para efetivar obras e a gestão eficiente do município, as análises têm demonstrado um enorme processo de dilapidação do patrimônio público para pagamento dos debenturistas, com taxas altamente abusivas (IPCA+11%) de rendimentos a partir de patrimônio público e da gestão das políticas.

## A coalizão da empresificação da política em Belo Horizonte

Para Peck e Theodore (2015) e para a tradição dos regimes urbanos, é necessária a consolidação de uma coalizão de agentes capazes de emplacar com êxito um determinado tipo de governabilidade. Identificar os atores que concentram o *know-how*, representam determinados interesses e levam uma determinada tecnologia de governabilidade é uma condição fundamental para compreender os arranjos da produção social do espaço. Mesmo com os arranjos mais embrionários, seja por falta de informação, seja pelo caráter incipiente desse tipo de pesquisa, já é possível esclarecer alguns elementos cruciais. Dessa maneira, utilizar a

noção de coalizão pode ajudar a compreender a rede de atores na produção da empresificação da política.

O termo *coalizão* é caro à literatura referente aos estudos dos Regimes Urbanos. Para nos remetermos à definição usada por essa tradição (Massardier et al., 2016), podemos dizer que se trata de uma congregação de determinados atores públicos e privados que se forma para desenvolver, aplicar e difundir um determinado tipo de política, e que é constituída por grupos em várias escalas,<sup>7</sup> compostos por atores que circulam em diferentes esferas e setores. As coalizões, deve-se ter em conta, são desenvolvidas por intermédio da mobilização que determinados atores sociais conseguem empreender na sua esfera de influência em torno de um determinado assunto de governo.

Já vimos que a PBH Ativos S/A, mesmo com sua timidez nos primeiros anos de funcionamento, tem se tornado uma tendência para uma nova forma hegemônica de financiamento do desenvolvimento urbano, buscando recursos no mercado financeiro, forma esta que tem sido estendida para outras cidades. Mas, para que isso fosse possível, foi necessário um arranjo de agentes (*players*) com *know-how* e uma rede de contatos para fazer funcionar.

É com base nessa chave que se desenvolve a análise a seguir. No Quadro 1, apresentamos os diretores-presidentes e o criador da PBH Ativos. Eles são os responsáveis pela gestão da empresa e pelas práticas adotadas por ela.

O primeiro ponto a se destacar é a relação que todos possuem com algum banco, o que, por si só, já dá pistas para entender a atual aproximação do governo com o capital financeiro. Inclusive, deve-se destacar que metade deles já teve alguma relação com o

Quadro 1 – Atores envolvidos na PBH Ativos S/A

Ator	Período envolvido na PBH Ativos	Antes e depois
Márcio Lacerda	Prefeito de Belo Horizonte (2009-2012 e 2013-2016)	Presidente da Frente Nacional de Prefeitos e prefeito de Belo Horizonte que propôs a criação da PBH Ativos, com passagem pela Cemig, pela Codemig, pelo BDMG e pelo Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais
José Afonso Bicalho	2010-2013	Primeiro diretor-presidente da PBH Ativos; ex-presidente do Banco de Crédito Real de MG e do Bemge; ex-assessor do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e do BNDES; e ex-secretário de Finanças de Belo Horizonte
Edson Ronaldo Nascimento	2013	Ex-coordenador de finanças do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; ex-presidente da PBH Ativos, com passagem pelo FMI e pela Secretaria de Fazenda de Goiás e do Tocantins
Marcello Piancastelli	2013-2016	Ex-presidente da PBH Ativos S/A; ex-coordenador tributário da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais; ex-coordenador-chefe do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; ex-consultor do FMI
Pedro Meneguetti	2016 – atualmente	Atual diretor-presidente da PBH Ativos, com passagem pela Secretaria de Fazenda de Minas Gerais e do Distrito Federal, pelo BDMG e pela Secretaria de Finanças de Belo Horizonte, atuando também no Banco de Brasília S/A

Fonte: dados da pesquisa.

FMI, que é conhecido pelo desenvolvimento de *cartilhas* para o desenvolvimento urbano, "oferecidas" como condição para várias das linhas de crédito. Poderíamos suspeitar que a securitização da dívida ativa municipal faça parte desse mesmo esquema.

O nome desse fenômeno pode ser *carrossel da financeirização*. Os atores envolvidos na PBH Ativos (ex e atuais gestores) passaram por vários outros cargos de administração pública ou por órgãos e bancos estatais, além de terem passado por empresas (como consultorias) privadas, em que foi possível a construção do consenso em torno desse modelo de gestão por meio da securitização.

É possível observar, de fato, um certo carrossel: esses agentes, além de passarem pela própria Secretaria de Fazenda de Belo Horizonte, passaram pela do Estado de Minas Gerais e pela do Distrito Federal. Essas duas também passaram a adotar o modelo de securitização. Foi exatamente durante a presença de Pedro Meneguetti na Secretaria de Fazenda de Minas Gerais, durante o governo de Antonio Anastasia (PSDB), que foi alterado o estatuto da companhia MGf para autorizar a securitização. Novamente, foi durante a presença de Meneguetti na Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, em 2015, que foi autorizada a criação de uma SPE (Sociedade de Propósito

Específico) para a securitização. Também Edson Ronaldo Nascimento, na oitiva na Comissão Parlamentar de Inquérito para a que foi convidado no dia 17 de julho de 2017, confirmou que passou pela Secretaria de Fazenda de Goiás e do Tocantins e que lá praticou o que aprendeu na PBH Ativos como forma de "sair da crise fiscal pela qual os estados passavam". Edson Ronaldo Nascimento também oferece cursos sobre a venda de créditos tributários com a consultoria Abba.

O curso será ministrado pelo professor Edson Ronaldo Nascimento, ex-presidente da PBH Ativos S.A. e por profissionais da área de Direito que participaram dessas operações na cidade de Belo Horizonte.<sup>8</sup>

Ainda faltam informações para serem apuradas e um maior esforço de pesquisa em torno desse assunto. Por ora, a hipótese de formação de uma *rede de financeirização das práticas governamentais* no Brasil parece se confirmar como um tremendo esforço para que a securitização emplaque como prática de gestão que, como já foi visto, favorece a remuneração dos capitais portadores de juros.

## *Fast-policies* e a transferência de políticas

A literatura referente à pesquisa sobre a formação de políticas públicas e sua transferência e difusão é, em geral, restrita ao campo da ciência política. Essa abordagem começou a se desenvolver, sobretudo, nos países anglófonos, na década de 1960, e foi recolocada em

questão no final dos anos 1990. Nessa análise, o objetivo era entender como ocorria a difusão de políticas inovadoras e dispositivos legislativos e jurídicos através das fronteiras, primeiro no contexto de um mesmo país e, em seguida, internacionalmente (Pierre, 2014; Benson e Jordan, 2011; Dolowitz e Marsh, 1996 e 2000).

Segundo a bibliografia, é consenso que um dos fatores determinantes para o sucesso ou o fracasso dessas transferências se refere à capacidade de formação de arranjos em determinados lugares que possam ser usados em outros (Dolowitz e Marsh, 1996, p. 344). Ou seja, esses arranjos permitem que o conhecimento sobre as políticas públicas, a administração e a dimensão institucional circulem pelo território se plasmando – com maior ou menor grau de diferenciação do original –, de acordo com uma *capacidade organizativa dos agentes envolvidos*.

Esse interesse de pesquisa ganha novos contornos com o trabalho dos geógrafos Peck e Theodore (2015).<sup>9</sup> Observando o contexto político dos Estados Unidos, os autores ressaltam que há “velocidades diferentes para políticas diferentes”. Os autores observam que algumas são *fast-policies*, e outras têm uma difusão mais lenta. O porquê dessa diferença, escrevem os autores, está no arranjo político que se forma. E mais, eles atentam para o fato de que, nesse momento do capitalismo contemporâneo, as políticas *market-friendly* são aquelas com a maior força de difusão, uma vez que o regime que emplaça essas pautas está mais fortalecido na conjuntura – sobretudo de crise fiscal.

Portanto, não é estranho perceber, como fazem Peck e Theodore (ibid., p. 48), que existem determinados “laboratórios para experimentações de políticas públicas”.

Caso sejam bem-sucedidas, elas começam a circular; caso fracassem em seus objetivos, podem ser ou não repetidas em outras condições. Os autores chamam a atenção para os agentes responsáveis por “forjar” tais consensos: redes de *experts* técnicos (como *think tanks*) e um regime de governança específico. O ponto seguinte, então, está em perceber que a delimitação sobre a definição do experimento, os critérios de sucesso e fracasso, de quando e onde experimentar e por onde seguir dizem respeito, sobretudo, a uma escolha que é, em última instância, uma escolha política, constituída por um determinado arranjo específico de atores que acreditam, promovem ou se opõem a determinadas posturas. Dessa forma, esses atores parecem desenvolver um certo consenso por meio de redes para que se possa efetivar a política pública dentro de determinados moldes previstos.

Como lembram Peck e Theodore (2010, p. 172), “essas redes são construídas na base de conexões entre aqueles que desenham as políticas e as instituições”, destacando que, muitas das vezes, guardam uma aproximação com aquelas ligadas ao “negócio da consultoria de políticas públicas”.

As estratégias, para tanto, são várias. Elas se valem de exércitos de consultores externos e de defensores das políticas de contratação de determinadas agências para pareceres e pesquisas, da divulgação de uma determinada cartilha, de audiências públicas para convencimento direto ou de gastos com *marketing*. É o que Peck (2002, p. 352) chamou de *transferability packages* – um pacote de inovações políticas, ideológicas e institucionais para que se permita a circulação rápida dessas políticas. Mas é importante, e vale a insistência, que os agentes de persuasão

muitas vezes se arranjam em redes com determinados interesses e não se limitem a uma emulação tecnocrática, e configurem uma prática política de interesses específicos.

Nesse sentido, Peck e Theodore (2015, p. 223) afirmam:

os campos de política rápida compreendem muito mais do que uma zona de transações bilaterais; eles são compostos de densas redes de relações hierárquicas e laterais e de múltiplos nós de tradução e reinvenção.

É fundamental ter em conta que o processo de difusão e transferência de políticas é, portanto, profundamente contraditório, o que acaba resultando, muitas vezes, em arranjos institucionais frágeis nas primeiras experiências e que, a depender dos interesses, vão se tornando mais robustos. Para isso, não é possível ignorar a capacidade de agência dos atores envolvidos nas práticas de difusão.

O retrato desses atores é descrito por Peck e Theodore (2015, p. 222):

Muitos dos intermediários e interlocutores mais bem-sucedidos nesses mundos de política rápida são, eles próprios, atores carismáticos e empreendedores experientes. Eles são bem-sucedidos em parte porque são cosmopolitas envolventes e eloquentes. Eles estão armados com roteiros bem-polidos e um excesso de evidências de apoio; eles são persuasores talentosos.

A eficiência e a assertividade dos regimes urbanos se referem, então, à capacidade de convencimento do grupo desses atores e às inovações institucionais que promovem para definir os rumos da governabilidade e do desenvolvimento urbano.

## As redes de financeirização da gestão urbana no Brasil

O início da prática de securitização deu-se no estado de São Paulo, sob o governo de José Serra (PSDB), no ano de 2009. Por meio da autorização efetivada pela lei estadual n. 13.723, de 29 de setembro de 2009, de proposição do Executivo, constituiu-se a CPSEC (Companhia Paulista de Securitização), uma sociedade anônima controlada pelo estado. Logo em seguida, entre 2010 e 2011, os tucanos de Minas Gerais, durante o governo de Antonio Anastasia, alteraram o estatuto da MG, empresa ligada à Secretaria de Fazenda do Estado, para que se permitisse também a securitização da dívida ativa do estado.

O estado seguinte a adotar o modelo de securitização, sob o governo de José Siqueira Campos (DEM), foi o Tocantins, que criou um Fundo Especial de Incremento à Arrecadação por meio da Dívida Ativa do Estado. Em 2015, por meio da lei n. 559/2015, o governo carioca, chefiado por Pezão (PMDB), autorizou a criação de uma sociedade de propósito específico para a securitização; o mesmo foi feito pelo decreto n. 897/2015 do Distrito Federal, com o governo de Rodrigo Rollemberg (PSB). Já Goiás, por sua vez, criou a empresa Goiás Parcerias para a mesma atividade, por meio da lei n. 18.837/2015, quando Marconi Perillo (PSDB) estava no cargo executivo.

Em 2016, aconteceram outras duas investidas. Em Piauí, foi autorizada a criação de um Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e a Dívida Ativa do Piauí, por meio da lei n. 6.823, para que fosse possível a securitização. O governador responsável era Wellington Dias (PT).

No governo da Bahia foi criada, por intermédio da lei n. 13.594/2016, a Bahiainveste – Empresa Baiana de Ativos, com Rui Costa (PT).

Existem notícias que indicam que o mesmo tipo de operação está sendo montado em Mato Grosso e em Mato Grosso do Sul. Entretanto ainda não estão completamente desenvolvidos os instrumentos para que se possa realizar essa operação.

Em seguida, segue-se o mapa dos estados que possuem empresas aptas para a securitização (Mapa 1), incluindo Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que ainda estudam a adoção desse tipo de operação, totalizando dez unidades da federação.

Mas essa prática, que se tornou uma forma de manutenção da saúde financeira dos estados, mesmo com todos os riscos envolvidos e os danos já conhecidos, alcança a escala do município, como em Belo Horizonte, responsável pela primeira experiência desse tipo com o governo de Márcio Lacerda (PSB), com a criação, por meio da lei n. 10.003/2010, da PBH Ativos S/A. Esse modelo, de 2014 até hoje, expandiu-se até alcançar outros 16 municípios.

É importante notar que a securitização na escala municipal tem um padrão espacial muito mais abrangente, alcançando mais estados. Em geral, são capitais estaduais que adotam essa medida. Entretanto, vale notar que, por exemplo, esse modelo vem sendo adotado em quatro municípios, no estado de São Paulo, seguido por Minas Gerais e Rio de Janeiro, cada um com duas cidades adotando o modelo.

No caso das cidades, a distribuição de partidos é ainda mais dispersa, mostrando uma estrutura de financiamento das atividades por meio do mercado financeiro que parece

Figura 1 – Mapa de estados nos quais houve criação de empresas de securitização

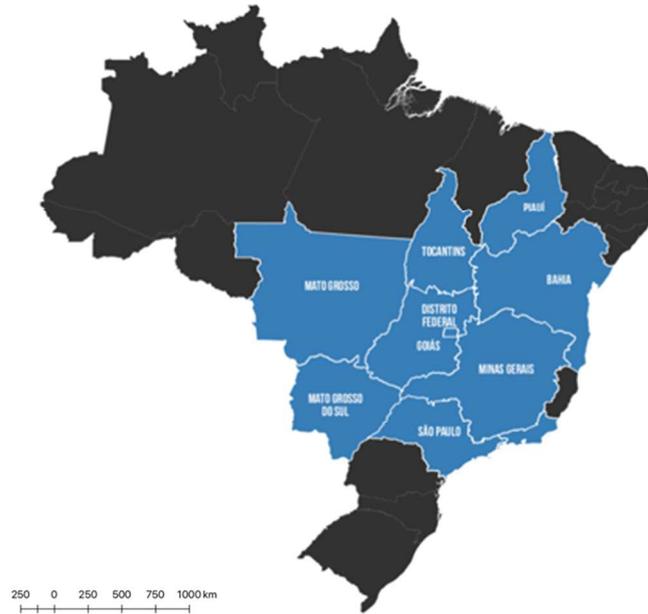


Figura 2 – Mapa de municípios nos quais houve criação de empresas de securitização<sup>10</sup>



indicar como a hegemonia das formas financeiras predominantes atravessa as ideologias do partido, indicando sua crise. Detectamos, até agora em nossa investigação, uma miríade contendo muitos partidos importantes do País, como é possível observar no Quadro 2.

Quadro 2 – Tabela com relação de empresas municipais de Securitização e Executivo dos respectivos municípios

Ano	Entidade para Securitização	Município (UF)	Executivo (Partido)
2010	PBH Ativos	Belo Horizonte (MG)	Márcio Lacerda (PSB)
2014	Permite criar sociedade de propósito específico	Goiânia (GO)	Paulo Garcia (PT)
2015	Companhia Carioca de Securitização	Rio de Janeiro (RJ)	Eduardo Paes (PMDB)
2015	Investe POA	Porto Alegre (RS)	José Fortunati (PDT)
2015	Fundo Especial da Dívida Ativa	Vitória (ES)	Luciano Rezende (PPS)
2015	Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa de Niterói (Fenit)	Niterói (RJ)	Rodrigo Neves (PT)
2015	Instituição do Fundo Especial da Dívida Ativa (Fedat)	Santa Rita (PB)	Reginaldo Pereira da Costa (PRP)
2015	Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa (Fecidat)	Ribeirão Preto (SP)	Dárcy da Silva Vera (PSD)
2015	PMC-Ativos	Campinas (SP)	Jonas Donizette (PSB)
2015	Autoriza a securitização de parte da dívida ativa	Brasília (DF)	Rodrigo Rollemberg (PSB)
2016	Salvador Companhia de Securitização	Salvador (BA)	Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM)
2016	Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa de Florianópolis (Fecidaf)	Florianópolis (SC)	Cesar Souza Jr. (PSD)
2016	Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa (Fundat)	Guarulhos (SP)	Sebastião Almeida (PT)
2017	SP Negócios ( <i>altera para permitir securitização</i> )	São Paulo (SP)	João Doria (PSDB)
2017	Fundo Especial de Créditos Inadimplidos, inscritos ou não em Dívida Ativa, da Prefeitura Municipal de Contagem (Fecon)	Contagem (MG)	Alexis José Ferreira de Freitas (PSDB)

## Considerações finais

Políticas públicas são um produto social resultante de uma coalizão de forças que logra ou não efetivar seus interesses no aparato estatal. As políticas públicas tendem a se desenvolver através de diversos meios de mediação social e de interação entre atores em várias escalas e por meio de várias instituições que irão definir o sucesso e a possível difusão de um dado modelo. É possível pensar na criação de políticas públicas como um processo estritamente técnico, mas, na verdade, vemos que *policymaking* é um processo de interação social entre vários atores para que prevaleçam os seus interesses. Tais interesses sobredeterminam a definição dos desenhos da política. Seguindo um determinado tipo de ideologia, os agentes definem quais são as possíveis melhores escolhas para guiar uma política pública. Assim, para atender a esses interesses – de várias ordens –, os atores coligam-se para garantir a efetivação e a possível difusão de uma determinada política. Procuramos aqui destacar a importância que atores individuais têm nesse processo: eles acumulam o *know-how*, fazem o *marketing*, estabelecem as conexões, viajam e assumem cargos. Tudo isso conforma uma rede de atuação, ou seja, uma coalizão que atua em rede.

No caso, observamos a formação dessa coalizão em torno de uma forma de gestão específica das cidades: o desenvolvimento urbano financiado por meio de mercados financeiros, adotando práticas de securitização com recursos públicos. Percebemos ainda que, para o êxito desse modelo, uma ampla rede de atores mobiliza-se: desde instituições internacionais até membros do poder público e indivíduos.

Aqui, é necessário salientar a importância de acompanhar as ações dessa rede de *financeirização das cidades*, uma vez que vários impactos desse tipo de medida já são conhecidos, enquanto os ganhos, em geral, parecem se restringir a um grupo muito restrito (Alvarenga, 2018; Fatorelli, 2017; Peck e Whiteside, 2016).

Nota-se que, nesse *carrossel da financeirização*, os atores circulam por municípios e estados brasileiros, carregando consigo um *manual de instruções* como panaceia para o contexto de crise fiscal, oferecendo a solução e os meios para aplicá-la, o que, por si só, já explica em grande parte o alastramento desse tipo de medida.

Nossa hipótese é que esse processo de *empresificação da política* (Canettieri, 2017), com a implementação da *securitização do estado*, indica um processo único de financiamento das atividades do estado por meio do mercado financeiro que garante o atendimento dos imperativos que são colocados pelo interesse ávido de rendimentos dos capitais portadores de juros. Esse momento pode ser descrito, a nosso ver, como um momento de inflexão na ordem urbana que condiciona o futuro das políticas públicas e compromete a saúde financeira do município, direcionada a ser mobilizada para o pagamento de juros.

Essa inflexão, que chamamos, seguindo a formulação de Ribeiro e Bógus (2018), de *inflexão ultraneoliberal*, representa um ajuste histórico do padrão de relacionamento do estado em consonância com a natureza rentista-financeira do capitalismo global, que passa a representar o fundamento que direciona e organiza os processos de acumulação. A hegemonia do capital portador de juros foi sendo construída historicamente e é amplamente

discutida em sua convergência com a esfera produtiva. Acreditamos ser relativamente interessante nos debruçarmos sobre as questões que indicam a convergência das determinações do capital portador de juros que subjagam diretamente o desenho de políticas públicas e a gestão da coisa pública.

Vimos, dessa forma, o relativo sucesso dos agentes envolvidos com a divulgação, a implementação, a coordenação e a continuidade desse tipo de política financeira dos municípios e estados que condiciona a sua saúde financeira, a ser financiada de acordo com os capitais financeiros. Como se sabe, o capital portador de juros é um capital de alta volatilidade, com uma dinâmica acelerada que se direciona a angariar os melhores rendimentos, o que pode passar a sobredeterminar a natureza das políticas públicas que devem ser rentáveis o suficiente para atender às expectativas dos investidores. Não é descabida a hipótese de que os agentes envolvidos possuem interesses específicos com a implementação dessa lógica.

Esse novo formato de política pública, baseada no financiamento do desenvolvimento urbano por meio do mercado financeiro, está em vias de se tornar a regra. A situação

de crise fiscal nos municípios, decorrente de uma crise econômica, toma ilusoriamente o discurso neoliberal como uma panaceia. Contudo, essa prática só pode adiar a crise que se acumula, postergando seus efeitos deletérios com a emissão de papéis no mercado financeiro. Mais ainda, esse tipo de política entra em conflito com a tradição de políticas públicas desenvolvidas no Brasil nos últimos anos, que estão sendo sistematicamente desmontadas. Esse cenário coloca um novo contexto para as lutas políticas coletivas.

Vale destacar que o relativo sucesso de sua aplicação não significa que não haja movimentos de consolidação de coalizões contrárias a esse modelo que resistam a essa política. Em Belo Horizonte foi iniciado um movimento contrário à PBH Ativos S/A com a participação de várias entidades sindicais, englobando mandatos do legislativo municipal, movimentos sociais e técnicos, e que conseguiu lograr a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito contra a PBH Ativos S/A.<sup>11</sup> Ou seja, a reflexão sobre as coalizões a favor da financeirização das cidades também deve levar em conta as várias resistências que surgem nesse processo, disputando os rumos das políticas e de suas escolhas.

[1] <http://orcid.org/0000-0003-3662-6104>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Departamento de Urbanismo. Belo Horizonte, MG/Brasil.

thiago.canettieri@gmail.com

## Notas

- (1) Conferir, sobre o golpe: Canettieri (2018).
- (2) Utilizamos o termo *empresificação* da política para designar um processo mais específico do que o empresariamento urbano. Enquanto este tem a ver com um aspecto geral da produção do espaço nas cidades, conforme desenvolvido por Harvey (1996), aquele se refere à adoção de critérios empresariais no desenho das políticas públicas e na forma de seu financiamento, como descrito por Canettieri (2017).
- (3) <https://www.imf.org/external/np/fad/2003/061103.pdf>
- (4) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sores092109a>
- (5) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13255.pdf>
- (6) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol012915a>
- (7) Aqui é importante chamar a atenção para a *escala*. Ela aparece como uma categoria fundamental para entender esses processos. Como demonstram Freitas, Canettieri e Viana (2018) sobre as políticas de neoliberalização, elas circulam em determinadas esferas. Em geral, partem de elaborações gerais que aparecem e se desenvolvem no âmbito internacional, mas sua efetivação acontece, em geral, na escala local do município.
- (8) A informação consta da apresentação de Maria Lúcia Fattorelli realizada em Brasília, no Senado Federal, na Audiência Pública promovida pela Comissão de Direitos Humanos sobre a PLS 204/2016, no dia 12 de setembro de 2016.
- (9) Os autores estão “interessados, acima de tudo, nas práticas políticas e sociais que permitem uma mobilidade veloz de determinadas políticas públicas e em quais alinhamentos ideológicos e institucionais facilitam as diferentes viagens e interconexões” (Peck e Theodore, 2015, p. xvi).
- (10) Lei n. 10.003/2010 – PBH Ativos S/A (Belo Horizonte, MG); lei n. 9.524/2014 – SPE (Goiânia, GO); lei n. 40.198/2015 – Companhia Carioca de Securitização (Rio de Janeiro, RJ); lei n. 11.991/2015 – Investe POA (Porto Alegre, RS); lei n. 90/2015 – Fundo Especial da Dívida Ativa (Vitória, ES); lei n. 3.173/2015 – Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa de Niterói (Niterói, RJ); lei n. 1.662/2015 – Fedda (Santa Rita, PB); lei n. 2.720/2015 – Fecidaf (Ribeirão Preto, SP); 2015 – PMC Ativos (Campinas, SP); lei n. 23/2015 – Autoriza a securitização de parte da dívida ativa (Brasília, DF); lei n. 8.961/2016 – Salvador Companhia de Securitização (Salvador, BA); lei n. 1.518/2016 – Fecidaf (Florianópolis, SC); lei n. 451/2016 – Fundat (Guarulhos, SP); lei n. 179/2017 – SP Negócios (altera para permitir securitização) (São Paulo, SP); lei n. 221/2017 – Fecon (Contagem, MG).
- (11) Sobre isso, conferir o artigo de Canettieri, Rena, Sá e Mezzacappa (2018), em que analisam em detalhes os movimentos de resistência contra a PBH Ativos S/A em Belo Horizonte.

## Referências

- AALBERS, M. (2015). "Cities and the financial crisis". In: WRIGHT, J. D. (org.). *The Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Oxford, Elsevier.
- \_\_\_\_\_. (2016). The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, n. 5, v. 2, pp. 214-229.
- ALVARENGA, E. (2018). "Democracia em crise: o Brasil contemporâneo". In: SOUZA, R.; PEZIM, A. M.; ALVES, C. (orgs.). *Crise da democracia brasileira*. Belo Horizonte, Editora PUC Minas.
- BENSON, D.; JORDAN, A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review*, n. 9, pp. 366-378.
- 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*. Recife, v. 19, n. 3, pp. 513-529.
- \_\_\_\_\_. (2018). Crise do capital e a condição periférica: um ensaio para a interpretação do golpe jurídico-parlamentar no Brasil. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte, v. 3, n. 1, pp. 25-36.
- CANETTIERI, T.; FRANZONI, J. (2018). "Dívida e gestão pública, o caso da PBH Ativos S/A". In: ROLNIK, R.; SANTORO, P.; MORADO NASCIMENTO, D.; FREITAS, D.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. (orgs.). *Cidade Estado-Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAU-USP.
- CANETTIERI, T.; FRANZONI, J.; ROMEIRO, P. (2018). "Reestruturação do Estado-Capital para gestão de PPPs: a criação de empresas de economia mista em Belo Horizonte e São Paulo". In: ROLNIK, R.; SANTORO, P.; MORADO NASCIMENTO, D.; FREITAS, D.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. (orgs.). *Cidade Estado-Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAU-USP.
- CANETTIERI, T.; RENA, N.; SÁ, S.; MEZZACAPPA, L. (2018). Rede de luta contra a financeirização em Belo Horizonte. In: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBANISMO BIOPOLÍTICO. *Anais...* Belo Horizonte, UFMG.
- CHRISTOPHERS, B. (2011). Revisiting the urbanization of capital. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 6, pp. 1347-1364.
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios (2017). *Estudo técnico: a crise fiscal dos municípios*. Brasília, CNM.
- DARDOT, P.; CLAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. (1996). Who learns from whom? A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, n. 44, pp. 343-367.
- \_\_\_\_\_. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, n. 13, pp. 5-24.

- FATTORELI, M. L. (2017). O impasse da dívida de estados e municípios. Blog da Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/o-impasse-da-divida-de-estados-e-municipios/>. Acesso em: 7 maio 2018.
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (2016). *Índice Firjan de Gestão Fiscal: ano-base 2015*. Rio de Janeiro, Firjan.
- FREITAS, D.; CANETTIÉRI, T.; VIANA, L. (2017). Compreendendo a neoliberalização do espaço a partir de Belo Horizonte: o projeto de extensão BH S/A. *Revista Indisciplinar*. Belo Horizonte, v. 5, pp. 247-264.
- HAMADA, H. H.; MOREIRA, D.; MILLA, E.; OLIVEIRA, S. (2019). Endividamento público municipal perante a lei de responsabilidade fiscal: uma análise do município de Belo Horizonte no período 2002 a 2017. *Revista Conhecimento Contábil*, v. 8, n. 1, pp. 25-39.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e debates*, São Paulo, n. 39, pp. 48-64.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2014). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Marx, Capital and the Madness of Economic Reason*. Nova York, Verso.
- MASSARDIER, G.; POPUEAU, F.; MAYAUX, P.-L.; MERCIER, D.; CORTINAS, J. (2016). Multi-level policy coalitions an interpretative model of water conflicts in the Americas. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, n. 4.
- PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2010). Lei n. 10.003.
- PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2011). Decreto n. 14.444.
- PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2014). Decreto n. 15.534.
- PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2014). Lei n. 10.699.
- PECK, J. (2002). Political economies of scale: fast policy, interscalar relations and neoliberal workfare. *Economic Geography*, v. 78, n. 3, pp. 331-360.
- PECK, J.; THEODORE, N. (2010). Mobilizing policy: models, methods and mutations. *Geofurm*, v. 41, pp. 169-174.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- PECK, J.; TICKELL, A. (2002). Neoliberalizing Space. *Antipode*, n. 34, pp. 380-404.
- PECK, J.; WHITESIDE, H. (2016). Financializing Detroit. *Economic Geography*, v. 92, n. 3, pp. 235-268.
- PIERRE, J. (2014). Can urban regimes travel in time and space? Urban regime theory, urban governance theory and comparative urban politics. *Urban Affairs Review*, v. 26, n. 1, pp. 864-889.
- RIBEIRO, L. C. Q.; BÓGUS, L. M. M. (2018). Apresentação do Dossiê: as metrópoles no atual padrão de expansão do capitalismo. *Cadernos Metrópole*, v. 20, n. 43, pp. 613-623.
- STRECK, W. (2018). *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. São Paulo, Boitempo.

TROAN, A. (2015). After crisis: a marxist take on capital and labor after the financial crisis. *e-International Relations*. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2015/11/09/after-crisis-a-marxist-take-on-capital-and-labour-after-the-financial-crisis/>. Acesso em: 13 ago 2020.

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

Texto recebido em 5/dez/2018

Texto aprovado em 27/jul/2020



# Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras

Financialization, urban governance and corporate power in Brazilian cities

Erick Omena de Melo [1]

## Resumo

A financeirização da economia global e suas múltiplas consequências têm sido cada vez mais discutidas pela literatura especializada, sobretudo após a grande crise mundial de 2007-2008. Nesse contexto, a relação entre mercados financeiros e os setores tradicionalmente produtores do espaço urbano se demonstra particularmente relevante para a compreensão dos rumos tomados pelo desenvolvimento das cidades no início do século XXI. Estaria havendo o surgimento de uma coalizão urbano-imobiliário-financeira, que se torna hegemônica ao direcionar tal desenvolvimento. A presente pesquisa busca um melhor entendimento dessa coalizão, de seu poder nos municípios e, sobretudo, de suas variações territoriais. Para tanto, são analisados dados relativos a doações eleitorais, indicando predomínio daqueles agentes ligados à acumulação urbana somente nas principais metrópoles brasileiras.

**Palavras-chave:** financeirização; governança urbana; eleições; financiamento eleitoral; complexo urbano-imobiliário-financeiro.

## Abstract

*The financialization of the global economy and its multiple consequences have been increasingly debated by the specialized literature, especially in the aftermath of the 2007-2008 global crisis. In this context, the relationships between financial markets and economic sectors traditionally associated with the production of urban space are particularly relevant for a better understanding of urban development in the beginning of the 21st century. The hypothesis is that a financial-real estate-urban coalition has emerged and is becoming hegemonic while leading the above-mentioned development. The present study aims to better comprehend that coalition, its power in the municipalities and, foremost, its territorial variations. To achieve this, electoral funding data are analyzed, with results indicating that the agents related to urban accumulation are predominant only in the main Brazilian metropolises.*

**Keywords:** financialization; urban governance; elections; electoral funding; financial-real estate-urban complex.



## Introdução

Baseado nas recentes explorações das interseções entre estudos urbanos e estudos sobre financeirização da economia (Klink e Souza, 2017), o presente artigo busca trazer novos elementos teóricos e empíricos que contribuam para o avanço das reflexões acerca das transformações suscitadas pelo fenômeno da financeirização sobre a governança urbano-metropolitana brasileira. Em particular, objetiva-se investigar de forma mais detalhada a suposta formação de novas coalizões urbanas hegemônicas que estariam se articulando no sentido de aprofundar os laços entre os capitais financeiros, imobiliários, dentre outros, voltados à acumulação urbana, e agentes locais de Estado (Rolnik, 2015; Ribeiro, 2020), bem como a efetiva extensão territorial de seu domínio no contexto metropolitano e nacional.

Nesse sentido, o texto que sucede a esta introdução está dividido em quatro partes. Na primeira, é realizada uma revisão da bibliografia referente ao processo de financeirização, suas consequências urbanas e políticas e suas variações territoriais. Em seguida, delineiam-se, brevemente, os métodos de investigação, baseados na utilização de dados de financiamento corporativo de campanhas eleitorais municipais. Na terceira parte, os resultados da exploração empírica são apresentados, indicando, sobretudo, aqueles que dizem respeito especificamente às perguntas de pesquisa. Por último, na conclusão, os resultados são articulados a entendimentos atualmente consolidados na literatura especializada, apontando para a necessidade de um entendimento mais espacialmente contextualizado da influência político-econômica de novas coalizões de poder vinculadas à acumulação urbana.

## Os processos de globalização e financeirização e suas consequências urbanas

As formas de organização social, econômica e política, em diferentes partes do mundo e escalas, têm passado por transformações particularmente profundas ao longo dos últimos 40 anos. Esse fenômeno é usualmente representado pelo conceito de globalização. Embora sua definição mais precisa seja objeto de inúmeras disputas envolvendo uma ampla gama de disciplinas e autores, poucos negariam a importância da intensificação das relações internacionais, em diferentes níveis, como componente fundamental de sua caracterização (Al-Rodhan e Stoudmann, 2006). Nesse contexto, as políticas neoliberais, que reivindicam a abertura dos mercados nacionais e a primazia dos agentes de mercado perante o Estado, têm se disseminado pelo mundo. Porém, isso ocorre de forma variada nos diferentes espaços onde tais políticas “aterrissam”, em especial no que se refere às formas de experimentação regulatória, de transferência interjurisdicional de políticas e de formação de regimes de normas transnacionais (Brenner, Peck e Theodore, 2012).

Concomitantemente, do ponto de vista mais estritamente econômico, destaca-se a transição do modo de produção fordista para o modo de produção flexível (Harvey, 1991). Dentre as principais características dessa transição, estão a dispersão das plantas produtivas na escala global e um inequívoco crescimento da participação do setor de serviços na economia mundial. Nesse âmbito, a emergência do setor financeiro assume especial importância, sendo interpretada de diferentes maneiras

por distintas correntes teóricas, dependendo da visão que cada uma tem sobre o processo de globalização (Martins, 2011). Apesar das divergências, as abordagens convergem no reconhecimento do fenômeno da financeirização e de sua relevância para o processo de globalização nas últimas décadas.

Embora não haja um consenso quanto à definição conceitual da financeirização (Lapavistas, 2011), alguns autores têm buscado conceituar esse fenômeno de forma mais abrangente, de maneira a abarcar distintas visões. Para Aalbers (2015), por exemplo, a financeirização seria um processo de crescente predomínio de atores, mercados e práticas financeiras em diferentes escalas, resultando em transformações estruturais de economias, empresas, estados e domicílios.

Assim, há uma tendência a se destacar as mudanças políticas, econômicas e sociais decorrentes do crescente predomínio de lógicas financeirizadas de organização do capitalismo no mundo. Contudo, esse processo também não se dá de maneira homogênea no espaço e no tempo. Christophers (2015) demonstra como a produção acadêmica sobre o tema cresce de maneira exponencial entre o fim do século XX e o início do século XXI. E tanto Klink e Souza (2017) quanto Bonicinha (2017) chamam a atenção para o fato de os EUA e o Reino Unido terem iniciado e concentrado essa produção intelectual, por conta de a manifestação da financeirização ocorrer de forma mais intensa nesses países, ainda que haja uma tendência de alastramento para outras formações sociais e regiões do mundo.

Apesar da intensificação recente e da concentração geográfica, pode-se depurar lógicas mais gerais. Aalbers (2015) situa historicamente a financeirização como um momento

particular dentro do processo de transferência de capitais entre diferentes setores da economia global – denominado, por Harvey (1982), como a prática de “capital switching”. Tal transferência ocorre de maneira a resolver problemas de superacumulação existentes no circuito primário do capital (isto é, nos setores de produção industrial) através do escoamento de novos investimentos para o circuito secundário (isto é, para a produção do ambiente construído na forma de infraestrutura urbana e moradia), que, em momentos de crise capitalista, acaba por oferecer maior capacidade de absorção de capital excedente. Para além do circuito terciário, que abarca setores ligados à reprodução social das condições de acumulação e de trabalho, como saúde, educação, ciência e tecnologia, o circuito quaternário, formado pelos mercados financeiros, estaria atualmente cumprindo essa função de absorção de capitais excedentes oriundos dos demais circuitos com vistas à resolução de crises, antes desempenhada pelo circuito secundário (Aalbers, 2015). Uma das principais vias de relação entre o circuito secundário e quaternário se dá através do mecanismo da securitização, que passa a permitir a negociação de mercadorias sem liquidez (como imóveis e obras de infraestrutura) nos mercados financeiros globais, de alta volatilidade (Bonicinha, 2017).

Essas considerações sobre o fenômeno da financeirização, sua inserção nos processos de globalização e neoliberalização e seu escopo geográfico suscitam questões inevitáveis referentes às suas implicações sobre a produção do espaço urbano (Klink e Souza, 2017). Em uma das formulações pioneiras acerca do tema, Sassen (1991, 2001) identifica a constituição de uma geografia própria da globalização, marcada por ambas as dinâmicas de

centralização e de dispersão. Se, por um lado, ocorre a dispersão espacial das atividades econômicas, em diferentes escalas; por outro lado, tal processo demanda uma nova centralização territorial para se controlar os novos fluxos daí derivados. Assim, as chamadas cidades globais seriam os nós controladores desses processos de dispersão, representadas pelos principais centros financeiros e de negócios do mundo. Esses centros urbanos tendem a concentrar serviços financeiros específicos, desempenhando de forma única papéis de comando dentro da rede global de cidades. Por sua vez, tal função demandaria tanto empregos gerenciais ocupados por força de trabalho altamente qualificada quanto substanciais contingentes de trabalhadores não qualificados e sub-remunerados, criando, assim, uma organização intraurbana particularmente polarizada.

O conceito de cidades globais, entretanto, foi alvo de diversas críticas. Alguns autores reivindicam que, embora a abordagem de Sassen e de seus adeptos tenha suscitado o debate acerca das relações entre globalização, financeirização e produção do urbano, sua referência original na experiência de cidades do chamado Norte Global limitaria seu escopo de aplicação, deixando de fora a imensa maioria das cidades do Sul Global, vistas como menos importantes para os esforços de teorização (Robinson, 2002; Watson, 2007; Parnell e Robinson, 2012). Outros afirmam que nem mesmo a complexidade das ditas cidades globais do Sul Global é, de fato, contemplada de maneira adequada.

Ferreira (2003), por exemplo, analisa o caso de São Paulo à luz do conceito de cidade global. Ele critica a normatividade dessa abordagem, que sugere um único modelo

a ser incorporado pelas cidades calcado no incentivo à terceirização avançada da economia e aos investimentos imobiliários voltados à construção de escritórios de negócios de alto padrão. O autor demonstra, também, que a capital paulista não apresenta os atributos típicos da cidade global, pois não participa da rota dos grandes fluxos da economia mundial, não passa pelos processos de desindustrialização estrutural e não apresenta uma sobreposição do setor “terciário avançado” – isto é, dos bancos, seguradoras e instituições financeiras – sobre os demais setores da economia, pelo menos não nas mesmas proporções dos processos ocorridos nas cidades dos países desenvolvidos. Dessa forma, o discurso que classifica São Paulo como cidade global estaria descolado da realidade, desempenhando mais a função ideológica de legitimação das demandas do setor imobiliário e de seus empreendimentos junto à esfera pública e aos representantes governamentais.

Entretanto, embora Ferreira (ibid.) negue a suposta avançada internacionalização dos investimentos imobiliários na cidade, ele admite que já havia um processo de financeirização do setor em curso no fim do século XX, ainda que de forma restrita à ação de alguns tipos de agentes, como os fundos nacionais de pensão. A história por ele construída dos empreendimentos comerciais na principal cidade do país demonstra esse fato.

Fix (2011) parcialmente corrobora esse diagnóstico sobre o mercado imobiliário paulista e brasileiro, ao concluir, após meticuloso exame do histórico da estrutura societária das empresas de incorporação imobiliária, que

o setor é difícil de ser inteiramente capturado por capital internacional, [pois] os conhecimentos locais, a pressão

sobre o poder público (executivo, legislativo e judiciário), a falta de articulação com a economia mundial, a pouca proximidade entre os mercados de capitais e o mercado imobiliário são alguns dos fatores que dificultam a metamorfose completa. (p. 150)

Assim, haveria maior dificuldade de internacionalização do setor imobiliário, sobretudo quando comparado com outros setores. Entretanto, a autora também identifica um avanço na abertura de capitais das empresas do setor, com 17 delas listadas na bolsa de valores de São Paulo e uma na bolsa de Nova York, e na elaboração de instrumentos visando ao aprofundamento da financeirização do setor no início do século XXI, o que estaria abrindo novas portas para a entrada de investidores estrangeiros. Tal abertura foi posteriormente corroborada por outros trabalhos também centrados na realidade paulistana (Santoro e Rolnik, 2017; Klink e Souza, 2017).

Uma das estratégias utilizadas pelos defensores da financeirização foi a de voltar a atrair os fundos de pensão, uma vez que estes centralizam recursos próximos a R\$502 bilhões, equivalentes a 17% do PIB brasileiro. Nesse sentido, nova regulamentação passou a liberar os fundos de pensão a investirem até 100% do seu patrimônio em imóveis, através do mercado de capitais. Além disso, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado em 1997, busca captar fundos em um mercado secundário de títulos de créditos e recebíveis imobiliários.<sup>1</sup> De modo a viabilizar a conexão entre o setor imobiliário e o mercado de capitais, o SFI criou instrumentos como os Certificados de

Recebíveis Imobiliários (CRIs), as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCIs) e as Letras de Crédito Imobiliário (LCIs). Os CRIs, por exemplo, agrupam e convertem créditos imobiliários em títulos imobiliários, passíveis de negociação no mercado financeiro e de capitais.

Outro novo instrumento com o mesmo objetivo é o Certificado de Potencial Construtivo Adicional (Cepac), criado pelo Estatuto das Cidades, de 2001, implementado primeiramente pela prefeitura de São Paulo, em 2004, e posteriormente utilizado pelo projeto de revitalização urbana Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, no fim dos anos 2000. Emitido pelo poder municipal na forma de um determinado volume de metros quadrados, esse certificado permite, ao seu detentor, construir além dos limites originalmente impostos pela legislação de uso do solo. Uma vez leiloados, os Cepacs também podem ser negociados nas bolsas de valores. Assim, segundo Fix, “qualquer um pode adquirir esses títulos, para utilizar diretamente em um empreendimento, ou para tentar obter ganhos no mercado secundário, retendo-os até que a região se valorize mais, por exemplo”. Para o autor, ao vincular ativos de renda variável à valorização dos espaços urbanos, “cria-se a possibilidade de um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada, com os investimentos feitos segundo os parâmetros e as expectativas próprios de uma lógica de valorização de tipo financeiro” (Fix, 2011, pp. 182-183). Além disso, fundos de investimentos imobiliários também serviram de instrumentos de aprofundamento da financeirização do mercado imobiliário paulistano (Santoro e Rolnik, 2017).

## Efeitos sobre a governança urbana e formação de um complexo urbano-imobiliário-financeiro

Tais tendências mais recentes de aproximação entre renda, juros e ganhos oriundos dos mercados de terra e imóveis fizeram com que alguns autores identificassem a consolidação de um “circuito financeiro-imobiliário” (Ribeiro, 2020), resultando na formação de um “complexo imobiliário-financeiro” (Rolnik, 2015). Inspirado pela ideia de complexo militar-industrial (Pursell, 1972), o conceito de complexo imobiliário-financeiro foi originalmente proposto por Aalbers com o intuito de chamar a atenção para as conexões político-econômicas entre o mercado imobiliário, as finanças e o Estado na economia global.<sup>2</sup> Assim, Aalbers pretende mais precisamente investigar em que medida o recente crescimento dos setores imobiliário e financeiro ocorre em detrimento de outros setores econômicos e como esse processo se diferencia geograficamente.<sup>3</sup>

Para Rolnik (2015), no âmbito nacional, a formação desse complexo tem como consequência transformações na governança urbana das principais cidades brasileiras. Isto se dá através de uma confluência de interesses entre operadores do mercado financeiro, incorporadoras imobiliárias, empresas de construção e representantes do setor público. Por um lado, a valorização dos ativos financeiros vinculados ao mercado imobiliário depende da própria expectativa de valorização do solo em dado local. Essa expectativa, por outro lado, aumenta à medida que haja investimentos públicos na região no sentido de se fornecer infraestrutura adequada ao desenvolvimento

do empreendimento financiado por títulos financeiros. E a conversão desses investimentos públicos em infraestrutura urbana é realizada por empresas de construção civil.

Ocorre, portanto, uma convergência formadora de uma coalizão composta por esses agentes, que exerce hegemonia política e cultural nas cidades brasileiras (ibid.). Ribeiro (2020), valendo-se do conceito de “sagrada aliança” elaborado por Lessa e Dain (1984), identifica uma poderosa coalizão “de interesses dominantes fundados nos circuitos econômicos que organizam a acumulação urbana no Brasil – capital imobiliário, capital de concessões de serviços coletivos, capital empreiteiro – com vigência local e que, nos últimos anos, alcançou presença importante no bloco nacional de poder” (Ribeiro, 2020, p. 37), portanto acrescentando outros atores importantes, para além daqueles mais restritos aos setores da construção e do mercado imobiliário. Parece-nos mais adequado, de fato, falar em acumulação urbana, o que aponta para o potencial de envolvimento de setores como o de concessão de serviços coletivos nesse complexo. Entendemos que seria mais condizente, portanto, redefinir essa denominação, ampliando as possibilidades de formação dessas coalizões ao focar na provável confluência de interesses entre setores econômicos diretamente ligados à acumulação urbana e ao mercado financeiro, de maneira a melhor captar o potencial de abrangência dessas coalizões de poder. Mais do que um complexo imobiliário-financeiro, este seria um complexo urbano-imobiliário-financeiro (Cuif). Desse modo, esta é a definição adotada no presente trabalho.

Conforme salientado por Jessop (2016), a atuação de um bloco hegemônico, isto é, de uma aliança duradoura entre frações de classe

que comanda os rumos do desenvolvimento em uma dada formação social, geralmente se dá através da liderança de uma dessas frações sobre as demais, assumindo o protagonismo na defesa do conjunto de interesses envolvidos perante a sociedade. Em sua análise, Rolnik (2015) identifica as empreiteiras brasileiras como representantes dessa fração líder, em função de sua longa atuação junto ao poder público no Brasil. Para além do aspecto ideológico, tal liderança se reflete de forma bastante concreta, através de mecanismos bem articulados que se retroalimentam, com os financiamentos de campanha eleitoral assumindo o papel de elo de ligação. De acordo com a autora,

para as empreiteiras, as doações funcionam como uma espécie de “seguro”, garantindo que serão contratadas pelo novo governo e pagas dentro dos prazos se tiverem contratos em andamento. Para os políticos envolvidos, trata-se de uma “retribuição” pelo apoio recebido. Em contrapartida, a continuidade da relação depende das margens de lucro obtidas nas obras, sobrelucro que “paga” seu investimento na manutenção das articulações políticas [...]. No limite, essa articulação possibilita que as grandes e superempreiteiras não apenas redirecionem o orçamento público – inclusive através de *lobbies* nos legislativos –, mas também formulem os projetos de infraestrutura que irão executar, “vendendo-os” para seus potenciais clientes, ou seja, os governos e empresas estatais [...]. Fecha-se, assim, o círculo: as “avenidas imobiliárias” [articuladas pelas incorporadoras que captam recursos no mercado financeiro] financiam o custo das obras propostas pelas empreiteiras, abrindo simultaneamente novas frentes

para a extração de renda e alimentando a máquina de financiamento das campanhas. (Rolnik, 2015, pp. 277-278)

Os trabalhos de Rolnik (ibid.) e de Ribeiro (2020), baseados nas pesquisas anteriormente desenvolvidas por Fix (2011) e Ferreira (2003), são parte dos recentes esforços investigativos que buscam a melhor compreensão das implicações da financeirização da economia global sobre a governança urbana das cidades brasileiras (Klink e Souza, 2017). Eles fornecem bases para o avanço na identificação das implicações resultantes das recentes imbricações entre mercado financeiro, mercado imobiliário e setores ligados à acumulação urbana em geral, bem como do protagonismo assumido pelo setor da construção na articulação dos diferentes interesses presentes na coalizão envolvendo empreiteiras, incorporadoras, fundos de investimento, concessionários de serviços coletivos urbanos e representantes do poder público.

Contudo, ainda há uma série de questões em aberto. Em primeiro lugar, tendo em vista que a globalização e a financeirização não se dão de forma homogênea no território – conforme demonstram Ferreira (2003), ao verificar a maior validade de aplicação de conceitos como cidade global em cidades do Norte Global do que nas metrópoles periféricas, e as observações de Brenner, Peck e Theodore (2012) sobre as variações territoriais do processo de neoliberalização –, vale indagar: em que medida a influência do setor financeiro, o protagonismo do setor da construção e a formação do Cuif ocorrem em outras cidades brasileiras, para além dos casos usualmente estudados de São Paulo e, em menor grau, do Rio de Janeiro? Quais seriam as variações

territoriais nesse sentido? E pode-se afirmar que, de fato, há uma predominância hegemônica dos agentes elencados acima diante dos demais setores da economia, tanto nas metrópoles já estudadas quanto naquelas ainda sem investigação?

A busca por respostas a essas perguntas deve trazer novidades importantes para a teorização das recentes transformações pelas quais as cidades estão passando, em especial se desejamos ampliar o escopo das considerações acerca dessas mudanças para além da maior metrópole do País.

## Método de investigação

Considerando que a constatação de Rolnik (2015) e Ribeiro (2020) sobre a centralidade dos mecanismos de financiamento de campanha para a articulação dos interesses hegemônicos esteja correta, é plausível supor que o volume de doações realizadas em eleições pelos setores formadores do Cuif irá refletir esse domínio perante os demais grupos econômicos. A grande maioria dos estudos sobre doações de campanha no Brasil tem sistematicamente demonstrado que o financiamento de candidaturas para cargos executivos e legislativos, em geral, funciona como eficiente instrumento de intervenção capitalista sobre a elaboração de políticas públicas (Mancuso, 2015).

Em busca de respostas para as perguntas elencadas acima, de maneira a entender se, de fato, o Cuif e seus agentes se apresentam como uma força hegemônica nas metrópoles brasileiras e se há grandes variações territoriais quanto ao grau de seu suposto predomínio sobre os demais setores da economia, são

apresentados, abaixo, os resultados de exploração empírica detalhada de dados relativos à participação de diferentes setores nas campanhas eleitorais municipais.

Os métodos utilizados para a consecução dos objetivos propostos são de natureza quantitativa. A investigação foi desenvolvida, sobretudo, com base no repositório de dados relacionados ao financiamento das campanhas municipais de 2012. Isto se justifica, primeiramente, pelo fato de esta ser a instância administrativa que constitucionalmente tem a prerrogativa de decisões acerca da utilização do solo, além de deter o controle de diversos serviços coletivos urbanos – aspecto fundamental para a articulação das coalizões locais estudadas. O recorte temporal dá-se por conta de a campanha municipal eleitoral de 2012 ter sido a última a acontecer antes da importante alteração legislativa promovida pela lei n. 13.165/2015, que passou a proibir doações realizadas por pessoas jurídicas, até então permitidas,<sup>4</sup> e que, portanto, dificulta a identificação das ligações entre empresariado e sistema político institucional. Além disso, as eleições de 2012, além de serem aquelas mais recentemente realizadas seguindo as regras antigas, foram também as que contaram com dados mais amplamente publicizados. Isto porque o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), responsável pela organização de eleições no País, vem aumentando, a cada eleição, o grau de transparência dos dados eleitorais (Santos, 2016).<sup>5</sup>

Esse repositório de dados do TSE<sup>6</sup> traz informações fundamentais para a pesquisa proposta, como o CNPJ/CPF dos doadores e os valores por eles doados. A partir de cruzamento dessas informações com as atividades econômicas presentes em cadastro de pessoas jurídicas disponibilizado pela receita federal,<sup>7</sup>

é possível categorizar doadores de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) do IBGE. Tal classificação se estrutura a partir da divisão das atividades econômicas em 22 grandes setores econômicos, que, por sua vez, se encontram divididos em centenas de subsetores.<sup>8</sup>

Tendo em vista o objetivo de se compreender a participação dos diferentes setores econômicos no financiamento de campanhas locais, foram somente consideradas aquelas doações realizadas por pessoas jurídicas em nível municipal.<sup>9</sup>

Assim, o procedimento exposto acima, cuja aplicação semelhante já havia sido realizada por outros autores em outras instâncias (Santos, 2016), permite a constatação da participação percentual de cada grande setor/subsetor no total de doações realizadas para todos os candidatos a cargos executivos e legislativos em cada município. No presente trabalho, essa averiguação se deu em duas etapas. Num primeiro momento, verificou-se quais foram os grandes setores CNAE que mais contribuíram com doações de campanha. Conforme poderá ser visto abaixo, isto particularmente propiciou uma análise mais precisa sobre a suposta liderança do setor da construção, sugerida pela literatura. Já, na segunda etapa, utilizou-se a divisão por subsetores para se averiguar, de forma mais precisa, a participação das doações dos agentes potencialmente formadores do Cuif. Ambas as etapas foram articuladas em três diferentes níveis escalares: 1) conjunto de municípios-polo das principais metrópoles do País, 2) conjunto de municípios membros das principais regiões metropolitanas e 3) total de municípios brasileiros. Os resultados dessa exploração estão descritos a seguir.

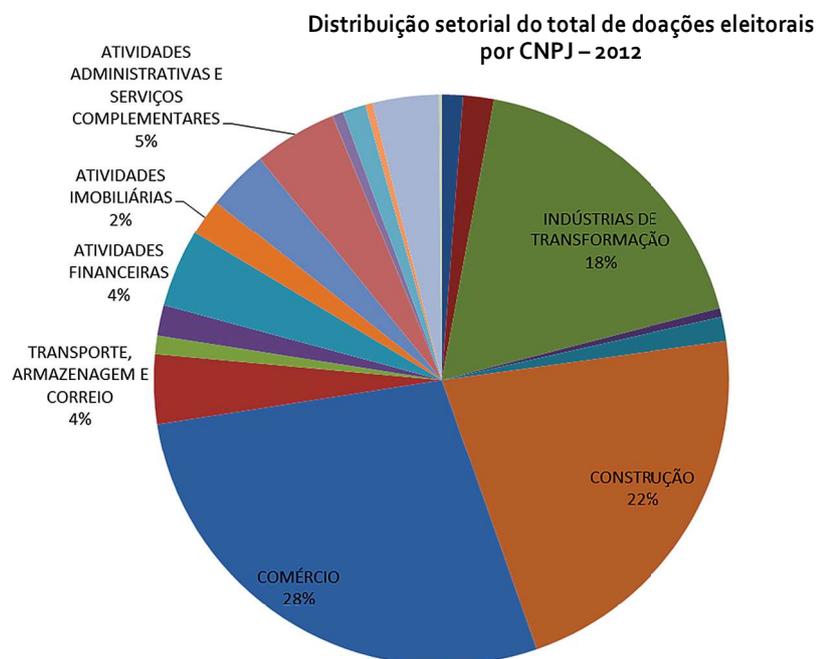
## Resultados

### Influências setoriais

O primeiro resultado que chama a atenção é a predominância aguda dos empresários do comércio, da construção e das indústrias de transformação como doadores. Esses três setores foram responsáveis por mais de dois terços do total de R\$936,7 milhões doados por pessoas jurídicas nos municípios brasileiros em 2012, conforme demonstrado no Gráfico 1. Embora com uma participação bem mais reduzida, vale mencionar também setores como o de atividades administrativas e serviços complementares, de atividades financeiras e de transportes, armazenagem e correios, por conta de suas contribuições não desprezíveis, que, juntas, somam 13% do total.

Nesse primeiro panorama geral, já se pode perceber a importância de alguns grandes setores a princípio mais identificados pela literatura como agentes da coalizão formadora do Cuif (construção, atividades financeiras, transporte, armazenagem e correios) ainda que também seja bastante expressiva a contribuição de outros setores a princípio não pertencentes a tal coalizão, em especial o comércio e indústrias de transformação. Fica também evidente a disparidade de magnitude da participação entre os grandes setores supostamente formadores daquela coalizão, com a construção desempenhando um papel muito mais central de pressão econômica sobre o sistema político-eleitoral local do que o setor de atividades financeiras, de transportes, armazenagem e correios e, em ainda maior medida, de atividades imobiliárias e de outros serviços urbanos.

Gráfico 1 – Participação dos grande setores CNAE nas eleições municipais de 2012



Fonte: TSE (2012).

A influência político-econômica dos diferentes grandes setores, contudo, está longe de acontecer de forma homogênea no território. De modo a melhor capturar as dinâmicas territoriais de domínio setorial sobre o financiamento de campanhas municipais, foram analisadas variações em três diferentes níveis, isto é, nos municípios-polo das principais metrópoles, no âmbito intrametropolitano das mesmas Regiões Metropolitanas (RMs) e no âmbito nacional. O recorte metropolitano adotado para os dois primeiros níveis consiste naquelas RMs identificadas pelo IBGE como “as principais cabeças de rede do sistema

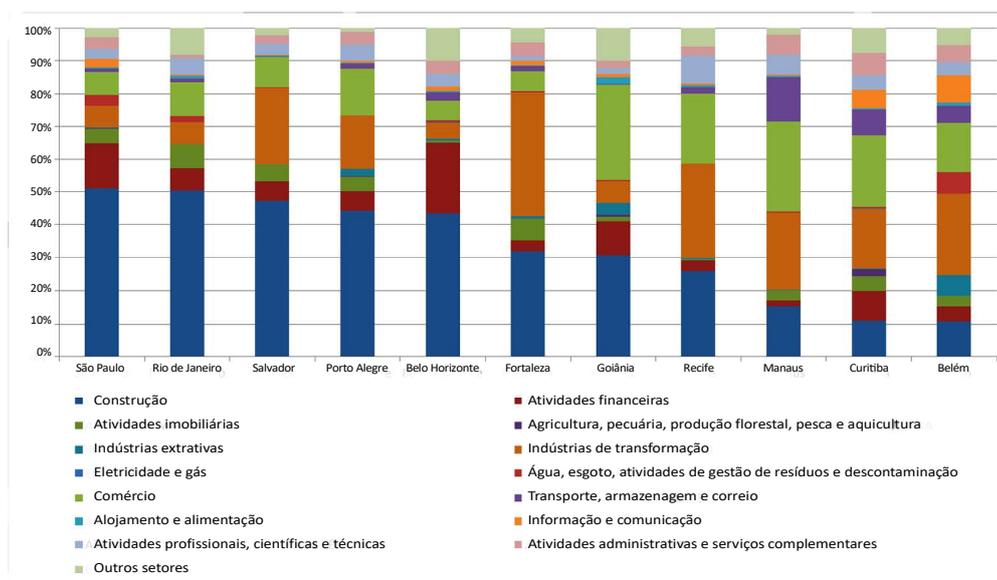
urbano” ao fim da década de 2000. São elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Salvador, Manaus, Belém, Curitiba, Porto Alegre e Goiânia.<sup>10</sup> Tais aglomerações são classificadas como “metrópoles nacionais” em função da abrangência diferenciada de suas áreas de influência, de seus portes populacionais – pois juntas abrigavam 34% da população brasileira – e do seu protagonismo econômico, já que serviam de sede para 677 das 1000 maiores empresas do País (O’Neill, 2008, p. 261). Em suma, essas aglomerações urbanas representam os principais centros de poder nacionais.

Ao se analisar a participação de grandes setores no financiamento eleitoral dos municípios-polo dessas RMs, nota-se substancial heterogeneidade, conforme demonstrado no gráfico abaixo. De especial interesse para a presente pesquisa é a variação da força do setor da construção. Há um primeiro grupo de municípios em que a influência daquele empresarializado é forte, com contribuição setorial acima dos 40%, formado por São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre e Belo Horizonte – destaque-se, aqui, a participação ligeiramente acima de 50% nas capitais paulista e fluminense. Característica marcante desse grupo é a inequívoca sobreposição da construção perante a contribuição combinada dos outros dois “gigantes nacionais” das doações, isto é, o comércio e as indústrias de transformação.

Já Fortaleza, Goiânia e Recife formam um segundo grupo de municípios-polo marcados por uma influência moderada, porém não predominante da construção, com participação do setor variando entre 20% e 40%. Nesses casos, a contribuição combinada dos grandes setores do comércio e das indústrias de transformação é mais volumosa. Por último, Manaus, Curitiba e Belém apresentam apenas uma leve influência da construção, abaixo dos 20%, e preponderância bem mais clara tanto do comércio quanto das indústrias de transformação.

Esses primeiros resultados sugerem uma tendência de maior influência da construção nos municípios-polo das RMs com maiores contingentes populacionais e estruturas produtivas – as RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre são

Gráfico 2 – Contribuições setoriais nas doações eleitorais de 2012 em municípios-polo de RMs de primeira grandeza



Fonte: TSE (2012).

também as mais populosas e com maiores Produtos Internos Brutos (PIBs). Embora de forma menos marcada e nítida, percebe-se, também, tendência ligeiramente semelhante no que se refere à influência do grande setor de atividades financeiras, já que sua maior participação relativa ocorreu em São Paulo e em Belo Horizonte.

Em linhas gerais, essa variação também é confirmada pela análise intrametropolitana, conforme demonstram os mapas de predomínio setorial, que indicam qual grande setor teve maior participação nas doações. No primeiro grupo de RMs, o predomínio da construção engloba, não apenas os municípios-polo, mas também boa parte daqueles municípios mais próximos do centro metropolitano e com maior importância econômica e populacional (Mapas 1, 2, 3, 4 e 5).

Além disso, o comércio tende a assumir consistente protagonismo em diversas áreas periféricas mais distantes desses mesmos polos, sobretudo em São Paulo (Zona Oeste), Rio de Janeiro (Zona Norte) e Salvador (Zona Centro-Norte). Já, na RM Porto Alegre, é a indústria da transformação que tende a assumir esse papel em praticamente toda a periferia. Na RM de Belo Horizonte, isto ocorre com a categoria “outros setores”, puxada, em especial, pela participação das atividades extrativas nos municípios mais periféricos (extremo Sul e Norte). Quanto a esta última RM, cabe, ainda, assinalar o predomínio peculiar das atividades financeiras em alguns dos municípios mais próximos do polo.

Mais uma vez, o principal contraste entre este e o segundo grupo de RMs caracteriza-se pela influência bem mais restrita, embora não desprezível, do grande setor da construção.

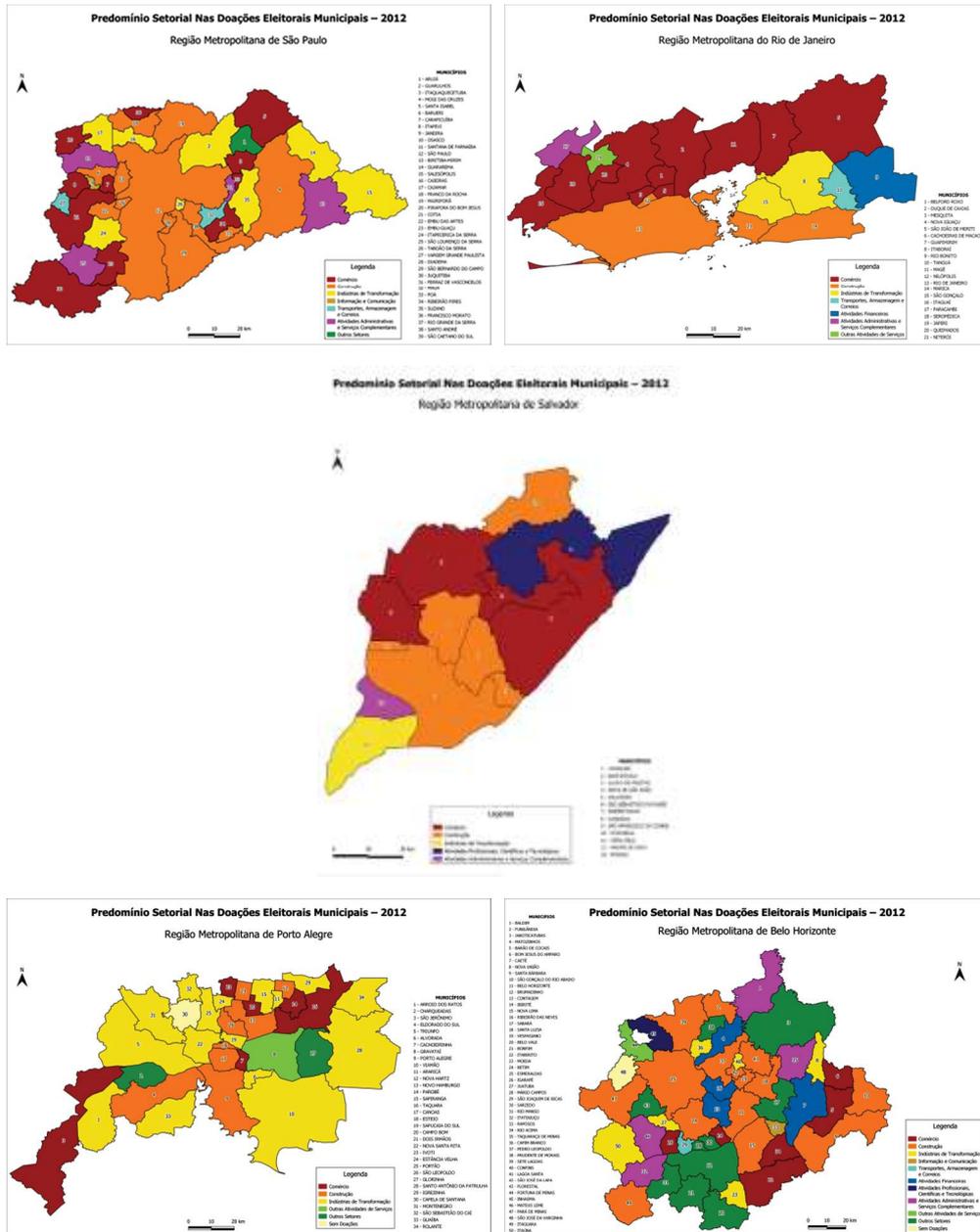
Na RM Goiânia, o predomínio ocorre apenas no município-polo e de forma bastante tênue, sem se alastrar para os demais.<sup>11</sup> Já, nas RMs Recife e Fortaleza, tal preponderância é notada somente em alguns poucos municípios periféricos. Neste último caso, cabe também incluir, excepcionalmente, a RM Manaus (Mapas 6, 7, 8 e 9).

O terceiro grupo de RMs, por sua vez, não registrou predomínio da construção em nenhum de seus respectivos municípios metropolitanos, conforme indicado nos Mapas 10 e 22. Nestes, a influência do comércio e das indústrias de transformação assume clara centralidade territorial.

Complementarmente, o resultado da exploração dos dados em nível nacional corrobora tais tendências. Conforme demonstra a mensuração dos coeficientes de Kendall e Spearman no Quadro 1,<sup>12</sup> há uma correlação direta não linear bastante significativa entre o tamanho dos municípios brasileiros e o grau de influência do grande setor da construção nas eleições municipais. Ou seja, em boa medida, quanto maior a população municipal, maior tende a ser a participação da construção no financiamento de campanhas.

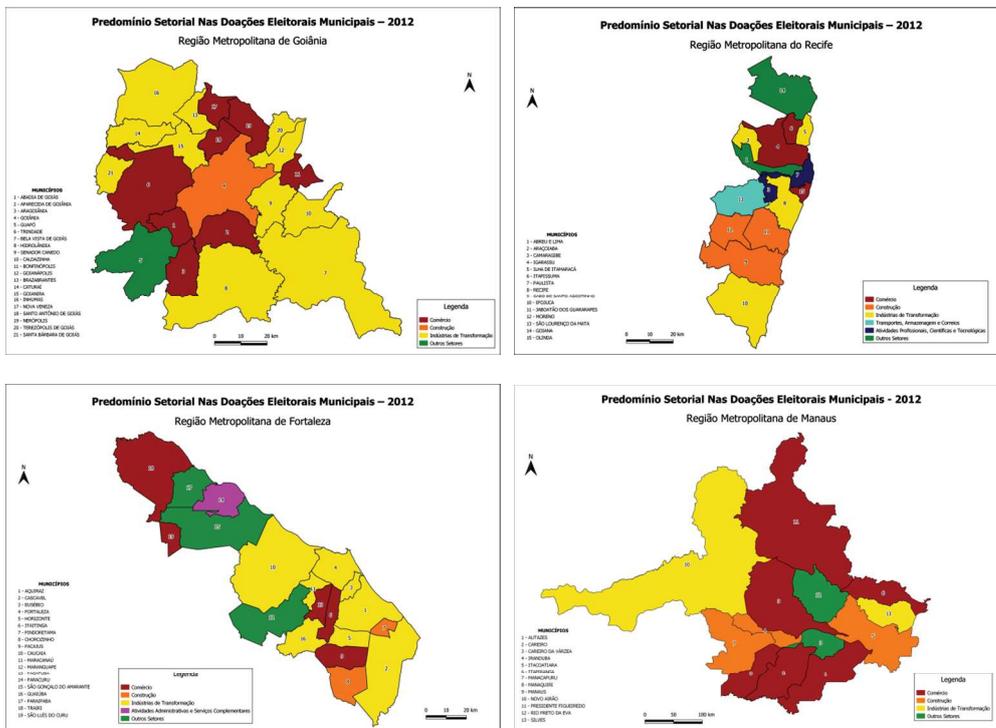
Importante ressaltar, ainda, que, quando aplicadas as mesmas mensurações às participações do grande setor do comércio, a correlação com o tamanho da população local foi consideravelmente mais fraca (Kendall de 0,162/Spearman de 0,240). Ou seja, a força desse setor tende a estar mais desatrelada do porte dos municípios, portanto expressando-se territorialmente de maneira mais dispersa e menos concentrada. Em especial, percebe-se uma influência do comércio bem mais intensa do que a da construção no interior do País.

Mapas 1, 2, 3, 4 e 5 – Predomínio setorial nas doações eleitorais de 2012  
RMs São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre e Belo Horizonte



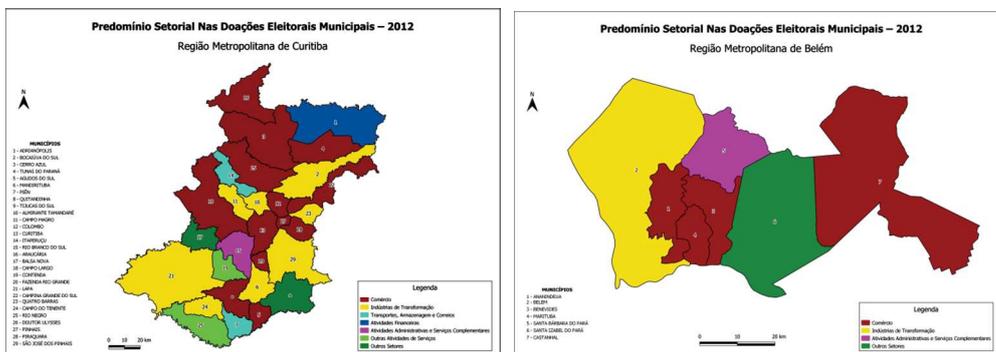
Fonte: TSE (2012).

### Mapas 6, 7, 8 e 9 – Predomínio setorial nas doações eleitorais de 2012 RMs Goiânia, Recife, Fortaleza e Manaus



Fonte: TSE (2012).

### Mapas 10 e 11 – Predomínio setorial nas doações de campanha 2012 para as RMs Curitiba e Belém



Fonte: TSE (2012).

Quadro 1 – Coeficientes de correlação entre as variáveis População Municipal 2012 e Participação das Doações da Construção no município

			Participação das Doações da Construção no município	População 2012
Kendall's tau_b	Participação das Doações da Construção no município	Correlation Coefficient	1,000	<b>,313</b>
		Sig. (2-tailed)		,000
	N	5568	5568	
	População 2012	Correlation Coefficient	,313	1,000
Sig. (2-tailed)		,000		
N	5568	5568		
Spearman's rho	Participação das Doações da Construção no município	Correlation Coefficient	1,000	<b>,414</b>
		Sig. (2-tailed)		,000
	N	5568	5568	
	População 2012	Correlation Coefficient	,414	1,000
Sig. (2-tailed)		,000		
N	5568	5568		

Fonte: TSE (2012).

Assim, o conjunto dos resultados obtidos nas três diferentes escalas traz elementos relevantes para o entendimento mais aprofundado da influência daqueles que seriam os principais agentes formadores de coalizões de poder locais em torno da acumulação urbana. Nesse sentido, sobretudo, verificou-se o protagonismo bastante substantivo dos agentes ligados às atividades de construção e, apenas de forma bem mais coadjuvante e discreta, às atividades financeiras. Contudo, tal aguda influência está bastante territorialmente

restrita aos municípios mais centrais das três grandes metrópoles do Sudeste e, em relativa menor medida, da principal da região Sul e da região Nordeste. Nas demais metrópoles e no resto dos municípios brasileiros, essa influência tende a ser muito limitada. Portanto, a princípio, a análise da participação dos grandes setores nas doações eleitorais de 2012 permite apenas indicar a forte possibilidade de hegemonia capitaneada pelos agentes da construção no topo da hierarquia da rede urbana brasileira.

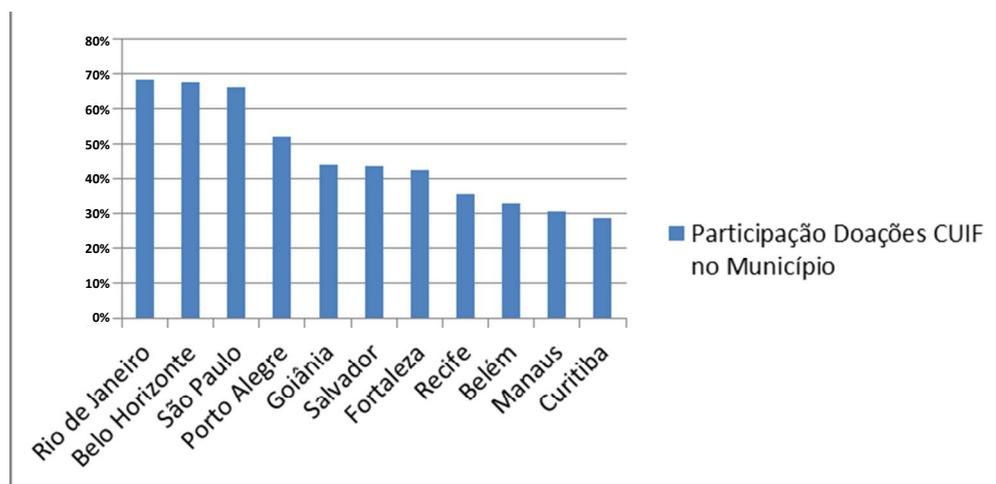
## O poder do Cuif sobre as eleições municipais

Embora importante, esta exploração empírica por si só impõe limites para o avanço de considerações mais precisas sobre o poder do Cuif em si, dentro e fora das metrópoles do País. Isto porque a classificação setorial até aqui utilizada promove categorização bastante abrangente. Suas divisões internas podem apresentar variações substanciais quanto às relações de cada subsetor com a chamada acumulação urbano-financeira. Por exemplo, a grande categoria “K – atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados” engloba tanto subsectores que expressam explicitamente a conexão entre intermediação financeira e mercado imobiliário, como “Companhias hipotecárias”

e “Fundos de investimentos Imobiliários”, como também outros que parecem ter pouca ou nenhuma conexão, como “Seguros de vida” e “Planos de auxílio-funeral”. Da mesma forma, grandes categorias, a princípio sem relação direta com a acumulação urbana – como, por exemplo, os grandes setores das Indústrias de Transformação e do Comércio – possuem subsectores com interesse direto na reprodução do urbano – por exemplo, respectivamente, o subsetor “Fabricação de cimento” e o de “Comércio atacadista de materiais de construção em geral”, dentre outros.

Por conta dessas particularidades, optou-se por, de forma complementar à análise até aqui realizada, utilizar também os subsectores da classificação CNAE, em seu nível mais desagregado, para se identificar da forma

Gráfico 3 – Participação das doações do Cuif nos municípios-polo das principais RMs brasileiras



Fonte: TSE (2012).

mais precisa possível o que seria o Cuif e sua influência, de acordo com os dados disponibilizados pelo TSE. Assim, partindo-se do critério de ligação direta de reprodução do capital com reprodução do urbano, foram identificados e agrupados os subsetores formadores do Cuif.<sup>13</sup>

A partir de tal recorte, a exploração empírica indica padrões de influência parecidos com aqueles verificados para o grande setor da construção, ainda que com significativas peculiaridades. Em primeiro lugar, no âmbito mais geral, a contribuição do conjunto dos subsetores formadores do Cuif consistiu em 34% do total de doações realizadas por CNPJs em 2012, indicando um protagonismo ainda maior do que aquele verificado para o grande setor da construção. Tal tendência também se verifica no percentual de contribuição do Cuif em cada município-polo das principais RMs do País, com valores relativos comparativamente mais substantivos, conforme Gráfico 3.

Com o intuito de melhor analisar esses dados, foi criado um indicador de influência do Cuif, classificando-a em cada município como sendo nenhuma (0%), baixa (maior que 0% e menor ou igual a 25%), média (maior que 25% e menor ou igual a 50%), alta (maior que 50% e menor ou igual a 75%) ou muito alta (maior que 75%). Assim, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre sofrem uma alta influência, enquanto os demais municípios-polo estão sob influência média do Cuif. Isto quer dizer que o primeiro grupo

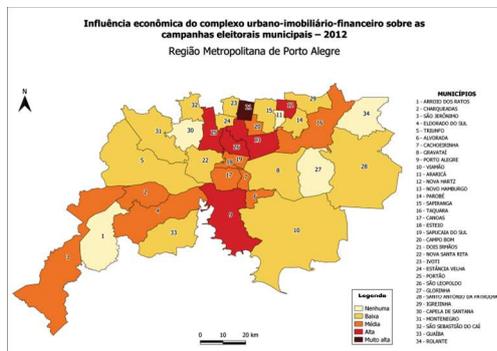
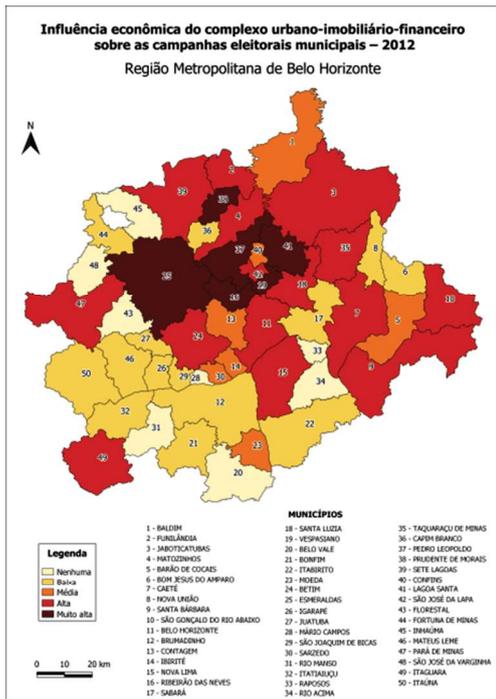
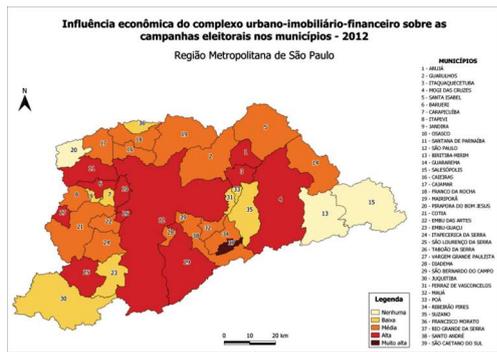
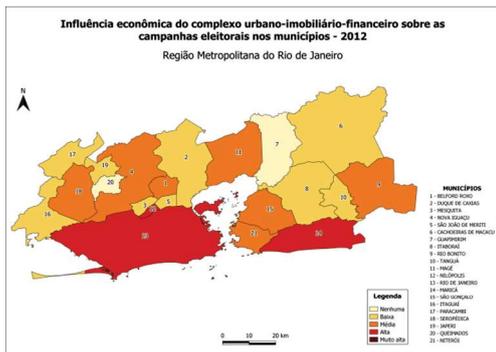
está bem mais propenso à hegemonia daqueles subsetores diretamente ligados à acumulação urbana.

Padrões semelhantes de variação territorial também foram identificados após aplicação desse indicador no ambiente intrametropolitano, conforme demonstram os Mapas 12, 13, 14 e 15. No primeiro grupo, em geral, percebe-se influência alta não só no município-polo, mas também em outros municípios adjacentes, relativamente menos periféricos e maiores populacionalmente; enquanto, no interior/periferia, predominam municípios sob média ou baixa influência. Mais uma vez, a RM de Belo Horizonte destaca-se pela quantidade de áreas sob alta e até mesmo muito alta influência do Cuif.

O segundo grupo de RMs apresenta a ocorrência mais rarefeita de municípios sob alta ou muito alta influência. Estes tendem a estar nas respectivas franjas metropolitanas, em municípios quase sempre menores e mais distantes do município-polo. Em Curitiba, Belém e Manaus, tal influência é particularmente baixa (Mapas 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22).

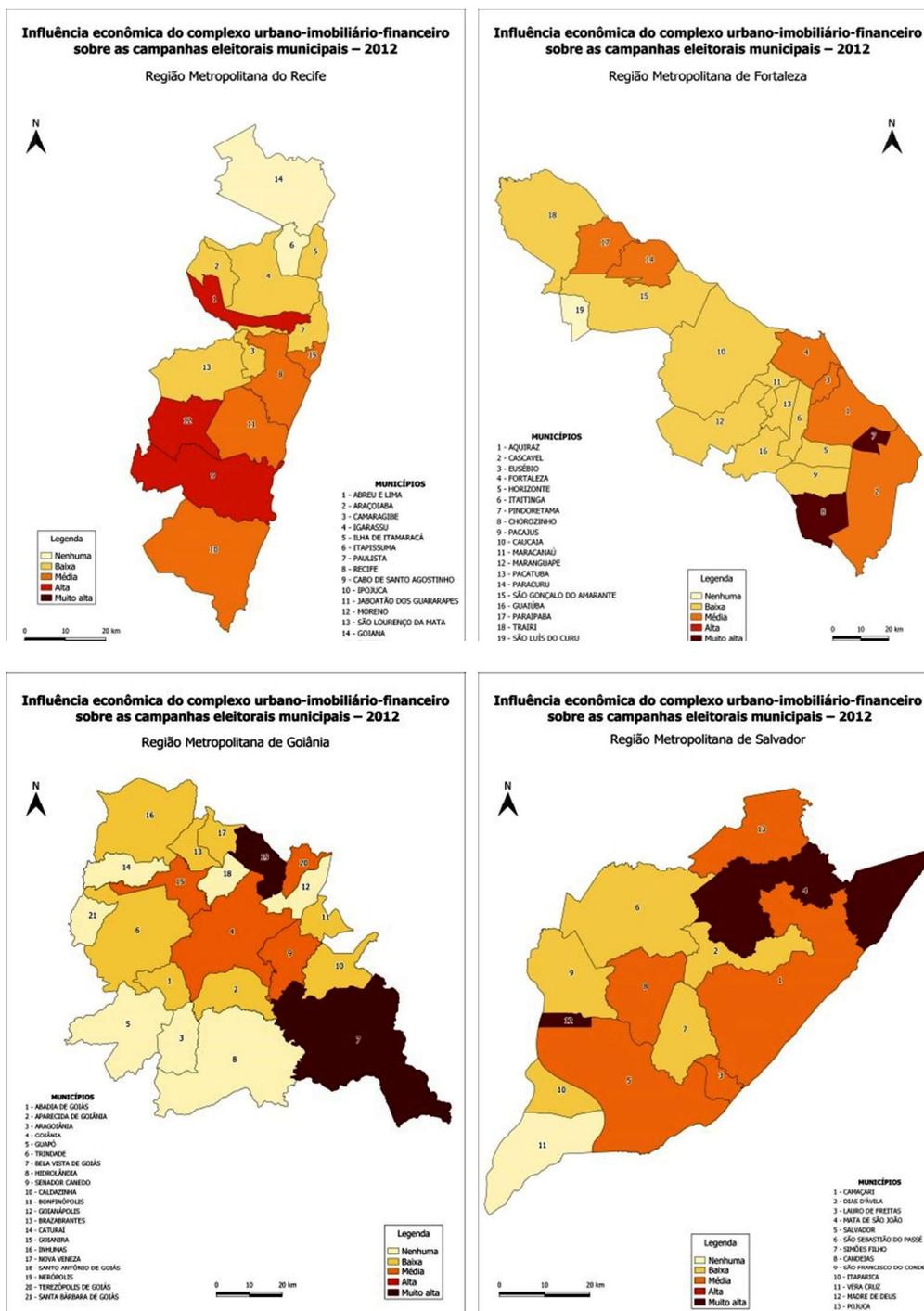
Novamente, a tendência de influência mais alta em áreas mais centrais também se confirma na escala nacional. A aferição dos coeficientes de Kendall e Spearman indica correlação significativa, positiva e moderada entre participação nas doações do Cuif e tamanho populacional dos municípios brasileiros, conforme ilustrado no Quadro 2.

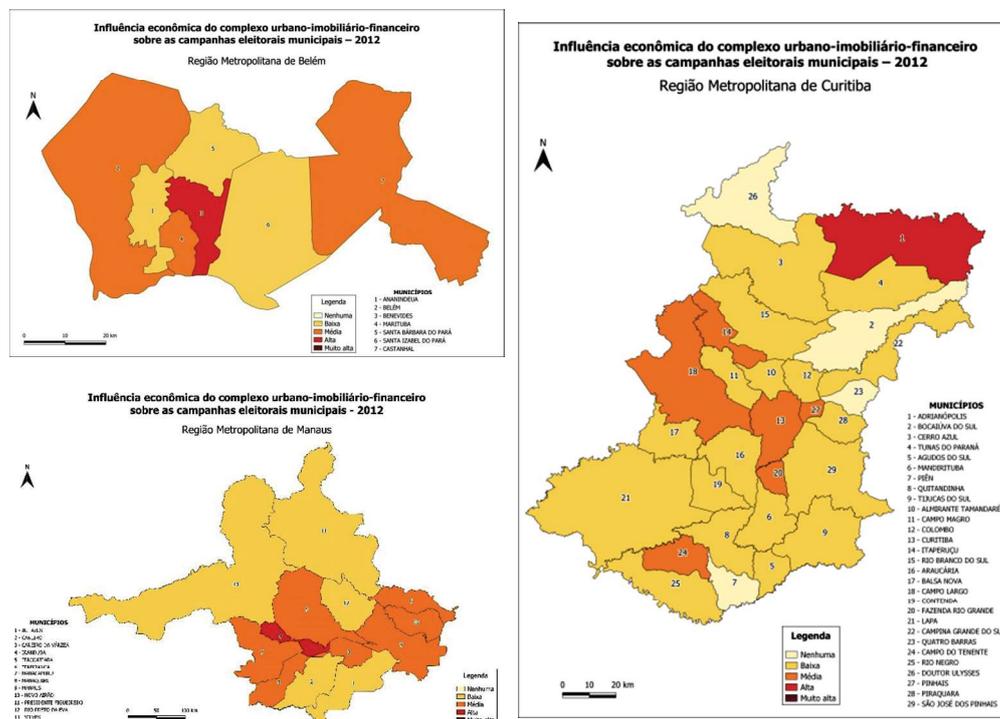
Mapas 12, 13, 14 e 15 – Espacialização do indicador de influência do CUIF nas eleições das RMs Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre



Fonte: TSE (2012).

Mapas 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 22 – Espacialização do indicador de influência do Cuif nas eleições das RMs Recife, Fortaleza, Goiânia, Salvador, Belém, Curitiba e Manaus





Fonte: TSE (2012).

Quadro 2 – Coeficientes de correlação entre as variáveis População Municipal 2012 e Participação das Doações do CUIF no município

			População 2012	Participação das Doações do CUIF no município
Kendall's tau_b	População 2012	Correlation Coefficient	1,000	,284
		Sig. (2-tailed)		,000
	N	5568	5568	
	Participação das Doações do CUIF no município	Correlation Coefficient	,284	1,000
Sig. (2-tailed)		,000		
N	5568	5568		
Spearman's rho	População 2012	Correlation Coefficient	1,000	,394
		Sig. (2-tailed)		,000
	N	5568	5568	
	Participação das Doações do CUIF no município	Correlation Coefficient	,394	1,000
Sig. (2-tailed)		,000		
N	5568	5568		

Fonte: TSE (2012).

## Conclusões

Os resultados permitem apontar algumas conclusões preliminares. A primeira delas é que, talvez com exceção da RM Belo Horizonte, há relativa baixa influência do setor de atividades financeiras nas eleições municipais de 2012. Não há indicações de que a financeirização da economia global esteja se convertendo em poder diretamente exercido pelos agentes financeiros sobre os sistemas políticos locais no País. Tal constatação está de acordo com a maior limitação de financeirização das economias locais brasileiras e com a histórica predominância dos fundos públicos nesse processo, já apontada por outros autores (Klink e Souza, 2017). Claro, isto não significa, necessariamente, que o setor não possua poder de influência. Esta poderia, hipoteticamente, estar sendo exercida em outras escalas, para além da esfera local. Ou, ainda, talvez os agentes financeiros atuem na escala municipal através de outros mecanismos, para além do financiamento de campanha. Essas são questões que precisam ser tratadas por futuros trabalhos. O mesmo vale para a peculiaridade encontrada na RM Belo Horizonte.

Além disso, o histórico protagonismo do setor da construção, indicado pela literatura (Rolnik, 2015; Ribeiro, 2020), foi amplamente corroborado pelo papel central desempenhado por seus agentes no financiamento de campanhas em 2012. Isto reforça a hipótese de a construção funcionar como principal setor articulador das coalizões de poder centradas na acumulação urbana. Contudo, verificou-se uma distribuição bastante desigual, no território, desse seu poder de influência. As empresas da construção tendem a ser mais influentes quanto maior for o município, o que

faz com que sua atuação nas regiões periféricas do País, dos estados e das metrópoles seja bem menos relevante do que nas áreas centrais. Mesmo no universo dos municípios-polo metropolitanos de primeira grandeza, o domínio do setor no financiamento de campanhas é restrito aos cinco principais centros e com substanciais variações. Isto pode indicar que esse setor é mais articulado com outras escalas, uma vez que essas cidades tendem a apresentar conexões político-econômicas muito mais fortes com outros níveis de governo e de institucionalidade. Como outra hipótese derivada dessa primeira exploração empírica, fica a indicação da necessidade de aprofundamento posterior sobre sua pertinência.

Considerações semelhantes podem ser feitas sobre a coalizão que potencialmente forma o complexo urbano-imobiliário-financeiro (Cuif) em si, ainda que a concentração territorial, nesse caso, seja ligeiramente mais branda do que aquela registrada para o setor da construção. A confluência dos dois resultados embasa a observação de que o processo de alastramento do poder de influência dessa coalizão e de seus agentes-chave, pelo menos no que se refere às doações de campanhas eleitorais municipais, ainda aparenta estar em uma fase bastante incipiente, uma vez que, no próprio universo metropolitano, e principalmente fora dele, os subsectores formadores do Cuif e o grande setor de construção ainda estão longe de apresentarem um domínio mais amplo e consistente. Este último fato converge com os acertados apontamentos feitos por alguns autores sobre o estágio menos avançado de financeirização (Klink e Souza, 2017) e, portanto, de consolidação de um complexo urbano-imobiliário-financeiro nos países periféricos, quando comparados com países centrais.

Assim, há elementos bastante sólidos para se afirmar que existe uma hegemonia dos agentes com interesses capitalistas diretamente ligados à reprodução do urbano nas áreas centrais das principais metrópoles brasileiras. Ao mesmo tempo, não é possível estender tal diagnóstico, normalmente resultado de estudos focados nas duas principais

cidades do País, para as demais cidades, que, na verdade, constituem a imensa maioria dos centros urbanos brasileiros e abrigam a maior parte da população. Portanto, as consequências dos processos de financeirização sobre a governança urbana brasileira ainda era bastante incipiente no início da segunda década do século XXI.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-2890-9446>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.  
Rio de Janeiro, RJ/Brasil  
erickomena@gmail.com

## Notas

- (1) De acordo com Fix (2011), o SFI difere-se do Sistema Financeiro de Habitação, que é voltado especificamente para o financiamento de habitação social e tem origem de recursos restrita ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).
- (2) Vale mencionar que a utilização do conceito de complexo não é exatamente nova. Na literatura nacional, por exemplo, Cano (1998) desenvolveu a noção de complexo econômico cafeeiro para explicar os processos históricos de desenvolvimento no País.
- (3) Para maiores detalhes sobre a investigação proposta por Aalbers, ver <https://ees.kuleuven.be/geography/projects/refcom/project/index.html>.
- (4) Desde 1994, a lei n. 8.713/1993 permitia as doações realizadas por pessoas jurídicas.
- (5) Apesar disso, espera-se que, em breve, a análise aqui apresentada possa ser estendida para as eleições anteriores e posteriores, na medida em que os dados detalhados venham a ser disponibilizados.
- (6) A base de dados do TSE relativa a doações de campanha está disponibilizada neste link: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.
- (7) Disponíveis para todos os CPF/CNPJ no seguinte link: [http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpjreva\\_Solicitacao.asp](http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp).

- (8) Os 22 grandes setores são divididos em: A – agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; B – indústrias extrativas; C – indústrias de transformação; D – eletricidade e gás; E – água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; F – construção; G – comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas; H – transporte, armazenagem e correio; I – alojamento e alimentação; J – informação e comunicação; K – atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; L – atividades imobiliárias; M – atividades profissionais, científicas e técnicas; N – atividades administrativas e serviços complementares; O – administração pública, defesa e seguridade social; P – educação; Q – saúde humana e serviços sociais; R – artes, cultura, esporte e recreação; S – outras atividades de serviços; T – serviços domésticos; e U – organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais.
- (9) Até 2012, o financiamento de campanhas eleitorais municipais contava com três grandes fontes: pessoas jurídicas, pessoas físicas e recursos próprios dos candidatos. E as doações dessas fontes tinham três possibilidades de destinatários imediatos: os partidos, os candidatos e os comitês eleitorais, criados pelos partidos para arrecadar recursos especificamente para cada eleição. Uma vez recebida a primeira doação, esta poderia sempre ser repassada para outros potenciais destinatários. Por exemplo, um candidato poderia receber uma doação de uma pessoa física ou jurídica e redirecionar o total ou parte desse montante para outro candidato, ou mesmo para um comitê eleitoral de campanha ou, ainda, para o seu próprio partido. Partidos e comitês de campanha também poderiam adotar o mesmo procedimento de repasse. De forma a evitar contagem dupla, foram selecionadas somente as doações diretas, ou seja, as transferências realizadas de empresas para candidatos, partidos e comitês, desconsiderando os repasses posteriores. Também foram consideradas somente aquelas doações realizadas diretamente no nível municipal (havia a possibilidade de parte dos recursos ser destinada aos diretórios nacionais ou estaduais dos partidos. Nesses casos, esses diretórios, posteriormente, efetuavam repasses para o nível municipal, seja para candidatos, comitês ou para o próprio diretório local).
- (10) Brasília também é incluída nessa classificação. Porém, uma vez que não há eleições municipais no distrito federal, aquela aglomeração não pôde ser considerada no presente estudo.
- (11) Neste caso a construção contribuiu com 30% das doações, seguida de perto pelo comércio, com 28%.
- (12) Os valores dos coeficientes de Spearman e Kendall são medidas de correlação não paramétricas entre universos distintos de dados, que variam entre -1 e 1. Valores positivos indicam associações positivas e valores negativos demonstram associações negativas. Quanto mais próximo de 0 for o resultado, menor é a correlação aferida.

(13) Por conta da grande quantidade de subsetores e da limitação de espaço, não é possível disponibilizar aqui suas respectivas descrições. Contudo, tais descrições podem ser acessadas através do endereço eletrônico <https://cnae.ibge.gov.br/classificacoes/download-concla.html>, representadas pelos seguintes códigos CNAE: 4110700, 4120400, 4211101, 4211102, 4213800, 4221901, 4221902, 4221903, 4221904, 4221905, 4222701, 4223500, 4291000, 4292801, 4299501, 4299599, 4311801, 4311802, 4312600, 4313400, 4319300, 4321500, 4322301, 4322302, 4322303, 4329103, 4329104, 4329105, 4329199, 4330401, 4330402, 4330403, 4330404, 4330405, 4330499, 4391600, 4399101, 4399102, 4399103, 4399104, 4399105, 4399199, 6810201, 6810202, 6821801, 6821802, 6822600, 7111100, 7112000, 7119703, 7119799, 4912402, 4912403, 4921301, 4921302, 4923001, 4923002, 4929901, 4929903, 4929999, 4950700, 5011402, 5012202, 5091201, 5091202, 5099801, 5099899, 5221400, 5222200, 5223100, 5229001, 5229002, 5229099, 5232000, 5239700, 3600601, 3600602, 3701100, 3702900, 3811400, 3812200, 3821100, 3822000, 3900500, 6421200, 6422100, 6423900, 6431000, 6432800, 6433600, 6435201, 6435202, 6435203, 6436100, 6461100, 6462000, 6463800, 6470101, 6470102, 6470103, 6491300, 6492100, 6493000, 6499901, 6499902, 6499903, 6499904, 6499905, 6499999, 6611801, 6611802, 6611803, 6611804, 6612601, 6612602, 6612605, 6619303, 6630400, 4613300, 4615000, 4649404, 4649405, 4649406, 4662100, 4674500, 4679601, 4679602, 4679603, 4679604, 4679699, 4744003, 4744004, 4744005, 4744099, 4754701, 4754702, 4754703, 1622601, 1622699, 2229303, 2320600, 2330302, 2330303, 2330304, 2330305, 2342701, 2342702, 2391502, 2599301, 2854200, 3101200, 3102100, 3103900, 3104700, 3314717, 7711000, 8111700, 8112500, 8121400.

## Referências

- AALBERS, M. B. (2015). The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 214-219.
- AL-RODHAN, N. R. F.; STOUDEMANN, A. G. (2006). *Definitions of globalization: a comprehensive overview and a proposed definition*. Geneva, Geneva Centre for Security Policy. Disponível em: <http://www.gcsp.ch>. Acesso em: 1 mar 2020.
- BONICENHA, R. C. (2017). Financeirização e território: uma revisão da literatura recente. In: XVII ENANPUR. *Anais...* São Paulo.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. (2012). Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 14, n. 27, pp. 15-39.
- CANO, W. (1998). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas, IE/Unicamp.
- CHRISTOPHERS, B. (2015). The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, pp. 183-200.
- FERREIRA, J. S. W. (2003). *São Paulo: o mito da cidade-global*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- FIX, M. de A. B. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- HARVEY, D. (1982). *The Limits to Capital*. Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- JESSOP, B. (2016). *The State, Past, Present, Future*. Cambridge, Polity.
- KLINK, J.; SOUZA, M. B. (2017). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406.
- LAPAVITSAS, C. (2011). Theorizing financialization. *Work, Employment and Society*, v. 25, n. 4, pp. 611-626.
- LESSA, C.; DAIN, S. (1984). Capitalismo associado: algumas referências sobre o tema Estado e desenvolvimento. In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- MANCUSO, W. P. (2015). Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia Política*, v. 23, n. 54, pp. 155-183.
- MARTINS, C. (2011). *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo, Boitempo.
- O'NEILL, M. M. (2008). *Rede urbana. Redes geográficas – IBGE*. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47603\\_cap6\\_pt1.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47603_cap6_pt1.pdf). Acesso em: 3 mar 2020.
- PARNELL, S.; ROBINSON, J. (2012). (Re)Theorizing cities from the global south: Looking beyond neoliberalism. *Urban Geography*, v. 33, n. 4, pp. 593-617.
- PURSELL, C. W. (1972). *The military industrial complex*. Nova York, Harper & Row.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2020). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira*. Texto para discussão 012 – INCT Observatório das Metrópoles. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020\\_Luiz-Cesar-Ribeiro\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf). Acesso em: 20 fev 2020.
- ROBINSON, J. (2002). Global and world cities: a view from off the map. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 26, n. 3, pp. 531-554.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. (2017). Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 406-431.
- SANTOS, B. C. dos (2016). *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2001). "The global city: strategic site/new frontier". In: ISIN, E. F. (ed.). *Democracy, Citizenship and the Global City*. Nova York, Routledge.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral (2012). *Repositório de dados eleitorais – Prestação de contas das eleições de 2012*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 20 nov 2019.

WATSON, V. (2007). Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues. *Urban Studies*, v. 46, n. 11, pp. 1-17.

Texto recebido em 6/abr/2020  
Texto aprovado em 14/ago/2020

# Renovación, extractivismo urbano y conflicto ambiental en la costa norte de Buenos Aires

Renovation, urban extractivism and environmental conflict in the northern riverside area of Buenos Aires

Marina Wertheimer [1]

## Resumen

Este artículo analiza un caso de renovación urbana en la ciudad de Buenos Aires, liderado por el sector público y el sector inmobiliario, en el marco de un régimen urbano empresarialista, desde el año 2004, así como la emergencia de movilización social y la ambientalización del conflicto. Para la gestión de un nuevo modelo de desarrollo urbano, la naturaleza constituye un plusvalor, mientras que actores colectivos impugnan la instalación de estos desarrollos urbanos por su impacto ambiental y por la imposición de una lógica mercantil en su territorio. A partir de un enfoque etnográfico, este artículo aporta al debate sobre el extractivismo urbano y sobre el derecho a acceder espacios verdes y públicos cada vez más escasos.

**Palabras clave:** conflictos ambientales; extractivismo urbano; renovación urbana; zonas costeras; Buenos Aires.

## Abstract

*This article analyzes a case of urban renewal in the city of Buenos Aires that has been led by the public sector and the real estate sector within an urban entrepreneurial regime since 2004. It also studies the social mobilization that arose in opposition to it, as environmental issues became central to the conflict. For those involved in forging a new model of urban development, nature entails an opportunity to generate surplus value. Meanwhile, other collective actors dispute the installation of these urban developments, pointing out their environmental impact and decrying the imposition of a commercial logic in their territory. Based on an ethnographic approach, this article aims to contribute to a larger debate on urban extractivism and people's right to access green and public spaces, which are becoming more and more scarce.*

**Keywords:** *environmental conflicts; urban extractivism; urban renewal; coastal areas; Buenos Aires.*



## Introducción

Las transformaciones estructurales de fines del siglo XX impactaron en los grandes espacios metropolitanos, introduciendo nuevas dinámicas de producción y organización del territorio (Ciccolella, 1999). A partir de la década de 1990, comenzó a registrarse en el Área Metropolitana de Buenos Aires de Argentina el protagonismo de nuevas formas urbanísticas excluyentes, promovidas por el sector privado, en asociación con el Estado (Janoschka, 2005; Pérez, 2006).

En la ribera metropolitana del Río de la Plata, en el partido de Vicente López, a partir del año 2004 emergieron conflictos locales por el desarrollo de una serie de proyectos de *renovación urbana*.<sup>1</sup> En junio de 2011 se inauguró el Vial Costero, una avenida de circulación rápida, con una extensión de 2,6 km de traza paralela a la costa del río y a un parque de 44 hectáreas. Con él, se erigió un megacomplejo de torres, oficinas y un *shopping mall*, situado parcialmente sobre un área de dominio público. Este proyecto despertó reclamos de vecinos y organizaciones locales que denuncian el impacto ambiental, la “privatización de los espacios verdes públicos” y cuestionan los mecanismos para aprobar las modificaciones a las normativas urbanas necesarias para llevarlos a cabo.

Esta zona tiene la particularidad de contar con grandes extensiones de espacios verdes sobre las costas del Río de la Plata, en una ciudad cuya superficie verde se calcula en 6,2 metros cuadrados por habitante (cuando la ONU recomienda entre 10 y 15). El acceso al río se erige como otra cualidad de importancia,

y el verde y las vistas al río se vuelven activos para proyectos de regeneración urbana y, a su vez, objeto de defensa por parte de residentes históricos (Pintos y Nardowsky, 2012).

A partir de los resultados de una investigación doctoral recientemente finalizada, este artículo analiza – desde un enfoque etnográfico – los conflictos ambientales que emergieron a propósito de los nuevos desarrollos inmobiliarios en Vicente López en el período 2004-2019, destacando los significados atribuidos por los actores intervinientes y sus modos de disputar el espacio, teniendo en cuenta el conflicto material y simbólico respecto de quiénes tienen derecho a acceder a espacios públicos costeros y a reductos verdes cada vez más escasos.

El enfoque etnográfico escogido buscó acceder a los fenómenos sociales desde las perspectivas de los propios actores, dando cuenta de los modos en que cada uno, desde su posición, actúa e interactúa cotidianamente en y con los territorios y bienes socialmente significativos implicados en ellos. De modo tal, se adoptó una mirada interdisciplinaria sobre los conflictos y tensiones en el territorio costero de Vicente López, desde un enfoque sociocultural (Girola, 2006; Svampa, 2001). La investigación de la que se desprende este artículo se desarrolló a lo largo de siete años, desde 2011 hasta 2018. Desde una definición operacional y conceptual, la unidad de análisis estuvo constituida por aquellos sujetos involucrados en los conflictos en torno al proceso de reestructuración urbana en Vicente López: los agentes del suelo (públicos y privados), las organizaciones que se oponen o apoyan las nuevas iniciativas en su territorio y “vecinos”, en general.

La investigación estuvo compuesta por trabajo de campo basado en entrevistas semiestructuradas, en profundidad y observación participante; relevamiento y análisis de fuentes secundarias (datos estadísticos, documentos oficiales y material periodístico), procurando no limitar el estudio al empleo de una sola herramienta de análisis, sino que apostamos a utilizar aquellas que en cada contexto permitieron obtener una visión más amplia y completa de los casos de estudio.

En la primera parte del artículo analizamos el proceso de valorización inmobiliaria, su relación con la noción de extractivismo urbano, y la conformación de un régimen urbano (Guevara, 2015; Stone, 1993) en Vicente López, proceso en el cual el sector público abrió la posibilidad de crear y captar rentas a agentes privados del sector inmobiliario, del desarrollo urbano y de la construcción. Este régimen urbano tuvo como finalidad el crecimiento económico de la zona costera bajo criterios empresarialistas (Harvey, 2007).

En una segunda instancia, describimos la emergencia de conflictos ambientales en torno a la implantación de megaproyectos inmobiliarios en la zona costera, así como los formatos de protesta y repertorios de acción del principal colectivo movilizad en contra de estos desarrollos, Unidos por el Río.

Por último, damos cuenta de este proceso de ambientalización (Balbi, 2007; Leite Lopes, 2006) de las luchas por el espacio, así como las diversas construcciones en torno a la “naturaleza” en la ciudad. Si los actores movilizad en contra de la instalación de grandes proyectos inmobiliarios en la zona costera incorporan la cuestión ambiental como parte de su repertorio de

intereses y reivindicaciones (Balbi, 2007; Carman, 2011; Leite Lopes, 2006) también el sector empresarial, el ámbito de la política y de la gestión de un particular modelo de desarrollo urbano hacen un uso estratégico de lo ambiental.

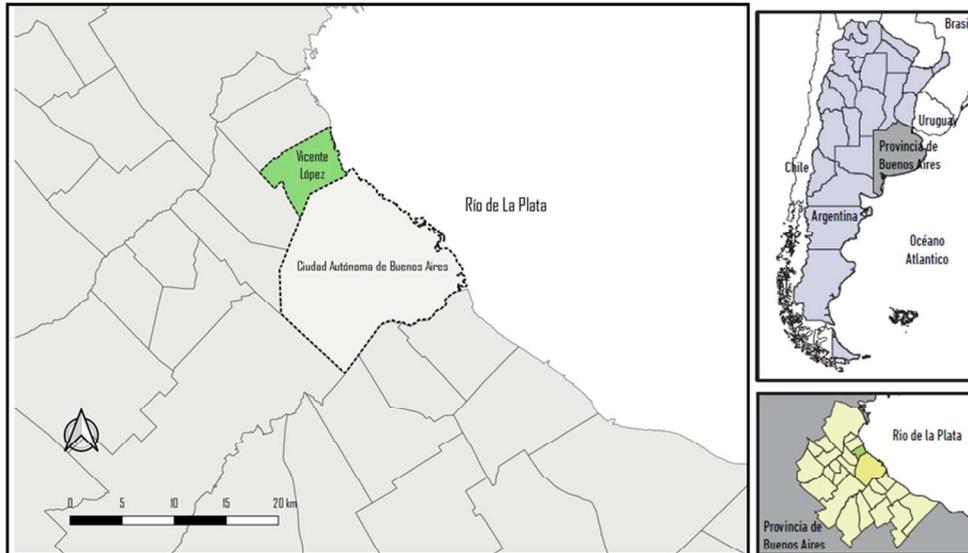
El caso se basa en una escala local, pero halla una amplia variedad de casos en otras geografías, a nivel nacional y global, y se relaciona con problemáticas estructurales, como es la producción urbana liderada por el sector inmobiliario, transformado en uno de los principales destinos de inversión para los excedentes de rentas generadas en otros sectores productivos (Barenboim, 2010; Hidalgo et al., 2016) y su avance sobre espacios verdes todavía no del todo incorporados al mercado.

## El desembarco de procesos de valorización inmobiliaria en el espacio costero del municipio bonaerense de Vicente López

Este artículo parte de un caso de estudio situado en la zona norte del Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina), en el primer cordón de conurbación, en el límite norte de la Ciudad de Buenos Aires. Es el municipio de Vicente López, el más pequeño de la provincia de Buenos Aires, con 33 kilómetros cuadrados y uno de los que ostenta los mejores indicadores sociales.<sup>2</sup>

El municipio limita con el Río de la Plata. Allí se emplaza el Paseo de la Costa, un parque de 44 hectáreas emplazadas sobre 1.600 metros lineales paralelos a la costa, que constituye el espacio verde más

Mapa 1 – Localización de Vicente López dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires



Fuente: elaboración propia.

grande de Vicente López. Este gran curso de agua, así como las amplias extensiones de espacios verdes, además de una baja densidad constructiva y de la cercanía con la Ciudad de Buenos Aires, hicieron que, en el último decenio, Vicente López sea objeto creciente del interés del *real estate*.<sup>3</sup>

En 2004, los representantes municipales modificaron el Código de Ordenamiento Urbano (en adelante, COU) a los efectos de habilitar la construcción de edificios de gran altura en la zona ribereña. El COU anterior tenía, entre otros objetivos, el cuidado de la zona costera, limitando la edificación a cinco pisos de altura a fin de preservar la vista de las construcciones aledañas, evitar la proyección de sombra en el paseo costero y permitir la circulación de los vientos. Las

transformaciones introducidas al código urbanístico habilitaron la construcción del Vial Costero, obra emblema del proyecto de renovación urbana en la costa y obra esencial para garantizar el flujo de tránsito ocasionado por los vehículos de los habitantes y empleados de los edificios a construir. El nuevo COU habilitó, además, la construcción de edificios del doble de la altura permitida hasta entonces, mientras que el Concejo Deliberante de Vicente López, en la misma sesión en la que aprobó el nuevo código urbanístico, declaró de “interés municipal” el megacomplejo Al Río, un monumental proyecto inmobiliario compuesto de un gran centro comercial o *shopping mall*, torres de viviendas destinadas a un segmento de alto nivel de consumo y oficinas de empresas de punta. Lo anterior representó

la cesión de un total de 140 hectáreas para proyectos inmobiliarios, equivalentes al 4% del territorio de Vicente López.

Ahora bien, el proceso de valorización inmobiliaria de la ribera de Vicente López no puede ser comprendido sin tener en cuenta aquel proceso más amplio que involucró a la Ciudad de Buenos Aires, desde fines del siglo XX y comienzos del nuevo milenio y que signó el rol creciente del capital financiero y, particularmente, el inmobiliario, en la configuración metropolitana a partir de los años '90.

## Inversión en “ladrillos” y extractivismo urbano

A partir de la década de los '90 se observa una mayor disponibilidad de capitales en la región latinoamericana, lo cual se tradujo en inversiones extranjeras directas en servicios privatizados, grandes equipamientos de consumo, hotelería internacional, reconversión industrial y grandes proyectos urbanos (Ciccolella, 1999; De Mattos, 2008; Jaramillo, 2014). La disponibilidad de un flujo importante de capitales, a nivel internacional, sumado a administraciones locales deseosas de atraerlos, hizo que el capital financiero y, particularmente, el inmobiliario, adquirieran un importante rol en la configuración metropolitana a partir de los años '90.

Tras la crisis argentina de 2001, y no obstante la recuperación económica iniciada en 2003, la falta de confianza en el sistema financiero y las bajas tasas de interés a nivel nacional llevaron a que el mercado inmobiliario absorbiera de forma directa

grandes excedentes de capital. La inversión de los beneficios generados en el sistema productivo y extractivo se trasladaron a la industria de la construcción. Buena parte de las rentas extraordinarias asociadas a los *commodities* exportables se trasladaron a la reestructuración del espacio urbano.<sup>4</sup> Tal como señala Guevara, durante el período 2002-2011 se observa un incremento sostenido del sector de la construcción, con un promedio de participación de la inversión en construcción del sesenta por ciento (Guevara, 2015).

La construcción de viviendas nuevas se llevó a cabo, durante este período, independientemente de las expectativas de retorno de la inversión. Los bienes inmuebles pasaron a convertirse, de este modo – además de medios para satisfacer la necesidad de vivienda – en destinos de reserva de valor (Guevara, 2015) y en activos financieros (Barenboim, 2010).

Al respecto, algunos autores han comenzado a referirse al extractivismo urbano,<sup>5</sup> para dar cuenta de la agudización de los vínculos entre el mercado financiero y la renta urbana.<sup>6</sup> A partir de 1990, en la ciudad de Buenos Aires, el suelo se ha convertido en un instrumento financiero cuyo precio se encuentra escindido de la economía “real”, determinado, de modo creciente, por el movimiento de las rentas derivadas del mercado financiero (Reese, 2017).

La especulación inmobiliaria y el proceso de construcción intensificado en la última década y media han dado lugar, además, a un boom inmobiliario, del que da cuenta el gran número de permisos de obra y la cantidad metros cuadrados construidos a partir de la recuperación económica de 2002.<sup>7</sup> Las grandes transformaciones edilicias

profundizaron las desigualdades urbanas preexistentes, en primer lugar, por el aumento generalizado de los precios del suelo y de los inmuebles, que han vuelto cada vez más difícil el acceso a la vivienda para amplios sectores de la población. Por otra parte, el proceso de incorporación de las inversiones ha sido selectivo en términos territoriales y se ha concentrado a algunas áreas en detrimento de otras. Limitándonos a la ciudad de Buenos Aires, simplemente por contar con un registro unificado de estadísticas, se puede observar que la mayor parte de los permisos de obra se concentraron en los barrios de zona norte de la ciudad. De los más de diez mil permisos de obra otorgados por el gobierno de la Ciudad en el periodo 2002-2018, un 43%<sup>8</sup> se destinó a las categorías “suntuosa y lujosa”, correspondientes a los sectores de ingresos medios-altos y altos (Dirección General de Estadísticas y Censos GCABA, 2018), lo cual da muestra de la cualidad fragmentaria de las intervenciones urbanas que predominaron desde entonces.

### Intervenciones acupunturales

Siguiendo a autores como Mattos (2007) o Theodore, Peck, y Brenner (2009) las ciudades constituyen sitios estratégicos para el desarrollo del neoliberalismo y es posible observar su despliegue concreto a partir de los últimos años de historia urbana de la ciudad de Buenos Aires y de su área metropolitana.<sup>9</sup>

Una característica predominante de intervención urbana a lo largo de las últimas décadas es su escala intermedia de intervención y el abandono de las pretensiones totalizantes que caracterizaron al urbanismo

funcionalista. Son los capitales privados quienes lideran el desarrollo urbano a partir de grandes emprendimientos inmobiliarios, los cuales se focalizan en “retazos” seleccionados de la ciudad.

Con una escala “acupuntural” de aplicación, las intervenciones urbanas del neoliberalismo se dirigen, de modo predominante, hacia fragmentos que se posicionan como atractivos para las inversiones, mientras que otros quedan rezagados (Fiori Arantes, 2000).

En general, las intervenciones en pequeña escala que dominan la producción urbana desde finales del siglo pasado y los albores del nuevo milenio han seguido, según el autor francés Donzelot, tres direcciones, o bien, “tres velocidades” (Donzelot, 1999). En primer lugar, la *periurbanización*, o expansión de la ciudad sobre suburbios residenciales. En segundo lugar, la *gentrificación* (del latín, *gentry*: nobleza) o ennoblecimiento de barrios degradados a partir del reciclaje de edificios históricos y el desplazamiento de las clases populares residentes. En tercer lugar, la *relegación* de áreas de vivienda social, consideradas residuales y olvidadas social y ediliciamente.<sup>10</sup>

En efecto, las intervenciones territorializadas predominantes del neoliberalismo urbano se dirigieron, en nuestra región, en dos frentes principales: la creación de nuevas centralidades en las periferias urbanas y la rehabilitación de “viejas” zonas centrales, tendencias que coexisten con zonas de relegación de los sectores populares, los cuales debieron acudir cada vez más a la autoconstrucción y a formas informales de producir ciudad, ante la insuficiencia de las políticas estatales de vivienda.

Ahora bien, a continuación queremos detenernos en un tipo particular de subproducto del neoliberalismo urbano que viene tomando fuerza a partir de la entrada en el nuevo milenio: los llamados *waterfronts*.

### Los *waterfronts*: grandes proyectos urbanos en áreas costeras

Otros mecanismo novedoso de intervención del sector público en la ciudad que emergió en la década de 1990 ha sido los denominados Grandes Proyectos Urbanos (GPU) (Cuenya, 2004). Se trata de operaciones urbanísticas a gran escala en áreas consideradas relegadas, para convertirlas en nuevas centralidades “modernas, eficientes y funcionales” (2004: 89). Los GPU son llevados a cabo por iniciativas públicas orientadas a facilitar grandes operaciones inmobiliarias e inversiones capaces de financiar infraestructuras y edificios, lo cual implica mecanismos de imbricación entre la administración pública y el sector privado.

Algunos de estos GPU se vienen llevando a cabo en áreas costeras de las ciudades, y han recibido el nombre de *waterfronts*. Este anglicismo para “frentes de agua” comenzó a ser empleado por arquitectos y urbanistas de todo el mundo a partir de 1960 para designar proyectos de renovación urbana en áreas portuarias abandonadas.<sup>11</sup> Así, la presencia de importantes áreas cercanas a la ciudad central desprovistas de toda funcionalidad – las cuales constituían auténticas barreras urbanas para el acceso a las costas de mar o ríos – representó un problema para las administraciones locales, las cuales muy pronto, no obstante,

comprenderían su potencialidad. La ubicación central de los viejos puertos, el recurso estético del agua y la presencia de edificaciones “históricas” despertaron el interés de desarrolladores inmobiliarios (Bruttomesso, 2001; Marshall, 2001).

En frentes ribereños de todo el mundo se vienen replicando una serie de grandes proyectos de regeneración urbana. La atracción del capital extranjero; las subas en las plusvalías de los terrenos; la expansión del mercado inmobiliario; la creación de nuevas zonas de consumo y de más puestos de trabajo son algunos de los efectos perseguidos a través de estos procesos de remozamiento portuario (Talesnik y Gutiérrez, 2002).

En general, la renovación de viejos puertos siguió en todo el mundo una serie de pasos impuestos como “buenas prácticas” en los consejos urbanísticos mundiales. Cumplir con ellos y adoptar un diseño ya consagrado globalmente significa, para cada proyecto puntual de regeneración, minimizar el riesgo de la inversión. Algunas de estas pautas son la necesidad de que los *waterfronts* renovados cuenten en el mismo espacio con funciones económicas, administrativas, usos residenciales, estructuras comerciales, actividades culturales y el fomento al turismo, así como el mantenimiento – aunque más no fuera, de modo simbólico – de actividades ligadas a usos previos de la zona, tales como pesca, náutica y navegación. Un componente final del listado es el desarrollo de infraestructuras que promuevan el uso peatonal, como rutas pedestres, puentes de peatones, bicisendas y el acceso al centro de la ciudad, limitando el tráfico vehicular (Bruttomesso, 2001).

Con respecto al espacio resultante, en la disposición final de los waterfronts conviven espacios públicos tradicionales (plazas, calles, parques) con otros controlados por el dominio privado (jardines, clubs, canchas). Debido a la repetición de sus diseños y funciones en numerosas ciudades, estos espacios escenográficos y ennoblecidos han sido fuertemente criticados por su estética similar a la de un centro comercial y por la falta de continuidad con el resto del tejido urbano. Sin embargo, la presencia de parques y plazas los han convertido en lugares de recreación y encuentro altamente concurridos (Desfor y Laidley, 2011).

Una característica común ha sido la de encarar la regeneración de los *waterfronts* a partir de la acción combinada del Estado con el capital privado, llegando a formar consorcios administrativos público-privados, como ocurrió en Buenos Aires con la conformación de la Corporación Antiguo Puerto Madero. La renovación de este puerto abandonado constituye el caso emblemático de renovación de frentes de agua en nuestro país y signó la inserción de la ciudad en la red internacional de ciudades portuarias (Girola, 2006).

## Operaciones de renovación urbana en la costa de Vicente López

La modificación del COU de Vicente López respondió, entre otros factores, al agotamiento de la capacidad constructiva en la zona norte de la lindante Ciudad de Buenos Aires hacia 2010, extendiendo la demanda de tierras urbanizables hacia áreas adyacentes. Inversores,

desarrolladores y empresarios del *real estate* han dirigido su atención, desde entonces, hacia el municipio de Vicente López, particularmente, hacia su zona costera. La presencia del Río de la Plata y de amplias extensiones de espacios verdes, sumado a una baja densidad constructiva y a la cercanía con la Ciudad de Buenos Aires figuran entre las ventajas comparativas para el capital inmobiliario. Un conocido empresario inmobiliario de la zona – Carlos D’Aria, dueño de la empresa homónima, que tuvo a su cargo la venta de un complejo de oficinas y viviendas de lujo sobre Avenida Libertadorb – explicaba la renovada importancia inmobiliaria de la zona:

Vicente López siempre tuvo su encanto y ahora muchos redescubren sus cualidades. La belleza de su geografía, con el río como eje, o sus altas barrancas, el deporte, la vida social, la presencia de prestigiosos colegios son parte de un bagaje indiscutible y atractivo para los habitantes. (Diario La Nación, 2011)

Así pues, la zona ribereña de Vicente López se está vendiendo a los mismos valores que el barrio más caro de la ciudad de Buenos Aires, Puerto Madero. En el último decenio, en este municipio se han levantado una veintena de torres de viviendas y oficinas que se comercializan a más de seis mil dólares por metro cuadrado (Diario Clarín, 2011b).

Desde el año 2010, la valorización de áreas intersticiales de zonas centrales de la metrópolis viene tomando, de modo creciente, la forma de Grandes Proyectos Urbanos en frentes acuáticos, de los que se encuentran los numerosos complejos que combinan oficinas, viviendas y ocio a lo largo del Vial Costero de Vicente López. La escasa disponibilidad

de espacios verdes a nivel metropolitano y el difícil acceso al río torna la fórmula “verde más agua” (Pintos y Nardowsky, 2012) un bien altamente cotizado.

Nos interesa a continuación detenernos en el proceso de aprobación de estas modificaciones urbanas analizando el accionar de distintos actores empresariales, en sintonía con el gobierno municipal, provincial y nacional para modificar la normativa urbana y permitir el asiento de grandes proyectos urbanos.

### La consolidación de un régimen urbano de orientación empresarialista

En 2004, las autoridades del municipio de Vicente López decidieron modificar la normativa urbana a fin de permitir la construcción de edificios de gran altura en la zona costera. Esta modificación se realizó a pedido de una unión de empresas, de las cuales la más influyente es Ribera Desarrollos S.A, responsable de Al Río, uno de los proyectos inmobiliarios más monumentales y controvertidos, perteneciente al empresario Carlos de Narváez – hermano del empresario y político Francisco de Narváez.

Entre “gallos y medianoche”, la luz verde a las modificaciones al COU se concretó en una famosa y polémica<sup>12</sup> sesión del 23 y 24 de diciembre de 2004 en la cual el Concejo Deliberante de Vicente López aprobó numerosas excepciones al código urbanístico que permitieron transformar el paisaje costero. Estas excepciones habilitaron la construcción de una ancha avenida bordeando el río, el Vial Costero; la construcción de edificios del doble de la altura permitida hasta entonces en las inmediaciones de la avenida

Libertador y declararon de “interés municipal” el megacomplejo Al Río.

Entre la aprobación del COU en 2004 y 2006, distintas organizaciones vecinales y ambientalistas llevaron a cabo numerosas denuncias y acciones de protesta denunciando la pérdida de espacios verdes de la franja costera, “irreemplazables para generar un proyecto de uso público de la costa del río a escala regional” (*Blog de Vecinos Indignados*, 2005); la disminución de terrenos absorbentes por la construcción de edificios y playas de estacionamiento, que impactarían en el régimen de inundaciones; la multiplicación del tráfico vehicular; el agravamiento de la contaminación del Río de la Plata por el aumento de la emisión de efluentes cloacales que generarían las nuevas edificaciones con un sistema sanitario deficiente; la obstrucción y “privatización” de las vistas al río; y la obstaculización del acceso a la costa ante la instalación de un *shopping* y complejos de grandes dimensiones; entre otras razones esgrimidas. Otra fuente de litigio fue la falta de un estudio de impacto ambiental integral y de una audiencia pública para determinar la viabilidad del cambio de la fisonomía costera, cuya necesidad está reglada por la Ley General del Ambiente 26.675 (LGA).

No obstante la presentación de múltiples demandas, amparos y demás actuaciones judiciales para frenar el avance inmobiliario en la zona costera, en junio de 2006 las autoridades de la provincia de Buenos Aires y el municipio de Vicente López firmaron un documento titulado “Preacuerdo Esquema Director Urbano”, el cual establecía un programa de inversiones y de urbanización para la refuncionalización de la zona costera de Vicente López, consensuado entre las

instancias municipal, provincial y nacional de gobierno. Este documento fue ratificado por un decreto provincial del año 2007 y, finalmente, también por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, con la firma del Fiscal de Estado bonaerense.

Gracias a la aprobación judicial, la Provincia de Buenos Aires confirió a la Municipalidad de Vicente López la administración, uso y goce de tierras “ganadas al río”. Dado que estas extensiones no pueden ser privatizadas, por estar comprendidas dentro de la llamada *línea de la ribera*,<sup>13</sup> la Municipalidad firmó un decreto para concesionar estos nuevos terrenos a la empresa Ribera Desarrollo S.A. y construir allí el emprendimiento *Al Río*. A cambio de esta concesión, la empresa debe pagar al municipio un canon anual en relación al monto de la inversión del proyecto, establecido por el Banco de la Provincia de Buenos Aires y actualizable por el mismo porcentaje de aumento de la tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL).<sup>14</sup> La concesión se efectuó por 30 años, con la posibilidad de renovarla a 10 años más.

El proceso de aprobación de ordenanzas y normativas involucró, como puede verse, diversas dependencias y niveles estatales, así como actores económicos de peso que propulsaron estas decisiones. El Estado fue un actor fundamental en el fomento y coordinación para hacer posibles las inversiones en la costa, convirtiéndose en el responsable de crear el espacio para la legitimidad de los “reguladores no estatales” (Santos, 2007, p. 37) abriendo el juego al capital inmobiliario y garantizado las condiciones para su reproducción.

Esta imbricación entre el sector público y el sector inmobiliario dan cuenta de la formación, en Vicente López, de un *régimen urbano* (Guevara, 2015; Stone, 1993), que tuvo como propósito el crecimiento económico y urbano bajo criterios *empresarialistas*, en razón de la lógica emprendedora y especulativa que lo orientó (Harvey, 2007).

Al hablar de régimen urbano nos referimos a la asociación entre diversos actores en la gestión municipal que influyen en el proceso de toma de decisiones sobre el suelo urbano, teniendo como meta el crecimiento de la zona costera como un imperativo político y económico de la ciudad. Desarrolladores, agentes inmobiliarios, funcionarios públicos y hasta medios de prensa compusieron esta asociación. A partir de una serie de acuerdos – tanto formales como informales – esta asociación presentó una relativa estabilidad que trascendió las diversas administraciones y colores políticos.

La conformación de un régimen urbano de crecimiento económico en Vicente López tuvo como consecuencia el impulso de un proceso de valorización inmobiliaria selectiva en la zona costera. Este régimen comenzó a hacerse palpable en Vicente López hacia fines de la década de 1990 y se profundizó a partir de los años 2000, incluyendo gestiones de diferente color político tanto a nivel local como a nivel nacional.

Harvey (2007) señala la emergencia de la gestión urbana empresarialista como uno de los factores que explican la importancia creciente de los negocios inmobiliarios en el desarrollo local. Ésta se caracteriza por promover alianzas entre el sector público y el sector privado, en las cuales el gobierno local apunta a atraer fuentes de financiamiento

externo, inversiones directas o generar nuevas oportunidades de empleo. En Vicente López, la alianza entre el sector público y el sector privado se presentó como una asociación de empresas desarrolladoras de capitales locales (Remind Group, IRSA, Ricciard y Codinsa) e internacionales (Christies's Great Estate, Cyrela, Colliers), el sector de la construcción (Caputo, Sudamericana), inmobiliario (Achával Cornejo, L. J. Ramos), e inversores provenientes de distintos sectores de la economía (por ejemplo, incluyó al Diario La Nación, que actualmente tiene su redacción en el complejo Al Río), todos los cuales actuaron en sintonía con el gobierno municipal y provincial para modificar la normativa urbana y permitir el asiento de grandes proyectos urbanos.<sup>15</sup>

### El protagonismo inmobiliario de IRSA y Ribera Desarrollos

Nos interesa dar cuenta de dos de los casos más ilustrativos del proceso de valorización inmobiliaria que afectó a la zona costera de Vicente López a partir de la acción especulativa combinada entre el sector público y el privado.

El primer caso involucra a la empresa Ribera Desarrollos S.A., compañía de bienes raíces dedicada a la adquisición, desarrollo, gerenciamiento y modernización de centros comerciales, edificios de oficinas y propiedades destinadas a vivienda. Ribera Desarrollos está asociada a la empresa de bienes raíces Remind Group, dedicada al desarrollo de estrategias de venta y comercialización de inmuebles de alto estándar. Remind Group, además, representa a nivel local a Christie's International Real Estate, una empresa de bienes raíces dedicada a la venta de propiedades de lujo, que forma

parte de la empresa homónima de subastas de obra de arte. Estas tres empresas asociadas – junto a reconocidos estudios de arquitectura– concibieron el proyecto *Al Río*.

*Al Río* es un monumental proyecto urbano que, una vez terminado de construir, comprenderá un gran *shopping mall* con marcas de lujo, torres de viviendas destinadas a un segmento de alto nivel de consumo y oficinas de empresas de punta. La ubicación elegida son terrenos privados, así como tierras de dominio público cedidas para su explotación comercial. En general, los edificios del proyecto triplican las alturas máximas permitidas por el COU anteriormente vigente.

Su director, Carlos de Narváez, se asume como propulsor de la modificación a las normativas urbanas de la costa de Vicente López. Antes de que los ciudadanos y las fuerzas políticas opositoras lo supieran, el titular de *Al Río* contaba con la confirmación de la aprobación inminente de las excepciones al COU, así como de su futura homologación en la legislatura bonaerense, omitiendo los mecanismos previstos legalmente de consulta ciudadana.<sup>16</sup> “Esta 100% confirmado, tiene el okey de [el entonces gobernador de Buenos Aires] Solá” (Diario *Clarín* Zonal Vicente López, 2005), afirmaba a la prensa, sin pretensión alguna de ocultar lo que las organizaciones movilizadas intuían: que la decisión de llevar a cabo estos megaemprendimientos ya estaba tomada.

Las unidades de alta gama del condominio *Al Río* se reparten entre un sector comercial donde se proyecta albergar a primeras marcas; docks de oficinas orientadas a profesionales y pequeñas empresas; torres de oficinas corporativas; y viviendas distribuidas en cinco torres con 27 pisos cada una.

Imagen 1 – Render del Proyecto Al Río Vicente López



Fuente: Al Río: [www.alrio.com.ar](http://www.alrio.com.ar)

El otro caso comprende al grupo Inversiones y Representaciones Sociedad Anónima (en adelante, IRSA), fundado en 1943, actualmente principal propietario de centros comerciales de la ciudad de Buenos Aires.

IRSA también focaliza sus actividades en la adquisición, desarrollo y locación de edificios de oficinas; el desarrollo y venta de propiedades residenciales; la adquisición y operación de hoteles de lujo; y la reserva de tierra en zonas estratégicas para futuros desarrollos o venta. De una empresa que daba pérdidas, a partir del control de Eduardo Elstain en 1991, IRSA se fue transformando en un *holding* internacional y sus acciones cotizan tanto en la bolsa argentina como en la bolsa de comercio de Nueva York.

En un comienzo, los desarrollos de IRSA se concentraron en el sector de vivienda y en el “reciclaje” de oficinas y comercios para su locación. La empresa destinaba sus desarrollos habitacionales a la “clase media”, pero luego de la crisis de 2001 – ante la virtual ausencia de créditos hipotecarios – focalizó sus emprendimientos residenciales en los sectores socioeconómicos más acomodados (Socoloff, 2015).

Un sector clave de la compañía ha sido la adquisición de terrenos “estratégicamente ubicados”, los cuales permanecen “parados” hasta su valorización y posterior venta a precios superiores.<sup>17</sup> En 1997 IRSA compró el club de la Asociación de Comerciantes Minoristas (más conocido como “Club

Almaceneros”) y, en 2004, el club de empleados de la petrolera Shell, ambos ubicados de manera contigua en la zona costera de Vicente López. IRSA pagó por el Club Almaceneros US\$263,50 por metro cuadrado y US\$555 por cada unidad de superficie del Club Shell.<sup>18</sup> Los terrenos permanecieron sin edificar. Tras la aprobación de las modificaciones al COU, en marzo de 2008, IRSA, en asociación con Cyrela Brazil Realty,<sup>19</sup> anunció la construcción en esos terrenos del fastuoso proyecto residencial Horizons. Antes de comenzar las obras, en junio de ese año, Horizons ya tenía 300

compradores a un precio de US\$3000 el metro cuadrado (Diario *La Nación*, 2008). Es decir, al comercializar las parcelas fraccionadas bajo los nuevos criterios urbanísticos, en un período de cuatro años, la empresa multiplicó por siete el valor de la propiedad. Lo que se produjo fue un proceso de especulación inducida (Jaramillo, 2014) por actores con gran poder financiero y de presión política, que se dedicaron a comprar terrenos por precios que respondían a bajas densidades y, tras lograr modificar los coeficientes constructivos, edificaron y vendieron las propiedades a precios ampliamente superiores.

Imagen 2 – Torres *Horizons*



Fuente: archivo propio.

El metro cuadrado de los nuevos edificios construidos en el bajo de Vicente López en el primer trimestre del año 2019 se comercializaban a un promedio de US\$7500.<sup>20</sup>

Para habilitar estos procesos, el Estado se dedicó a generar las condiciones propicias para la inversión inmobiliaria, con la provisión de servicios públicos necesarios para abastecer las nuevas viviendas, oficinas y el shopping. Para la extensión de la red de gas se implementó un esquema donde el municipio se hizo cargo de dos terceras partes de la inversión y la empresa concesionaria de este servicio (Gas Natural Ban) de la parte restante. Las inversiones en obras cloacales y provisión eléctrica fueron realizadas en su totalidad por las empresas proveedoras, AySA y Edenor. La infraestructura vial estuvo provista por el gobierno nacional, con una inversión de 25 millones de pesos que se usaron para financiar el Vial Costero, y otros 5 millones de pesos empleados en la creación y acondicionamiento de accesos. Así, el sector público abrió la posibilidad de crear y captar rentas a agentes privados del sector inmobiliario, del desarrollo urbano y de la construcción, en el marco de un régimen urbano que se dedicó a generar las condiciones de rentabilidad para los inversores inmobiliarios.

## La emergencia y ambientalización del conflicto

A inicios del año 2010 comenzó la construcción del Vial Costero, la principal avenida para garantizar el flujo de entrada y salida de nuevos residentes y usuarios de los edificios producto del proceso de renovación urbana en

la zona ribereña. A raíz del inicio de las obras se conformó un movimiento de resistencia vecinal, el cual se nucleó en una asamblea que se dio el nombre de Unidos por el Río.

Unidos denunció el impacto ambiental de las nuevas construcciones en el entorno ribereño (colapso de servicios, aumento del tráfico automotor, disminución de las horas de sol, bloqueo de los vientos y posibles impactos en la salud por la instalación de una subestación eléctrica para abastecer a los nuevos habitantes) y de lo que definió como “privatización del espacio verde y público”.

Con tal expresión, los miembros de Unidos por el Río impugnaban la decisión del municipio de destinar numerosas hectáreas de suelo público para la construcción de emprendimientos privados, así como el modo, considerado “oscuro” y poco transparente, de aprobar las ordenanzas municipales para modificar el COU.

A través de figuras como la Ley General del Ambiente 26.675 (LGA), el artículo 41 de la Constitución Nacional y el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que consagran el derecho de los habitantes a un ambiente sano; y de disposiciones internacionales como la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de un mínimo de 15 metros cuadrados de espacios verdes por habitante, los miembros de Unidos por el Río procesaron sus demandas bajo un lenguaje de derechos no respetados. Exigir el cumplimiento del derecho a gozar del espacio verde público y a un ambiente sano para la salud constituyó un recurso útil tanto para hacer valer sus demandas por vías judiciales, como por vías “tradicionales”, tales como la movilización política y el trabajo legislativo.

En Unidos por el Río confluyó una multiplicidad de personas diversas: hombres y mujeres, estudiantes, profesionales, jubilados, artesanos, artistas, con una mayor presencia de personas jóvenes. La extracción social era predominantemente –pero no exclusivamente– de clase media y las trayectorias de militancia y activismo también eran variadas: algunas personas habían participado de asambleas barriales previas (en la post crisis de 2001); otras provenían de asociaciones vecinales que ya venían trabajando en problemáticas territoriales dentro del municipio y en barrios aledaños. También había miembros activos de distintos partidos políticos, colectivos de artistas, así como ciudadanos sin ningún tipo de filiación política u organización social. El nombre Unidos por el Río buscaba, de hecho, reflejar la afluencia de participantes con orígenes disímiles, pero con un interés en común: proteger al río y su entorno de las obras que habrían de transformarlos. En palabras de una de sus miembros:

Unidos por el Río no tiene cabezas, dueños, referentes, presidentes. Al contrario, es un lugar horizontal donde todos opinan, todos proponen y todos votan, es un lugar abierto a organizaciones, vecinos y vecinas que no están en ninguna organización y pueden participar en forma autónoma. Es un espacio donde los partidos pueden estar, pero no participar como tal, vienen como vecinos, sin banderas ni representaciones oficiales. (Sonia, entrevista realizada en 2010)

Unidos por el Río buscó aglutinar las diferencias entre todos los sectores que integraban la asamblea, procurando unificar sus marcos de interpretación y

de movilización (Schuster, 2005). En la diversidad de trayectorias, la presencia de partidos políticos era tolerada, siempre y cuando éstos no operaran como “aparatos” políticos y sus miembros participaran de modo individual e independiente al partido de proveniencia. Este rechazo a la política partidaria es un rasgo común que caracteriza a numerosas organizaciones sociales desde la reconfiguración del mapa militante posterior a la crisis socioeconómica de 2001 (Svampa, 2017). A partir de la experiencia de las asambleas barriales desde 2002, diversas organizaciones sociales –sobre todo aquellas de base territorial– rechazaron las formas tradicionales de representación política en favor de maneras alternativas de organización social, tendientes a la horizontalidad. El desarrollo de formas de democracia directa a partir de estructuras “flexibles, no jerárquicas, proclives al horizontalismo y la profundización de la democracia” (Cohen, 1985: 78) buscaba potenciar la democratización en el plano local.

En el seno de esta organización local, el territorio se erigió como lugar de resistencia y creación de nuevas relaciones sociales, en oposición a la consideración dominante, compartida tanto por el gobierno local como por las empresas involucradas, del territorio como sitio estratégico para la reproducción del capital.

Desde sus inicios, los miembros de Unidos por el Río definieron su militancia como socioambiental. La *justicia socioambiental* se centra en el reclamo del acceso y control de los bienes naturales y del territorio, enfrentando a actores con grandes asimetrías de poder en torno a valores e intereses divergentes (Acselrad et al., 2009; Bebbington y Bebbington, 2009; Svampa, 2008).

Imagen 3 – Graffiti en oposición a la construcción del complejo Al Río, cuya estructura se observa al fondo



Fuente: archivo propio.

El socioambientalismo parte de una crítica al modelo económico que genera desigualdades en cuanto a la exposición a riesgos, costos y beneficios de grandes actividades con impacto territorial. Buena parte del repertorio de acción de Unidos por el Río apuntó –no sin tensiones– a un relacionamiento con la naturaleza desde la *habitación*,<sup>21</sup> en rechazo de la corriente *naturalista*, propia de Occidente, que la piensa como una esfera separada de la cultura (Descola y Pálsson, 2001; Ingold, 2012).

Otra característica fundamental de Unidos por el Río, compartida por varios movimientos sociales que emergieron a partir de la crisis argentina de 2001, fue la realización constante de acciones públicas de protesta. La propensión a la acción directa puede pensarse como corolario de la necesidad de un colectivo con escaso poder relativo de hacer oír sus reclamos en el espacio público, frente a instancias institucionales poco proclives a procesar sus demandas.

Esta organización, que llegó a contar con más de 300 participantes, llevó a cabo, pues, múltiples y diversas iniciativas para “defender la costa”: movilizaciones multitudinarias a la municipalidad, marchas, festivales, llamados a detener topadoras, acampes, bicicleteadas, caravanas ambientales y performances en la vía pública, entre otros.

La inscripción de los reclamos de Unidos por el Río dentro del campo ambiental revistió una dimensión estratégica, pues la definición de su territorio y de su lucha en términos ambientales permitió dotar a sus reclamos de mayor generalidad y así poder extender las bases de apoyo (Chateauraynaud, 2009), además de situar sus demandas dentro de los marcos normativos locales, provincial y nacional y presentar sus demandas bajo un lenguaje de derechos no respetados.

Por otra parte, la incorporación de “lo ambiental” obedeció a una dimensión identitaria, conformada a partir de una serie de elementos: un proceso de *reflexividad territorial*<sup>22</sup> desatado a partir del inicio del conflicto; una mimesis – o “efecto contagio” – con protestas socioambientales en otros territorios nacionales; y una afinidad electiva con elementos icónicos seleccionados de los pueblos originarios.

En primer lugar, el inicio del conflicto produjo importantes efectos en el modo en que muchos miembros de la organización experimentaban y significaban su territorio. El sentimiento de amenaza ante las obras anunciadas transformó el conocimiento sobre su entorno en una instancia de reflexión y debate. Este proceso de discusión sobre los vínculos con el territorio, sus características y futuros posibles forman parte de lo que Melé (2008) denomina *reflexividad territorial*.

En segundo lugar, en consonancia con las contiendas ambientales en torno a la megaminería en Esquel en 2003 y al conflicto por la instalación de las papeleras en el Río Uruguay en 2005,<sup>23</sup> los vecinos organizados de Vicente López encolumnados en Unidos por el Río comenzaron a esbozar similares estrategias y lenguajes de valoración en su rechazo a las obras del Vial Costero. En este contexto, Unidos por el Río adoptó buena parte de sus argumentos y formatos de expresión de las protestas socioambientales de otros grupos que operan a nivel nacional. La articulación con otros colectivos reforzó la valoración del medio ambiente, al tiempo que inscribe el conflicto de la construcción del Vial Costero dentro de una problemática más amplia, como manifestación local de un sistema regional en el que el capital inversor avanza sobre distintos recursos naturales y espacios comunes. En este sentido, los miembros de Unidos por el Río buscaban enmarcar las problemáticas territoriales de este fragmento de ciudad dentro del mismo modelo de desarrollo económico financiero que en áreas rurales convierte a los bienes comunes en factores de explotación para la megaminería, el monocultivo sojero, o la explotación de hidrocarburos. Según esta agrupación, existen rasgos de gran similitud respecto de los efectos y características de la especulación inmobiliaria y la entrega del suelo urbano para la expansión del capital en contextos urbanos y en contextos rurales, acercándose, de este modo, a las nociones de *extractivismo* y de *extractivismo urbano*.

En tercer lugar, esta identidad se conformó a partir de la hibridación (Nygren, 1999) con algunos elementos de los pueblos

originarios, como la realización de ceremonias a la Pachamama en los festivales llevados a cabo en la ribera; o la incorporación de wiphalas en las marchas al municipio.<sup>24</sup>

### Habitar la naturaleza en la ciudad

Una de las actividades más resonantes de Unidos por el Río fue el establecimiento, en 2010, de un acampe frente a las obras de construcción del Vial Costero. Ante el anuncio de la empresa constructora de deforestar un área con 150 árboles, los miembros más jóvenes de Unidos por el Río decidieron organizar un acampe en lo que llamarían “El Bosquecito”. Esta experiencia constituyó la búsqueda de una forma alternativa de vida, en contacto directo y cotidiano con la naturaleza.<sup>25</sup>

Una treintena de personas – de la cual la mayoría no superaba los 20 años de edad – se instaló con carpas improvisadas con lonas atadas a árboles, dispuestas en torno a una gran área de fogón. Con el correr de las semanas, El Bosquecito se transformó en una suerte de aldea ecológica, en la cual los jóvenes protagonistas desarrollaron una pequeña huerta y donde tuvieron lugar festivales, talleres de huerta, de bioconstrucción, así como algunas asambleas de Unidos por el Río.

El acampe y la puesta en práctica de actividades “sustentables”, por un lado, buscó poner en práctica algunos de los preceptos generales que globalmente circulan sobre la importancia del cuidado ambiental, como forma de legitimar su demanda ante una sociedad cada vez más permeada por el discurso “verde”. Pero, por otra parte, esta experiencia constituyó, para los miembros

de El Bosquecito, la búsqueda de una forma alternativa de vida, en contacto directo y cotidiano con la naturaleza. Así, al pasar los días, la intemperie se fue convirtiendo en su morada, aquel lugar – al decir de Certeau y Giard – “en el que la gente se siente en paz” (De Certeau y Giard, 2013, p. 203).

La experiencia práctica de los acampantes puso en juego otros estilos de habitar y de vivir la urbe para reafirmar el derecho a la ciudad e impugnar el modo predominante de comprender la naturaleza. El intento de El Bosquecito de hacer del bosque su casa representaba un cuestionamiento al modo convencional, “hegemónico” (Gallardo Araya, 2016, p. 118), de entender la naturaleza como ámbito separado del habitar. Con esto nos referimos a la concepción dominante en Occidente de la naturaleza a la cual Descola denomina *naturalista*, que piensa a la naturaleza como un dominio ontológico separado de lo que llamamos *cultura* o *sociedad* (Descola, 2001, p. 109). A través de su experiencia cotidiana, pues, planteaban una *impugnación práctica* (Carman y Pico, 2009) a las políticas urbanas en la costa y a su propuesta de relacionamiento con la naturaleza como una esfera escindida del habitar.

La relación que los jóvenes de El Bosquecito establecían con el mundo a partir de su experiencia de vivir y dormir en la intemperie, se contraponía a la naturaleza ofrecida por los emprendedores inmobiliarios en diversas publicidades para ser contemplada desde las alturas de las nuevas torres ribereñas. Para estos últimos, así como para el poder municipal, el “asentamiento” donde permanecían jóvenes descalzos y mal vestidos resultaba antiestético. Dentro del

sector empresarial y estatal, los acampantes eran considerados como usurpadores del espacio público, lo cual, a su vez, operaba como argumento para justificar su desalojo. La toma del bosque no era sino un asentamiento precario que había que erradicar.

El gobierno municipal, negando la dimensión política de la ocupación del bosque como una forma de protesta que alzaba un claro mensaje contra la construcción del Vial Costero, optaba por interpretar el acampe como una alteración al orden, que tarde o temprano debía ser reestablecido.

En Vicente López, el 16 de marzo de 2011, un grupo de 200 policías enviados por la provincia de Buenos Aires dio inicio a un operativo policial para desalojar a los 15 manifestantes que permanecían en el acampe en ese momento.

No obstante las múltiples intervenciones protagonizadas por Unidos por el Río y demás vecinos y fuerzas opositoras para frenar el avance inmobiliario en la zona costera, sus demandas no lograron tener eco en sectores sociales más amplios ni ingresar en la agenda política. En junio de 2011 se terminó de construir el Vial Costero y los diversos y numerosos proyectos inmobiliarios siguieron su marcha.

## La naturaleza hegemónica

### La construcción de una naturaleza paisajística

El paisaje que se fue conformando a medida que avanzaba el proceso de renovación urbana en la costa respondía a una noción de la naturaleza domesticada, erigida en objeto

de consumo y mediada por la instalación de modernas estructuras de confort. Desde las alturas de las nuevas torres ribereñas, la naturaleza representaba un espacio ordenado y organizado, principalmente, para el goce visual.

La construcción de la naturaleza elaborada por el régimen urbano municipal nos evoca al proceso de invención del paisaje rural en la Inglaterra del siglo XVIII descrito por Raymond Williams. En el mismo siglo en el cual se produjo una transformación radical de la campiña inglesa como consecuencia de la consolidación de un nuevo modo de producción, fue naciendo, paradójicamente, la valoración de una naturaleza prístina como objeto de contemplación para el consumo de la alta sociedad (Williams, 2001).<sup>26</sup> De modo similar, cuando nuestra ciudad alcanzó un nivel de urbanización y densificación tal que expulsó a la naturaleza de la vida urbana, hubo necesidad de recrearla en lugares circunscriptos, pero asignándole un estatus "patrimonial".<sup>27</sup> Para lograrlo, el régimen urbano conformado en Vicente López apuntó a suprimir los usos de la "no belleza" (Girola, 2006). Tal como señala Diegues (2008), el logro de una naturaleza escénica precisa organizar selectivamente un territorio, lo cual puede implicar excluir a determinados paisajes y a ciertas personas. En Vicente López, la concreción de una ribera estetizada implicó desalojar a El Bosquecito y acallar las voces de oposición.

### El green marketing

El verde y la naturaleza escénica se erigen como un plusvalor para la comercialización de emprendimientos destinados a un sector

de altos ingresos. La presencia de áreas verdes como propuesta de alta gama es una constante en muchos desarrollos inmobiliarios que apelan al deseo de sus habitantes de encuentro con la naturaleza y a una superación del estrés de la vida urbana.

La naturaleza así considerada fue reintroducida en los nuevos edificios y complejos a través de la instalación de jardines, arbolado y piletas. De los 22.000 metros cuadrados de las torres Horizons, 14.000 m<sup>2</sup> corresponden a parques y áreas verdes. El verde tiene, también, una gran impronta en el proyecto *Al Río*.

La compra de una propiedad central (en un municipio aledaño a la ciudad capital) con vistas a la naturaleza constituye, dentro de las estrategias de ventas de las distintas empresas del sector inmobiliario, la adquisición de un bien distintivo y de un sistema de signos que representa un estilo de vida. En este contexto, la pertenencia al sector de personas que tienen un estilo de vida “verde” se revela más importante que el cuidado por el ambiente per se.

El mercado de bienes intangibles de la naturaleza forma parte del discurso global del *marketing verde*, el cual se centra en adaptar la naturaleza de forma consistente con la rentabilidad y la acumulación de capital (O’Connor, 1994). A fin de construir una imagen ambientalmente responsable, el *marketing verde* se desinteresa de los efectos concretos de sus prácticas en el territorio y se ocupa meramente de mostrar una imagen “verde” verosímil para los consumidores (Greenberg, 2015). En este contexto que se ubica el mercado de “edificios verdes”.

Por ejemplo, un artículo alusivo del diario *Clarín* resaltaba la importancia de incorporar patrones sustentables en oficinas

y viviendas, menos por su aporte al cuidado de la naturaleza como por el mejoramiento de la imagen de marca y el aumento de la productividad de empleados:

El mercado de los inmuebles A+<sup>28</sup> está cambiando con la irrupción de los llamados edificios sustentables. Son más caros, pero permiten ahorrar en energía y mejoran la imagen corporativa.

(...)

Los edificios verdes tienen efecto positivo en la productividad y el presentismo, al tiempo que mejoran la imagen de la empresa. Pero, como siempre, el argumento central es económico, ya que se reduce el costo de mantenimiento y baja hasta 30% el consumo energético.

(Diario *Clarín*, 2011a)

La agenda de la sustentabilidad está a la orden del día en la costa de Vicente López como estrategia para la construcción de una imagen ambientalmente responsable, tendencia motivada por la adopción de principios de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) en muchas de las grandes empresas. En la construcción de esta imagen “ambientalmente amigable” participan diversos actores: compañías de investigación de mercado, agencias de marketing, planificadores urbanos, organizaciones que elaboran sistemas de medidas de sustentabilidad, además de medios de comunicación (Gulsrud, Gooding y Konijnendijk van den Bosch, 2013), empleando como argumentos enunciados del *marketing verde*. Múltiples publicaciones en medios nacionales fueron partícipes de la construcción de este imaginario verde en el mercado local. Suplementos especiales enumeraban las bondades del proceso de reverdecimiento de los desarrollos inmobiliarios de la zona:

Un aspecto determinante de la vida moderna se centra cada vez más en la necesidad de disfrutar de la naturaleza. Tendencia que se afianza como contrapartida a la intensidad de las preocupaciones y de las exigencias actuales, muchas de ellas laborales. El placer consiste conceptualmente en conectarse con áreas verdes y forestados, tanto en el lugar de residencia como en el ámbito de trabajo. (...) Los proyectos no parecen tener sentido sin el enlace esencial de lo que la gente espera: la llegada de nuevas propuestas que privilegien el respeto por el medio ambiente y a partir de allí crear ámbitos para vivir, trabajar y disfrutar de buenos momentos. (Diario *La Nación*, 2011b)

El artículo mencionado prosigue la argumentación enfocándose en el caso particular de la empresa *Al Río* en tanto “edificio sustentable”, pues sus estándares constructivos se adaptan a las exigencias de la certificación LEED (acrónimo de Líder en Eficiencia Energética y Diseño Sostenible), la cual es otorgada a construcciones que respetan ciertas pautas como eficiencia en el uso del agua, en el consumo de energía y en el uso de materiales que cuiden el medio ambiente. La certificación LEED ha sido desarrollada por el Consejo de la Construcción Ecológica de Estados Unidos (U.S. Green Building Council), una organización sin fines de lucro que promueve la sostenibilidad en el diseño, construcción y funcionamiento de los edificios de Estados Unidos, en origen, pero su adopción se ha ido expandiendo a todo el mundo.

Si bien *Al Río* puede exhibir su contribución al cuidado ambiental desde el discurso del ambientalismo global, los vecinos denuncian que su impacto en el entorno ribereño no resulta tan “ambientalmente amigable”. En efecto, el municipio recibió numerosas denuncias por la incidencia de las nuevas viviendas y oficinas en la saturación de los servicios públicos locales.

El *marketing verde* y el discurso de la sustentabilidad no se limitan exclusivamente al ámbito empresarial: han ido ganando espacio, además, en la estrategia de comunicación del gobierno municipal. En 2011, se creó la Dirección General de Responsabilidad Social Empresaria (RSE), la cual premia a las empresas que contribuyan al “bien común” (Municipalidad de Vicente López, 2018), a través de tres ejes: educación, salud y medio ambiente.

Como ejemplo de los programas de RSE que el gobierno local articula junto a las empresas del partido, en noviembre de 2018 se realizó en la zona costera la ExpoVerde Fest, definida como “El programa de estilo sostenible más grande de Zona Norte” (Municipalidad de Vicente López, 2018). Desde la página web de la municipalidad se describía al evento como “la tienda integral para el consumo responsable, con todo lo que se necesita para una vida sostenible” (ibid.), acompañado del eslogan “La Sustentabilidad es un buen negocio”.

Esta iniciativa, junto a otros eventos “verdes”, forman parte de un conjunto de medidas de intervención en el espacio público con las cuales el gobierno local apuntó a intervenir la materialidad y la imagen de la

zona costera, como parte del proceso de renovación y regeneración urbana, las cuales aspiraron a reconfigurar el espacio público interpelando la necesidad de los ciudadanos de espacios verdes.

## Palabras finales

Desde hace una década, se viene perfilando en el Área Metropolitana de Buenos Aires un modelo de extractivismo urbano, basado en la profundización y consolidación de procesos de financiarización del suelo, por sobre los derechos sociales al espacio urbano y el respeto a los bienes comunes.

A lo largo de este trabajo analizamos la puesta en juego – por parte de distintos actores involucrados en el conflicto por los proyectos de renovación urbana de la ribera de Vicente López (en el Área Metropolitana de Buenos Aires) – de nociones disímiles sobre el medio ambiente, con el propósito tanto de legitimar como de disputar los usos pretendidos para el espacio costero. Como vimos, estas nociones se relacionan, además, con sus maneras particulares de vinculación con el entorno ribereño.

A fin de habilitar la construcción de megadesarrollos inmobiliarios en la costa, la Municipalidad de Vicente López modificó la normativa urbana de espaldas a la población local. Así, comenzó a perfilarse un *régimen urbano empresarialista*, a partir de la imbricación entre el sector público y el sector inmobiliario. Grandes firmas del sector del *real estate*, con poder financiero y de *lobby*, se abocaron a la adquisición de terrenos costeros por precios que respondían a bajas

densidades, los cuales fueron mantenidos “abandonados” y, luego de obtener nuevas normativas constructivas, pudieron edificar y vender las propiedades resultantes a precios ampliamente superiores.

El anuncio de los proyectos generó nuevas formas de acción colectiva que pusieron “sobre la mesa” las consecuencias de los proyectos de urbanización a gran escala. Los actores colectivos movilizados utilizaron lenguajes de valoración vinculados a la defensa del “espacio público y verde”. Así, estos actores incorporaron paulatinamente nociones y repertorios de acción vinculados a “lo ambiental”, con el fin de amplificar y legitimar sus demandas, en el marco de un auge, a nivel internacional, de la sensibilidad ambiental. Estos argumentos ambientales se relacionaron al movimiento de *justicia socioambiental*, lo cual no representa la demanda de acceso a los derechos ya existentes, sino que también implica la necesidad de transformación del espacio urbano y las relaciones sociales que lo integran.

Ahora bien, las demandas ambientales tuvieron un limitado espacio en el proceso institucional de toma de decisiones, y solo fueron incorporadas al sistema político a modo de “puntos de apoyo morales” (Boltanski y Chiapello, 2002) para legitimar los procesos de renovación urbana en la ribera. Sabemos, como como apuntan estos autores, que la ética de la ganancia y de la acumulación ilimitada no puede legitimarse a sí misma y necesita de otros “puntos de apoyo morales”. Pues bien, un repertorio argumental al que echaron mano representantes del sistema político y empresarios locales fue, en efecto, el “ambiental”.

Los actores privados y el gobierno local, así pues, también apelaron a la naturaleza para promocionar un estilo distintivo en sus proyectos, erigiéndola en un *bien patrimonial*. Bajo esta perspectiva, la naturaleza forma parte de un imaginario que la reduce a lo paisajístico en términos idílicos. Las vistas que ofrecen los megacomplejos ribereños remiten a una idea de libertad, de voluntad de ruptura con el trabajo y con el estrés de la ciudad. La naturaleza así considerada se convierte en un espectáculo estéticamente deseable que puede ser comprado y vendido. Erigida en objeto de consumo, la naturaleza que promocionan las torres de la ribera se vuelve un engranaje en el proceso de distinción y recreación de la distancia social, pues no constituye un discurso que interpele al conjunto de la sociedad en función del bienestar colectivo o de un proyecto ecológico distinto, sino que apela al placer individual.

Este proceso se dio en un contexto (a partir de 2004) de pleno crecimiento económico y valorización inmobiliaria. En 2018, en cambio, la empresa Ribera Desarrollos abrió el proceso preventivo de quiebra influido por el “escenario negativo para el sector” (Diario *Clarín*, 2019). En un contexto económico por demás incierto, caracterizado por la inestabilidad monetaria y los movimientos especulativos del capital financiero, las políticas de renovación urbana y el extractivismo urbano muestran su carácter cortoplacista al movilizar espacios de la ciudad para el provecho inmediato del crecimiento económico y de las prácticas de consumo de las elites. El riesgo, una vez más, es la exclusión del común de la población de los beneficios de la producción urbana, la cual tampoco había sido considerada en los procesos de toma de decisiones sobre el territorio.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9947-0042>

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Buenos Aires, Argentina.  
mwertheimer@sociales.uba.ar

## Notas

- (1) El concepto de renovación urbana ha sido en general empleado para referir a procesos de ennoblecimiento en centros urbanos. En este artículo, en cambio, usamos una acepción amplia del término, para describir procesos tanto en la centralidad como en la periferia, en línea con los aportes de Manuel Castells, para quien las operaciones de renovación urbana implican un cambio en el "significado" de la ciudad o de un fragmento de ella (Castells, 1986).
- (2) Según datos del último censo nacional llevado a cabo por el Instituto Nacional de Censos y Estadísticas (Indec) en 2010, Vicente López tiene el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más bajo del Área Metropolitana de Buenos Aires y sus viviendas, por otra parte, presentan buenas condiciones de habitabilidad (sólo se registra un 1% de viviendas de tipo inconveniente). Además, su índice de hacinamiento es bajo.
- (3) Expresión nativa entre representantes del sector inmobiliario, anglicismo de bienes raíces.
- (4) Tal como señala Harvey, la reestructuración urbana constituye una de las principales alternativas para resolver el problema del excedente de capital (Harvey, 2008).
- (5) La noción de extractivismo fue originalmente acuñada para dar cuenta del avance de la frontera agropecuaria y de otras actividades extractivas de bienes primarios tales como minerales e hidrocarburos durante las últimas dos décadas (Gudynas, 2012; Seoane, Taddei, Algranati, 2013; Svampa, Sola Alvarez, Bottaro, 2009; Svampa, 2017). Si el análisis de estos procesos se circunscribió, en un principio, a espacios rurales y territorios indígenas, más recientemente se produjo un desplazamiento hacia procesos de desposesión que tienen lugar en las ciudades, a partir de la categoría de extractivismo urbano (Reese, 2017; Svampa, Viale, 2014; Vásquez Duplat, 2017; Viale, 2017).
- (6) Si bien estos vínculos entre la financiarización de la tierra y los productos inmobiliarios no son, en rigor, nuevos, la noción de extractivismo urbano sería capaz de dar cuenta de su profundización creciente a lo largo de las últimas tres décadas (Vásquez Duplat, 2017).
- (7) En el periodo 2002-2014, se registraron, sólo para la ciudad de Buenos Aires, 10.375 permisos de obra, con un promedio anual de 957 permisos. Fuente: Banco de Datos Estadísticos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- (8) Esta tendencia se intensificó en los últimos años, llegando al 55% en 2016, 52% en 2017 y 48% en 2018.
- (9) Si bien el neoliberalismo incide en las transformaciones territoriales de las ciudades contemporáneas, no constituye una reformulación del modo de producción ni de las relaciones sociales correspondientes, sino, más bien, un reacomodamiento de una dinámica preexistente y estructural del sistema capitalista, como una salida temporal a las recurrentes crisis de sobreacumulación (Guevara, 2015; Harvey, 2005).

- (10) Si bien el autor emplea el término para referir a conjuntos urbanos de vivienda social en Francia aquí hago extensiva la categoría a los múltiples y variados espacios de hábitat popular.
- (11) El proceso de containerización que a partir de esa década modificó el modo de transportar mercancías a nivel global llevó a que los puertos tradicionales resultaran pequeños para poder operar con dispositivos de mayores dimensiones y, a partir de la instalación de nuevas infraestructuras portuarias en las periferias urbanas, quedaron obsoletos. Incluso antes de las modificaciones introducidas por el uso de containers, numerosas instalaciones portuarias de todo el mundo que carecían de la eficiencia y equipamientos que la nueva organización portuaria requería, se tornaron obstáculos en el tejido de la ciudad.
- (12) Explicamos, a continuación, a qué nos referimos con “polémica sesión”. A la madrugada, tras una larga sesión de debate, cuando la sesión parecía terminada (pues los concejales de la llamada “mayoría automática” se habían retirado del recinto) los concejales opositores en minoría también se retiraron. Pocos minutos más tarde, los concejales oficialistas – que no habían regresado a sus casas, sino que aguardaban en el café de la esquina esperando que la oposición se fuera –, volvieron al recinto. Y en sólo tres horas aprobaron las modificaciones al COU sin debate ni discusiones. Aquella jornada parlamentaria sería recordada por la vecindad de Vicente López como La noche de la vergüenza.
- (13) La línea de la ribera es “la sucesión de puntos de nivel (cotas) que determinan las más altas aguas en estado normal”, vale decir, crecidas ordinarias, según establecen los artículos 2577 y 2340 inciso 4 del Código Civil.
- (14) A enero de 2020, el monto de las compensaciones no se había actualizado desde su implementación.
- (15) El caso emblemático a nivel local de la constitución de una alianza público-privada en la gestión empresarialista urbana es la renovación de Puerto Madero, donde la amalgama público-privada se produjo en el seno del propio Estado, a partir de la creación de una empresa pública con capitales privados: la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima (CAPMSA). Para más información, ver: (Abba, 2008; Cuenya y Corral, 2011; Esteban, 2014; Nuñez y Gopegui, 2012).
- (16) La Ley General del Ambiente 26.675 (LGA), sancionada en el año 2002, establece la obligación de realizar audiencias públicas con carácter previo a toda obra o actividad que pueda producir impactos significativos en el ambiente o afectar la calidad de vida de la población. Este procedimiento debe usarse tanto para proyectos públicos como privados (Calle y Ryan, 2016).

- (17) La estrategia consiste en comprar importantes reservas de tierras “baratas” para el desarrollo posterior de grandes emprendimientos (Socoloff, 2015). Algunos casos ilustrativos, solo en la Ciudad de Buenos Aires fueron la compra, en 1992, del ex mercado del Abasto, junto a más de quince propiedades en las manzanas lindantes de este “degradado” barrio porteño. En 1998 se inauguró el Shopping Abasto y, un año más tarde, las lujosas Torres del Abasto, las cuales vinieron a completar el nuevo perfil y valor comercial del barrio (Carman, 2006). En 2006, por otra parte, IRSA compró terrenos en desuso en las adyacencias de la empresa Philipps, en el barrio de Saavedra. La inauguración en 2007 del centro comercial Dot Baires Shopping fue el puntapié inicial para la “revalorización” de la zona y, en 2017, la empresa además adquirió un edificio de la misma Philipps sobre la avenida General Paz para la construcción de nuevas oficinas y espacios de usos mixtos, sobre una superficie total de 170.000 metros cuadrados, contribuyendo a la consolidación de un nuevo polo comercial, de oficinas y un hotel denominado por la empresa, Polo Dot (Vecslir, 2017). Casos de mayor complejidad y menos exitosos son la adquisición, en 1999 de terrenos fiscales adyacentes al “ex playón Ferroviario” del barrio de Caballito, en los cuales la empresa proyecta la construcción de un shopping mall; y la compra, en 1992, de los terrenos de la ex ciudad deportiva de Boca Juniors para llevar a cabo el emprendimiento inmobiliario Solares Santa María. Tras años de idas y vueltas en el proceso de modificación de la normativa urbana, la concreción de estos proyectos se ve puesta en cuestión, debido a los conflictos despertados con vecinos y diversos actores institucionales (Carman, 2011; Marcús, 2015; Socoloff, 2014).
- (18) Los datos se desprenden de una serie de artículos del Diario *Clarín* y de informes de operaciones de la Bolsa Nacional de Valores.
- (19) Cyrela es una de las mayores empresas brasileñas de bienes raíces, de gran presencia en las ciudades de San Pablo y Río de Janeiro, donde desarrolla, financia y comercializa emprendimientos para los segmentos de mayor poder adquisitivo. Ambas empresas ya habían trabajado juntas. En Brasil, en 1994, ambas compañías fundaron Brazil Realty, que se especializaba en la incorporación y locación de edificios corporativos en el mercado brasileiro, especialmente en San Pablo. La sociedad fue disuelta en 2002, luego de la devaluación del real.
- (20) Dato estimado en base a los precios de venta en los portales argentinos de venta y alquiler de inmuebles Zonaprop y Argenprop.
- (21) Nos referimos aquí a la perspectiva del habitar propuesta por Tim Ingold (2012), la cual focaliza en la actividad de los sujetos desarrollada en contextos relacionales específicos de involucramiento práctico con su entorno. Esta perspectiva pretende zanjar la diferencia entre un entorno físico dado y exterior, por un lado, y los sentidos subjetivos impresos en las mentes de las personas, por otro lado.
- (22) Gracias a la acción colectiva territorial que desarrollan los actores movilizados, según Melé (2008), se construye una escena de debate acerca del territorio. La reflexividad, entendida como la capacidad de los actores de “comprender lo que hacen mientras lo hacen” (Giddens, 1987, p. 33; citado en Melé, 2008, p. 6) – en el marco de un proceso creciente de racionalización de las sociedades – puede ser considerada como la constatación del carácter limitado de todo saber científico y como el fin de la confianza ciega hacia los sistemas de conocimiento experto.

- (23) Según algunos autores, la propagación de la “nueva” cuestión ambiental en Argentina se dio a partir del caso emblemático del conflicto de la población de Esquel contra la instalación de una mina de oro a cielo abierto – logrando su anulación en 2003, a través de un plebiscito – y el conflicto por la instalación de las papeleras en el Río Uruguay en 2005. El “efecto Esquel” hizo que comunidades de otras regiones comenzaran a movilizarse contra la implantación de la megaminería a cielo abierto, como de las consecuencias del modelo dominante agroindustrial basado en el monocultivo de soja, además de otros proyectos de envergadura con impacto territorial y ambiental (Merlinsky, 2013; Svampa, 2008a; Wagner, 2010).
- (24) Tal como señala Carman para un amplio sector del ambientalismo, podemos afirmar que en Unidos por el Río sus “sensibilidades ecologistas proclaman una compenetración con la Madre Tierra que las aproximaría a una perspectiva ontológica propia de los pueblos indígenas” (2017, p. 11).
- (25) La ocupación de espacios públicos con armado de huertas y demás actividades “sustentables” constituyen un repertorio de protesta adoptada ya desde las postrimerías de la crisis de 2001 en Argentina. Con la salida de la crisis, esta práctica siguió cumpliendo funciones “contrahegemónicas”, dirigidas contra las políticas urbanas de privatización de espacios verdes (Gallardo Araya, 2016).
- (26) En pinturas y representaciones literarias de la época, el campo jamás figuraba como lo que era: un área de trabajo agrícola. La naturaleza, para ser apreciada en tanto paisaje, debía ocultar los procesos sociales que tenían lugar en ella: el esfuerzo que implicaba la vida laboriosa en el campo (Williams, 2001).
- (27) Según Pierre Nora: “si habitáramos todavía la naturaleza, no tendríamos necesidad de consagrarle lugares” (Nora, 1984, p. XIX).
- (28) El mercado de oficinas está dividido en categorías. Las oficinas clase A son más caras que las oficinas clase B, y éstas son más caras que las oficinas clase C, en general. Dentro del segmento de oficinas A, las aquellas de clase A+ son aquellas que tienen amplias dimensiones, excelente ubicación y responden a requisitos técnicos como climatización independiente en cada planta, una antigüedad que no supere los 15 años, certificados o sellos energético, acabados de calidad, diseño especialmente valorado, entre otras.

## Referencias

- ABBA, P. A. (2008). La contribución de Puerto Madero a la centralidad metropolitana de Buenos Aires: proyecto urbano y sistema de lugares centrales. *Centro-h*, n. 2, pp. 73-88.
- ACSELRAD, H.; CAMPELLO DO A. MELLO, C.; DAS NEVES BEZERRA, G. (2009). *O que é a justiça ambiental*. Río de Janeiro, Garamond.
- BALBI, F. A. (2007). Entre el futuro del recurso y el futuro de los hijos. Usos de términos y expresiones ambientalistas entre los pescadores del Delta del río Paraná. *Cuadernos de antropología social*, n. 26, pp. 87-105. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-275X2007000200005](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2007000200005).

- BARENBOIM, C. (2010). Dinámica inmobiliaria en la ciudad de Rosario (Período 1998–2009). *Proyección*, n. 8, pp. 1-25.
- BEBBINGTON, D. H.; BEBBINGTON, A. (2009). Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en Perú. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 35, pp. 117-128.
- BLOG DE VECINOS INDIGNADOS (2005, enero 15). Negocios Sucios en Vicente López. Recuperado 20 de marzo de 2019, de <http://vecinosindignados2004.blogspot.com/2008/04/negocios-sucios-en-v-lpez.html>.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, Akal.
- BRUTTOMESSO, R. (2001). "Complexity on the urban waterfront". En: Marshall, R. (ed.). *Waterfronts in post-industrial cities*. Londres, Spon Press.
- CALLE, I.; RYAN, D. (2016). *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*. Lima, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- CARMAN, M. (2006). *Las trampas de la cultura. Los «intrusos» y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Las trampas de la naturaleza*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Las fronteras de lo humano: cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- CARMAN, M.; PICO, M. (2009). *Los ciudadanos de la intemperie y la paradoja del espacio público*. Buenos Aires.
- CASTELLS, M. (1986). *La ciudad y las masas*. Madrid, Alianza Editorial.
- CHATEAURAYNAUD, F. (2009). *Public controversies and the Pragmatics of Protest*. Recuperado 9 de junio de 2019, de HAL.
- CICCOLELLA, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE*, v, XXV, n. 76, pp. 5-27.
- COHEN, J. (1985). Estrategia e identidad: paradigmas teóricos nuevos y movimientos sociales contemporáneos. *Social Research*, v. 52, n. 4, pp. 3-42.
- CUENYA, B. (2004). "Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires". En: CUENYA, B.; FIDEL, C.; HERZER, H. (eds.). *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- CUENYA, B.; CORRAL, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, v. 37, n. 111, pp. 25-45.
- DE CERTEAU, M.; GIARD, L. (2013). "Capítulo IX. Espaços Privados". En: DE CERTEAU, M.; GIARD, L.; MAYOL, P. (eds.). *A invenção do cotidiano*. Petrópolis, Vozes.
- DE MATTOS, C. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En: MONTUFAR, M. C. (coord.). *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Ecuador, Flacso.

- DESCOLA, P. (2001). "Construyendo naturalezas. Ecología simbólica y práctica social". En: DESCOLA, P.; PÁLSSON, G. *Naturaleza Y Sociedad. Perspectivas Antropológicas*. México, Siglo XXI.
- DESCOLA, P.; PÁLSSON, G. (2001). *Naturaleza y sociedad. Perspectivas antropológicas*. México, Siglo XXI.
- DESFOR, G.; LAIDLEY, J. (2011). "Fixity and flow of Urban waterfront Change". En: DESFOR, G. (ed.). *Transforming urban waterfronts. Fixity and flow*. Oxon, Routledge.
- DIEGUES, A. C. (2008). *O mito moderno da natureza intocada*. Sao Paulo, Hucitec Nupaub-USP/CEC.
- DONZELOT, J. (1999). *La nouvelle question urbaine*. *Revue Esprit*, novembre.
- FIORI ARANTES, O. B. (2000). "Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas". En: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (eds.). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- GALLARDO ARAYA, N. L. (2016). *Huertas urbanas en contexto: la cuestión ambiental en la ciudad de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GIROLA, M. F. (2006). Procesos de transformación urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada sobre el avance de la ciudad-negocio. *Intersecciones en Antropología*. Facultad de Ciencias Sociales, UNCPBA, n. 7, pp. 361-374.
- GREENBERG, M. (2015). "The sustainability edge: competition, crisis, and the rise of green urban branding". En: ISENHOUR, C; MCDONOGH, G.; CHECKER, M. (eds.). *Sustainability in the global city*. New York, Cambridge University Press.
- GUDYNAS, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, n. 237, pp. 128-146.
- GUEVARA, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. México DF, Universidad Autónoma de México.
- GULSRUD, N. M.; GOODING, S.; KONIJNENDIJK VAN DEN BOSCH, C. C. (2013). Green space branding in Denmark in an era of neoliberal governance. *Urban Forestry and Urban Greening*, v. 12, n. 3, pp. 330-337.
- HARVEY, D. (2005). *Spaces of neoliberalization: towards a theory of uneven geographical development*. Wiesbaden, Franz Steiner Verlag.
- \_\_\_\_\_ (2007). "De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío". En: HARVEY, D. (ed.). *Espacios del capital*. Madrid, Akal.
- \_\_\_\_\_ (2008). El neoliberalismo como destrucción creativa. *Apuntes del CENES*, v. 27, n. 45.
- HIDALGO, R.; SANTANA, D.; ALVARADO, V.; ARENAS, F.; SALAZAR, A.; VALDEBENITO, C.; ÁLVAREZ, L. (2016). *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Santiago, Geolibros n. 23. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- INGOLD, T. (2012). *Ambientes para la vida. Conversaciones sobre humanidad, conocimiento y antropología*. Montevideo, Ediciones Trilce.
- JANOSCHKA, M. (2005). "El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso Nordelta". En: WELCH GUERRA, M. (ed.). *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires, Biblos.

- JARAMILLO, S. (2014). "Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana". En: R. Velázquez, R.; Pradilla Cobos, E. (eds.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. México, UAM.
- LEITE LOPES, J. S. (2006). Sobre procesos de 'ambientalización' de los conflictos y sobre los dilemas de la participación. *Horizontes Antropológicos*, v. 12, n. 25, pp. 31-64.
- MARCÚS, J. (2015). "Menos cemento, más verde". Resistencias vecinales a la construcción de un shopping center en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires. En: VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, v. 7.
- MARSHALL, R. (2001). "Contemporary urban space-making at the water's edge". En: MARSHALL, R. (ed.). *Waterfronts in Post-industrial Cities*. London, New York, Spon Press, Taylor and Francis Group.
- MATTOS, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, n. 212, pp. 82-96.
- MELÉ, P. (2003). "Introducción: Conflictos, territorios y acción pública". En: MELÉ, M.; LARRUE, P.; ROSEMBERG, C. (eds.). *Conflicts et territoires*. Paris, Presses universitaires Francois-Rabelais.
- \_\_\_\_\_ (2008). Quels territoires pour l'action ? Mobilisations locales et régimes de territorialité. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00346108>.
- MERLINSKY, M. G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- NORA, P. (1984). *Les lieux de memorie*. Paris, Gllimard.
- NUÑEZ, T.; GOPEGUI, G. (2012). Génesis de un proyecto. Puerto Madero, Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n. 9, pp. 103-119.
- NYGREN, A. (1999). Local knowledge in the environment–development discourse: From dichotomies to situated knowledges. *Critique of anthropology*, v. 19, n. 3, pp. 267-288.
- O'CONNOR, M. (1994). El mercadeo de la naturaleza. Sobre los infortunios de la naturaleza capitalista. Ecología política. *Cuadernos de debate internacional*, n. 7, pp. 15-34.
- PINTOS, P. A.; NARDOWSKY, P. (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del Río Luján*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- PÍREZ, P. (2006). La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires. *Economía, Sociedad y Territorio*, v. VI, n. 2, pp. 31-54.
- REESE, E. (2017). "Extractivismo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: resistencia a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat". En: VÁSQUEZ DUPLAT, A. M. (ed.). *Extractivismo Urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo.
- SANTOS, B. de S. (2007). "Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas". En: SOUSA, B. de S.; RODRÍGUEZ GARAVITO, C. (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. México, Anthrosos.
- SCHUSTER, F. (2005). *Tomar la palabra: Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo.

- SEOANE, J.; TADDEI, E.; ALGRANATI, C. (2013). *Extractivismo y crisis climática en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Herramienta, Editorial El Colectivo.
- SOCOLOFF, I. (2014). Imágenes urbanas y escenas de un conflicto: aproximaciones al proyecto de Solares De Santa María, en Buenos Aires. *Questión, revista especializada en Periodismo y Comunicación*, n. 1, pp. 358-372. Disponible en: <https://doi.org/10.4321/S1139-76322010000300006>.
- \_\_\_\_\_ (2015). Financiamiento global y centros comerciales en Buenos Aires: un estudio del caso IRSA. *Revista INVI*, v. 30, n. 84, pp. 151-177.
- STONE, C. N. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1, pp. 1-28.
- SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Biblos.
- \_\_\_\_\_ (2008). *La disputa por el desarrollo. Territorios y lenguajes de valoración. En Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo*. Buenos Aires, EDHASA.
- SVAMPA, M.; SOLA ALVAREZ, M.; BOTTARO, L. (2009). “Los movimientos contra la minería metalífera a cielo abierto: escenarios y conflictos: Entre el ‘efecto Esquel’ y el ‘efecto La Alumbarrera’”. En: M. SVAMPA, M.; ANTONELLI, M. (eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- SVAMPA, M.; VIALE, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires, Katz Editores.
- TALESNIK, D.; GUTIÉRREZ, A. (2002). Transformaciones de frentes de agua: la forma urbana como producto estándar. *EURE*. Santiago, v. 28, n. 84.
- THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, n. 66, pp. 1-12.
- VÁSQUEZ DUPLAT, A. M. (2017). *Extractivismo urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo.
- VECSLIR, L. (2017). Los bordes del Shopping Center. Interrogantes acerca de la fragmentación urbana en cuatro enclaves comerciales del eje norte de la región metropolitana de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n. 14, pp. 23-42.
- VIALE, E. (2017). “Prólogo”. En: VÁSQUEZ DUPLAT, A. M. (ed.). *Extractivismo Urbano. Debates para una construcción colectiva de las ciudades*. Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo.
- WAGNER, L. S. (2010). *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo XXI*. Universidad Nacional de Quilmes.
- WILLIAMS, R. (2001). *El campo y la ciudad*. Buenos Aires, Paidós.

## Periódicos y sitios web consultados

Diario Clarín Zonal Vicente López (2005, enero 20). *Cuando lo abran, en el shopping trabajarán unas 3.000 personas*. Diario Clarín Zonal Vicente López.

Diario Clarín (2011a, mayo 15). *Oficinas: el desembarco de los “ladrillos verdes”*. Recuperado de [https://www.clarin.com/economia/Oficinas-desembarco-ladrillos-verdes\\_0\\_rJoHPfTPQg.html](https://www.clarin.com/economia/Oficinas-desembarco-ladrillos-verdes_0_rJoHPfTPQg.html).

Diario Clarín (2011b, diciembre 5). *Torres de lujo en Vicente López. Ya se venden departamentos al precio de Puerto Madero*. Diario Clarín. Recuperado de: [https://www.clarin.com/ciudades/venden-departamentos-precio-puerto-madero\\_0\\_B1x7Q1c2DQg.html](https://www.clarin.com/ciudades/venden-departamentos-precio-puerto-madero_0_B1x7Q1c2DQg.html).

Diario Clarín (2019, febrero 5). *Por deudas en dólares están en crisis desarrolladoras inmobiliarias líderes*. Recuperado de: [https://www.clarin.com/economia/economia/deudas-dolares-crisis-desarrolladoras-inmobiliarias-lideres\\_0\\_M2GjG\\_JoT.html](https://www.clarin.com/economia/economia/deudas-dolares-crisis-desarrolladoras-inmobiliarias-lideres_0_M2GjG_JoT.html).

Diario La Nación (2008, marzo 1). *IRSA y la brasileña Cyrela invierten US\$ 80 millones*. Diario La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/irsa-y-la-brasilena-cyrela-invierten-us-80-millones-nid991884>.

Diario La Nación (2011, noviembre 27). *Vicente López: ¿el nuevo Puerto Madero?* Diario La Nación. <https://doi.org/https://www.lanacion.com.ar/1426503-vicente-lopez-el-nuevo-puerto-madero>.

Municipalidad de Vicente López (2018). *#ExpoVerdeFest 2018*. Recuperado 9 de mayo de 2019, de Municipalidad de Vicente López website: <https://mvl.edu.ar/30526/expoverdefest-2018/>.

Texto recibido em 10/jun/2020  
Texto aprovado em 12/ago/2020

# Migrações e processos socioespaciais no Eixo Pelourinho-Santo Antônio. Salvador, Bahia

Migrations and sociospatial processes  
in the Pelourinho-Santo Antônio Axis, Salvador, State of Bahia

Daniel de Albuquerque Ribeiro [1]

## Resumo

Este artigo tem por objetivo elucidar as relações entre os processos espaciais urbanos e as migrações em uma área da cidade de Salvador, que denominamos Eixo Pelourinho-Santo Antônio (EPS). Neste, buscou-se demonstrar que os diferentes processos espaciais urbanos, que geralmente são retratados em esquemas fechados na própria cidade, podem ser observados em uma escala mundial. Para isso, realizaram-se estudos sobre migrações em Salvador – Bahia, relacionando-os com os processos socioespaciais urbanos da cidade, desde sua fundação até a contemporaneidade. Constatou-se que o EPS constitui, desde a origem da cidade, um polo receptor de imigrantes. No avançar do tempo, novos fluxos foram se configurando entre Salvador e o mundo, gerando, na área estudada, um complexo mosaico populacional com contribuições étnicas de todos os continentes.

**Palavras-chave:** migrações; processos socioespaciais; Salvador.

## Abstract

*This article aims to clarify the relationships between urban spatial processes and migrations in an area of the city of Salvador that we call Pelourinho-Santo Antônio Axis (PSA). Our purpose was to show that the different urban spatial processes that are usually portrayed in closed schemes in the city itself can be observed in a worldwide scale. To achieve this, studies about migrations in Salvador (State of Bahia) were carried out and related to the city's urban sociospatial processes from its foundation to the current times. We found that the PSA is a center that has been receiving immigrants since the origin of the city. As time went by, new flows were gradually configured between Salvador and the world, generating a complex population mosaic in the studied area, with ethnic contributions from all the continents.*

**Keywords:** migrations; sociospatial processes; Salvador.



## Introdução

De forma simplificada, é possível definir migrações como os movimentos populacionais que ocorrem entre dois territórios. A título de exemplificação, é possível mencionar as de âmbito permanente, as que ocorrem sazonalmente e as que se processam em movimentos pendulares (diariamente). Outra forma de classificação é estabelecida de acordo com a origem, assim o uso do termo emigrante/imi-grante se refere aos indivíduos que saem de seu país (emigrante) e entram em outro (imi-grante). No entanto, o conceito de migração abrange os movimentos tanto internos (que ocorrem dentro de um país) como os que se processam em países diferentes.

Esta pesquisa estuda diferentes grupos, oriundos de outras cidades brasileiras e também estrangeiras, e, por isso, o termo migração é usado para se referir ao processo de forma geral, utilizando migrações internas, para os movimentos que se processaram dentro do Brasil, e imigrações para os movimentos de origem internacional que chegaram ao País.

Já os processos socioespaciais urbanos podem ser entendidos como as mudanças que ocorrem no âmbito da cidade, impactando em suas estruturas, formas e funções. Neste trabalho, são abordados os processos de formação da cidade, de centralização, de dispersão, de invasão/sucessão e de *gentrification*, com o objetivo de demonstrar as relações entre eles e as migrações em uma área da cidade de Salvador, que denominamos Eixo Pelourinho-Santo Antônio (EPS). Aqui é exposta parte dos resultados de uma pesquisa que foi desenvolvida em 10 anos.

Quatro métodos de procedimento predominaram: o histórico, o comparativo,

o funcionalista e o estruturalista. Tendo como procedimentos metodológicos: o levantamento bibliográfico; a pesquisa documental e em livros; a definição de periodizações, considerando as relações entre migrações, os processos socioespaciais e as transformações técnicas; análise interescalar, comparativa e relacional dos processos socioespaciais; análise das transformações das formas, funções e estruturas, tomando por referência os agentes sociais, em especial os migrantes; pesquisa quantitativa para geração de dados e espacialização das informações obtidas neles; entrevista de aprofundamento para geração de entendimentos particulares, com recortes sociais selecionados a partir do levantamento de dados quantitativos.

A seguir, será contextualizada a área de estudo, em conúbio com a exposição de alguns dos dados iniciais da pesquisa. Após isso, serão abordados os conceitos-chave nos quais se baseiam este artigo a exemplo de migrações e dos processos socioespaciais urbanos. Depois, será apresentada a primeira periodização relativa às migrações no contexto do Brasil colonial, seguida pelo contexto das mudanças estruturais no País e na cidade de Salvador, combinados com as imigrações internacionais que ocorreram no final do século XIX e início do século XX e que se processarão em conjunto com movimentos de dispersão e centralização na cidade. Após isso, é apontado o impacto dos movimentos migratórios relativos ao êxodo rural e sua relação com o processo de invasão/sucessão, ocorridos no EPS principalmente no período entre 1930 e 1980. E, por fim, são descritos os diferentes fluxos migratórios que se direcionam ao EPS a partir de 1980 e sua relação com a *gentrification*.

## Área de pesquisa e levantamentos de informações

O Eixo Pelourinho-Santo Antônio corresponde a bairros situados no Centro Original de Salvador e parte de sua primeira periferia, transpassando principalmente os bairros da Sé, Passo e Santo Antônio Além do Carmo e mantendo forte relação com os bairros do entorno, a exemplo do Comércio, Conceição da Praia, Santana, São Pedro, Saúde e Barbalho<sup>1</sup> (Ribeiro, 2011, 2018a, 2018b).

É possível afirmar que a área estudada se refere à própria Salvador até início do século XX, que, após seu crescimento, engloba esse centro e parte da primeira periferia que passa a ser considerada como área central. Ao se observar o que ocorre no EPS, pode-se compreender os processos espaciais no restante da cidade, contudo entende-se ser mais adequado afirmar que este estudo é sobre o EPS, principalmente por conta das atuais proporções da capital baiana.

Ainda que utilizando uma análise interescalar e apesar do termo Eixo não estabelecer um limite espacial específico, adotou-se, neste trabalho, como referência para levantamentos dos dados (e posteriores comparações), a poligonal do decreto estadual de 1987 que estabeleceu e delimitou o Parque Histórico do Pelourinho (Bahia, 1987), reconhecido como Patrimônio Histórico da Humanidade pela Unesco.

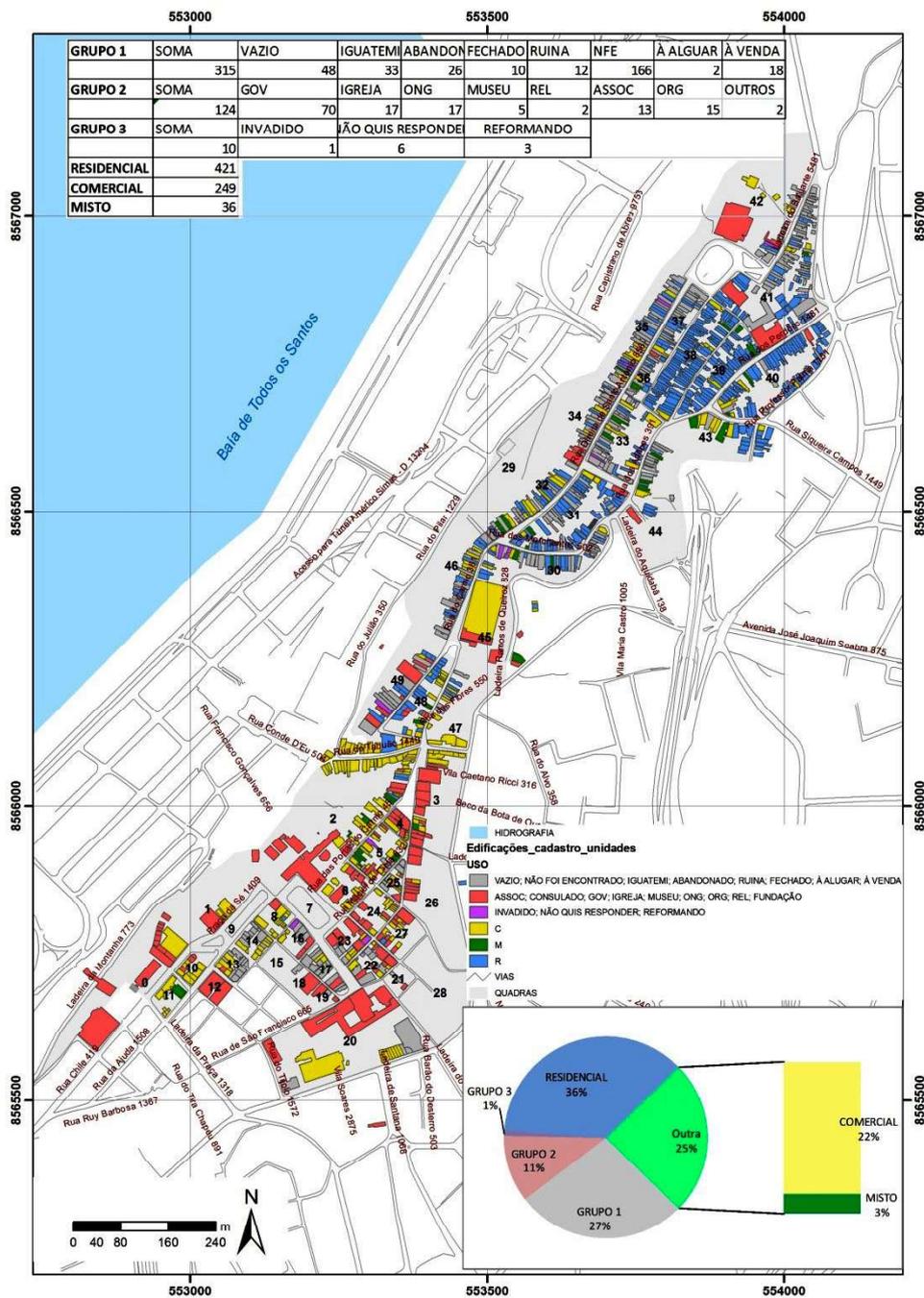
## Levantamento de informações da população do EPS em 2011

Com o objetivo de compreender o perfil da população do EPS, aplicaram-se formulários, em 2011, para coletar dados que foram combinados com entrevistas de aprofundamento feitas com os residentes e comerciantes da mesma área entre 2011 e 2018. Nesta pesquisa, foram levantadas informações de todas as edificações (Figura 1), dos principais logradouros dos bairros contidos na poligonal, o que não significa que foram entrevistados todos os comerciantes e moradores deles.

Com um levantamento cartográfico de 2.481 unidades imobiliárias na poligonal pesquisada, conseguiu-se algum tipo de informação sobre elas em 1.175 unidades  $\cong$  47%; e, do total de 2.481 unidades, foram realizadas entrevistas diretas com  $\cong$  14%, o equivalente a 344 unidades. Ressalta-se que  $\cong$  21% de 2.481 das edificações observadas eram institucionais ou estavam em ruína, e  $\cong$  13%, correspondiam a casas que estavam à venda ou que os proprietários se encontravam viajando. Cada unidade, por sua vez, conta com um número específico de moradores.

Assim, se nas 344 unidades em que foram realizadas entrevistas, foram encontradas 272 unidades que estavam habitadas ou pertenciam a migrantes  $\cong$  80% (do total de entrevistados). Esse número multiplicado pelo número de residentes torna-se maior. Contudo, ressalta-se que, dentre os outros 20%, também é possível considerar que uma

Figura 1 – Função das edificações no Parque Histórico do Pelourinho



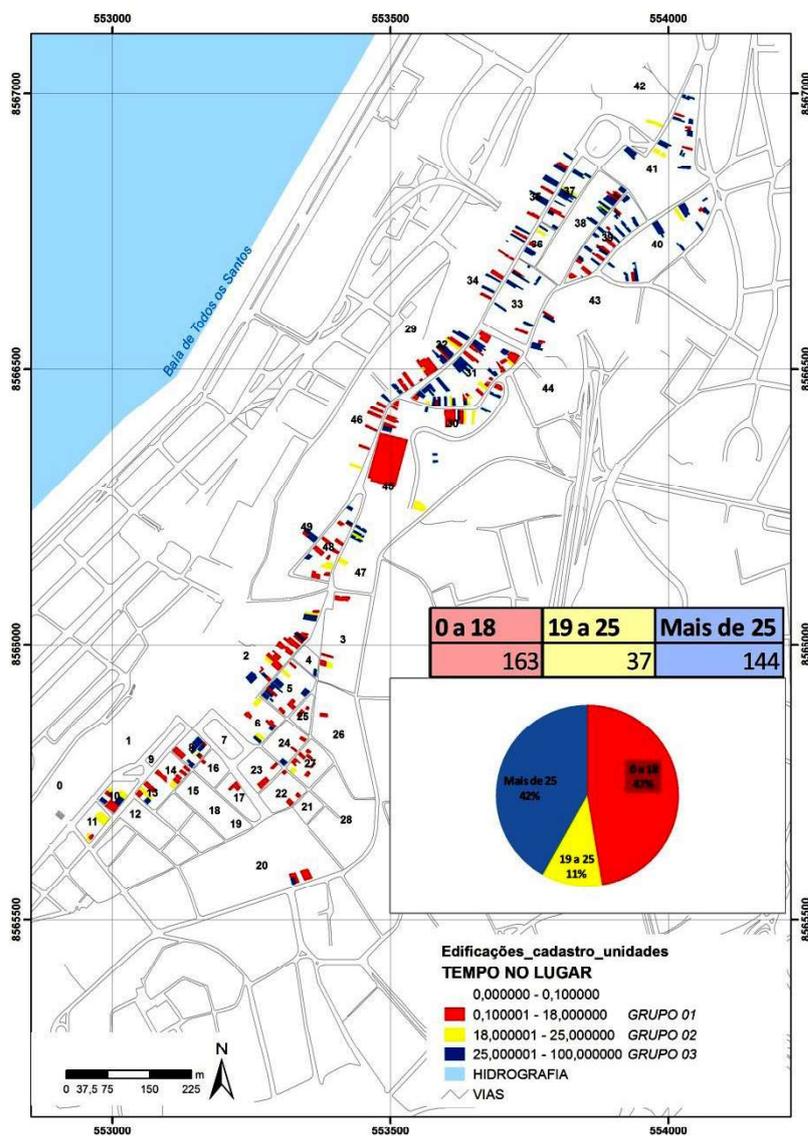
Fonte: Ribeiro (2011).

Base cartográfica: Sicar RMS 92, Sistema de Coord. SAD 1969 Projeção UTM, 24S.

parcela é composta por pessoas que nasceram em Salvador, mas são filhos e netos de migrantes e pessoas que nasceram em Salvador, residiram em outra cidade por alguns anos e voltaram para o EPS, configurando

migração de retorno. Acrescenta-se que os moradores entrevistados que chegaram após 1985 contabilizavam  $\cong 60\%$ , 202 das 344 unidades pesquisadas e, nestas, contavam-se 687 pessoas (Figura 2).

Figura 2 – Mapa de tempo no lugar (em anos)



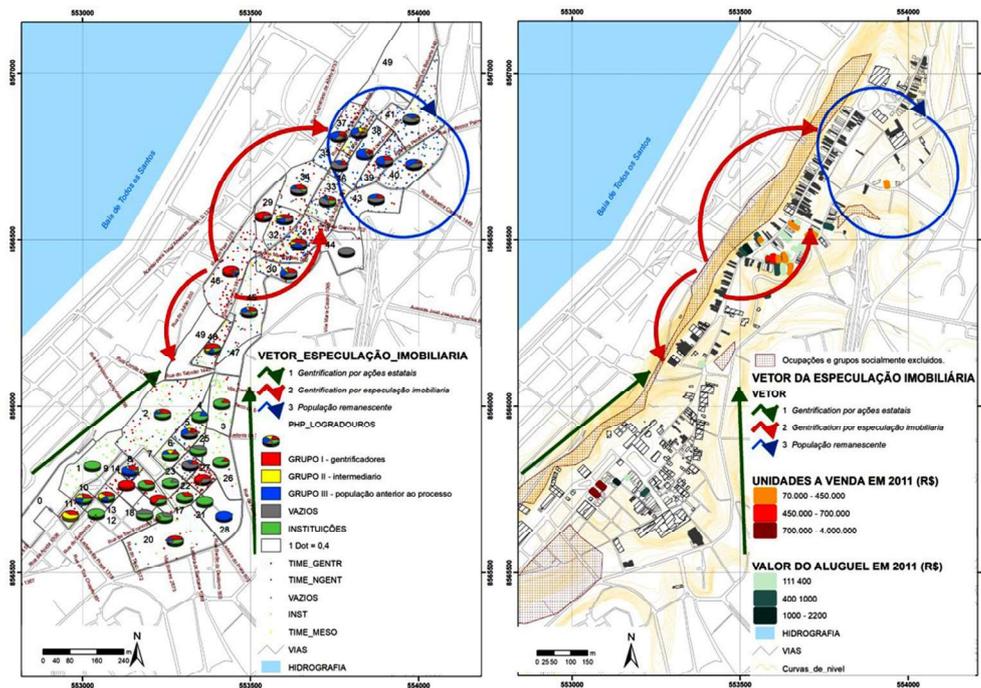
Fonte: Ribeiro (2011).

Base cartográfica: Sicar RMS 92, Sistema de Coord. SAD 1969 Projeção UTM, 24S

O mapa de tempo no lugar aponta um percentual de 47% dos pesquisados como um possível “público gentrificador”, contudo é preciso combinar essa informação com outras, a exemplo do mapa que demonstra as funções das edificações catalogadas (Figura 1), nas quais é possível identificar um número considerável de unidades vazias, algumas adquiridas por grandes instituições<sup>2</sup> e outras cujos proprietários não se encontravam na cidade, mas que os vizinhos informaram se tratar de algum estrangeiro.<sup>3</sup>

Para contribuir com a análise, é possível demonstrar os vetores da especulação imobiliária, a partir dos levantamentos de tempo de residência no lugar e o cruzamento do valor dos imóveis que estavam à venda ou sendo alugados (Figura 3). A combinação dessas informações com a de outros dados pesquisados, a exemplo de profissão do chefe da unidade familiar, estado de conservação da residência e renda familiar, permitiu identificar o perfil socioeconômico dos grupos e, a partir disso, uma série de constatações foram alcançadas.

Figura 3 – Mapas dos vetores da gentrificação e especulação imobiliária no EPS



Fonte: Ribeiro (2011).

Base cartográfica: Sicar RMS 92, Sistema de Coord. SAD 1969 Projeção UTM, 24S.

Assim, ficou evidenciado que a população que chegou posteriormente a 1985 possuía, em sua maioria, um poder aquisitivo superior ao dos moradores mais antigos. Contudo, mesmo dentre os que residiam há mais tempo, era possível identificar diferenças socioeconômicas de acordo com a origem. Só a título de exemplo, os entrevistados que se identificaram como espanhóis possuíam um padrão financeiro maior em relação à maioria dos que eram oriundos de algumas cidades da Bahia e do Nordeste,<sup>4</sup> o que também não se constitui uma regra.

É importante salientar que *estas informações são o ponto de partida desta pesquisa* e não o de chegada. A partir delas, foi possível identificar que mais de 90% dos moradores e empresários na poligonal pesquisada se enquadravam em algum caso relativo à migração. E os caminhos para compreender os fluxos migratórios mais antigos exigiram uma série de entrevistas de aprofundamento, nas quais novas informações foram sendo levantadas, e, com elas, complementos através das leituras de outros pesquisadores que se debruçaram sobre as temáticas de um grupo de imigrantes ou de um processo específico em Salvador.

Os estudos sobre um grupo específico consideram as gerações pós-migrações, e isso pode passar despercebido em um questionário ou formulário que não inquiria a origem dos pais/avós, principalmente porque esses descendentes, corretamente, não se consideram filhos ou netos de estrangeiros e sim de brasileiros. No EPS também há uma parcela grande de migrantes de outras cidades da Bahia e muitos migrantes de diversas partes do Brasil, havendo um predomínio maior de nordestinos, com relação aos que chegaram antes de 1990 e de sudestinos e sulistas após a década de 1990.

É preciso ampliar a atenção, no caso das migrações internas, em estudos que tomem por foco o espaço e não um grupo migratório, pois o migrante (de fluxos nacionais), assim como os descendentes de imigrantes, pode não ser identificado em sua condição, diante do fato de não chamar a atenção como no caso de um estrangeiro.

Uma vez que, mesmo dentre os moradores mais antigos, as origens denunciavam diferentes padrões socioeconômicos, novas indagações surgiram. A partir disso, foram selecionados representantes dos diferentes grupos relativos ao tempo no lugar<sup>5</sup> e origem,<sup>6</sup> para a realização de entrevistas de aprofundamento. Com isso, identificou-se a existência de padrões migratórios na área, que antecediam ao processo de *gentrification*. Isso proporcionou a busca por compreender a relação entre os movimentos migratórios do passado com outros possíveis processos socioespaciais anteriores.

Se, inicialmente, no caso da *gentrification*, em Salvador, os resultados desta pesquisa apontaram que a população proveniente desse processo é, em sua maioria, alóctone à cidade, posteriormente se constatou que a população substituída não era, em sua maioria, nativa dos bairros, mas como será relatado a seguir, constituía migrantes e imigrantes que substituíram uma população anterior (também de imigrantes).

## Processos socioespaciais urbanos e migrações

Em 1989, Corrêa (2005) escreveu sobre os processos espaciais, relacionando-os com os agentes sociais.<sup>7</sup> Segundo o autor, esses processos são os responsáveis diretamente pela

organização desigual e mutável nas cidades capitalistas e acrescenta que “os processos espaciais são as forças através das quais o movimento de transformação da estrutura social, o processo, efetiva-se espacialmente, refazendo a espacialidade da sociedade” (ibid., p. 36). Ainda afirma que se trata “de uma expressão empregada por geógrafos para tentar dar conta do que ocorre no espaço ao longo do tempo” (ibid., p. 37), concluindo que os processos espaciais são forjados na sociedade e, logo, de natureza social.

Em um esforço conceitual, Vasconcelos (2013) enfatiza a respeito da sobreposição dos processos no espaço, alertando para o fato de que muitas vezes formas similares terão origem em processos distintos. Sendo assim, através da geografia histórica, ele define processos e formas socioespaciais.

Os processos e formas socioespaciais são originários das mudanças atuais sobrepostas às inércias do passado. Processos mais amplos como a globalização, mudanças na economia (“pós-fordismo”), redução do papel do Estado, migrações nacionais e internacionais, sem esquecer o papel dos movimentos sociais, são fatores que modificaram as formas das cidades, criando frequentemente novas desigualdades, sem eliminar os conflitos raciais, religiosos e políticos existentes. (Ibid., p. 18)

Esse autor traz 22 exemplos de processos que classifica em três tipologias: aqueles cuja noção está ligada aos espaços,<sup>8</sup> os que as noções estão ligadas principalmente aos indivíduos<sup>9</sup> e os que as noções estão ligadas aos indivíduos e aos espaços.<sup>10</sup> Neste artigo, cinco processos socioespaciais são relacionados com os fluxos migratórios do EPS em Salvador:

Formação, Centralização, Dispersão, Invasão/Sucessão e *Gentrification*. Ainda que tenha se utilizado, na pesquisa, uma base teórica mais ampla, aqui serão citados três autores como principal referência conceitual nos estudos desses processos: Corrêa (2005), Vasconcelos (2013) e Smith (1996; 2006).

Assim, partindo da explicação de Corrêa (2005), o processo de centralização tem como resultado a área central. Seu surgimento nas cidades capitalistas está relacionado com um conjunto de fatores que vão do esquema centralizador dos meios de transporte de meados do século XIX aos do século XX, sendo um produto da ação dos proprietários dos meios de produção e do Estado. A área central terá por consequência uma área periférica e como principais características: uso intensivo do solo, ampla escala vertical e limitada escala horizontal, bem como expansão horizontal limitada, concentração diurna (durante o turno de trabalho), além de ser um ponto de convergência de transportes intraurbanos e de concentração das áreas de decisões. O autor enfatiza que esse modelo não pode ser aplicado de forma engessada na análise das cidades brasileiras que, a exemplo do Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador, apresentam variações de situações. Nos estudos de Santos (2008a e 2008b), Vasconcelos (2002 e 2016) e Ribeiro (2018) é possível observar essas particularidades que distinguem o modelo de centralização ocorrido em Salvador. Neste artigo, o aspecto da forma área central vem associado com os fluxos migratórios.

Para Vasconcelos (2013), a dispersão resulta na formação de “novas fronteiras” além dos subúrbios, com o surgimento de novos núcleos urbanos articulados às redes de transporte. Para o autor, ela “corresponde também

a uma fuga dos centros muito valorizados, nos quais o valor do terreno é muito elevado e que concentram problemas de estacionamento, que levam ao seu declínio e decadência” (ibid., p. 20).

Corrêa (2005) denomina Dinâmica Espacial da Segregação, o que teria como correlato, na Escola de Chicago, o processo de invasão/sucessão. Tomando por base os relatos de Engels, em 1844, sobre as cidades inglesas, o autor descreve o processo em que os bairros ricos do centro tradicional são abandonados pela elite e ocupados por imigrantes pobres “[...] recém-chegados, que vão trabalhar nas novas atividades centralmente localizadas. Verifica-se uma progressiva deterioração dessas mansões que se transformam em cortiços densamente ocupados” (ibid., p. 70).

No caso de Salvador, retomamos os estudos de Santos (2008b), Vasconcelos (2016) e Ribeiro (2018) como exemplos. Ainda Vasconcelos (2013) opina que, mesmo com essas áreas sendo consideradas, na literatura, como segregadas, o que ocorre de fato é o contrário, uma vez que “são o resultado da ação da população desfavorecida, que ocupa os espaços menos valorizados da cidade e que não interessa ao mercado imobiliário” (ibid., p. 30). A importância dessa visão está no fato de colocar a população menos favorecida em uma posição ativa e, assim, “não tendo condições de participar do mercado imobiliário mesmo irregular [...] ou do mercado de casas de aluguel, toma a iniciativa de invadir [...] e tentam resistir às tentativas de expulsão” (ibid.).

Por fim, o processo de *gentrification* que implica a substituição de uma população de menor poder aquisitivo por outra mais abastada. No entanto, para sua maior precisão, é importante considerar que esse processo

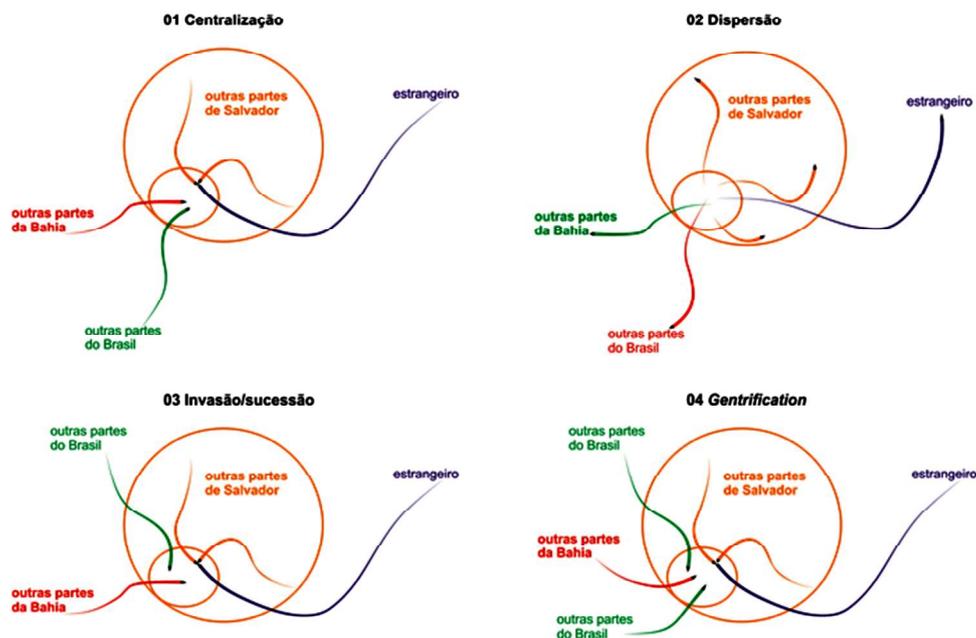
conta com três recortes: o primeiro é o social, cuja raiz do nome denuncia o tipo de população que se dirige para a área.<sup>11</sup> O segundo é de caráter temporal e está situado no momento posterior ao fordismo. Em outras palavras, assim como os processos anteriores, centralização, dispersão e invasão/sucessão, são produtos da dinâmica capitalista de produção espacial, a *gentrification* é um novo estágio em que a lógica da mundialização e especulação se apropria de uma parcela da cidade, o que leva para o terceiro elemento. O recorte espacial vai delimitar a área em que o processo ocorre, sendo objetivamente em lugares centrais e/ou com forte apelo histórico, de modo a os diferenciar espaço/temporalmente do restante do espaço urbano. Nas palavras de Smith (2006, p. 63), “Seja qual for a sua forma, a *gentrification* implica o deslocamento dos moradores das classes populares dos centros”.

### O impacto das migrações nos processos socioespaciais urbanos

Na sociedade contemporânea, na medida em que o processo de mundialização é intensificado, torna-se mais difícil considerar a existência de processos socioespaciais que não tenham fortes relações interescares. Ainda que se desdobrem em uma cidade, esses processos muitas vezes terão forças externas contribuindo para seu desenvolvimento. Considerando isso, foi proposto um esquema que relaciona os processos socioespaciais no EPS com as migrações (Figura 4).

Muitos dos autores que escreveram sobre migrações produziram conhecimentos e constatações complementares para o entendimento dos processos espaciais urbanos,

Figura 4 – Processos socioespaciais Urbanos no EPS, considerando as migrações



Fonte: Elaborado pelo autor.

mas, pelo fato de focarem em uma temática específica, podem ocasionar, em um leitor desavisado, a sensação de que esses processos não estão relacionados. A seguir, serão feitas conexões entre os dois temas, partindo da perspectiva dos estudos sobre migrações, mencionando desde alguns estudos clássicos até os mais recentes.

Em *The Laws of migration*, Ravenstein (1885) escreveu sobre a Inglaterra, Irlanda e Escócia, mas suas observações ocorreram nas paróquias rurais. O autor constatou que as migrações saíam de distritos rurais para manufatureiros, inclusive sendo a migração feminina maior que a masculina nas escalas municipais; mas que, em longas distâncias,

o deslocamento majoritário era dos homens. Em seus dois textos (Ravenstein, 1885 e 1889), ele destacou a ideia dos fluxos e contrafluxos e que as migrações de longa distância são facilitadas pelo progresso técnico, tendendo a seguir para grandes centros industriais.

Singer (1976), analisando o Brasil, refuta que as migrações ocorridas, entre 1890 e 1930, foram internas do campo para cidade, para ele, na verdade, foram, em grande parte, transferência do campesinato europeu para as terras do País. Em seus estudos, Ribeiro (2018) constatou que, no caso de Salvador, muitos grupos de imigrantes trazidos no século XIX para colonizar o interior preferiram se estabelecer nas cidades.

No artigo de Massey et al. (1993), sobre as teorias da migração, observou-se, pela primeira vez de forma explícita,<sup>12</sup> a importância de tratar o tema a partir de múltiplas escalas, considerando que as diferentes correntes não se anulam, mas se complementam e, também por isso, essa teoria foi adotada como base para esta pesquisa.

Em seu livro sobre as migrações contemporâneas, Portes (2006) explica que, apesar dos migrantes representarem uma parcela pequena da população mundial, o fato de esse processo ser cumulativo e possuir fluxos bem-definidos tende a gerar impactos nas áreas receptoras. Ele menciona que as migrações e as cidades “podem ser vistas como dois lados da mesma moeda” (ibid., p. 20). Também constata que muitas vezes aquela população que hostiliza os imigrantes esquece que, em sua maioria, é descendente de filhos ou netos de imigrantes. O autor afirma que os laços dos imigrantes com seus locais de origem são mais um dos fatores que tornam as cidades cosmopolitas, globais.

O impacto das migrações nos processos espaciais urbanos pode ser traçado em paralelo com a análise do crescimento da intensidade dos movimentos migratórios no mundo do século passado para o atual. Quando Castles e Miller (2009) escreveram, em 1993, a *Era das migrações*, sinalizaram que o período entre 1850 e 1914 foi de migração transatlântica, mas que o período posterior à primeira guerra mundial será considerado, por alguns autores, como sendo o da migração em massa, principalmente devido às migrações da Europa para a América do Norte.<sup>13</sup>

Um comentário de Nuscheler (1996) que pode contribuir para a relação da migração com o processo de *gentrification* no EPS

se refere ao perfil dos migrantes, segundo o qual os deslocamentos de grande distância e os internacionais são realizados por pessoas com melhores condições financeiras – classe média –, o que termina implicando, também, a evasão de cérebros.

Sarmiento (1996) menciona que as migrações causam impactos nos processos de urbanização dos países em desenvolvimento, incluindo a favelização, que, como demonstra Santos (2008a), no livro *Economia espacial*, escrito em 1979, termina por acarretar o que ele conceitua como macrocefalia urbana.

Ainda que não tenha feito algum tipo de relação com os processos urbanos, consideramos válido mencionar Martins (1998) por afirmar que, em nossa sociedade, o normal é migrar; assim o problema não estaria nos deslocamentos em si, mas na reinclusão dos migrantes. É possível acrescentar que não somente a migração, mas como todo tipo de movimento é o normal para a vida, e a vida em si desconhece as lógicas dos territórios humanos. Assim, se culturalmente os territórios, e suas limitações no deslocamento, podem parecer normais, biologicamente e psicologicamente o natural para o ser humano é se deslocar em busca de melhores condições de vida. Nesse sentido, no tocante aos movimentos populacionais, os processos socioespaciais urbanos não se distinguem da lógica migratória e são uma combinação de movimentos internos e externos à cidade.

Muitos autores delineiam a relação da migração com a globalização, a exemplo de Castells (1999), ao afirmar que, na sociedade em redes, a mão de obra é global, e, nesse caso, as empresas também assumem um papel para a promoção desse deslocamento de trabalhadores, existindo, também, dois circuitos

de migração global, o dos capacitados e o dos oprimidos. Cohen (2005) cita seis aspectos da globalização a se relacionarem com as migrações, dos quais interessa, para este artigo, o crescimento contínuo das interligações e interdependências e a sincronização de todas as dimensões envolvidas na globalização. Sassen (2007) considera que, com a globalização e mais especificamente na cidade global, as análises não podem mais ser dimensionadas somente pelos fatores de atração e repulsão, mas ganham importância as microestruturas do global. Trabalhando com modelos teóricos das redes sociais, Fazito (2010) chama a atenção para as migrações de retorno que comporiam o fechamento de um ciclo, alinhando-se com outros autores, ao considerar que a conexão entre as cidades no momento da globalização torna as análises muito mais complexas.

Vale ressaltar a premissa básica de Sayad (1998), quando afirma que todo imigrante é também um emigrante, e, se seguirmos essa lógica em paralelo aos processos socioespaciais, todo imigrante, em uma determinada cidade que contribui para composição de um determinado processo urbano, é também o emigrante de outro lugar (inclusive cidades), no qual pode ter contribuído para outro processo urbano. Assim, a migração (cidade-cidade) e os processos espaciais, urbanos e mundiais, compõem, no atual momento histórico, elementos de um mesmo movimento.

## Migrações – globalização primitiva e formação do centro original de Salvador – de 1545 a 1850

O conceito de arché geográfica trabalhado por Ribeiro (2014 e 2018b) trata sobre o primeiro processo espacial de um lugar e seus desdobramentos no tempo. Sendo assim, a arché geográfica revela, em sua tônica, elementos de permanência no decorrer do tempo. No caso de Salvador, a formação de seu centro original e primeira periferia está associada com as migrações transoceânicas no contexto da expansão colonialista portuguesa, que, no avançar do tempo, trouxeram para Salvador muito além de uma composição populacional mestiça, uma característica cosmopolita, uma vez que essa cidade em seus primeiros séculos de existência foi a mais importante da América e a segunda maior do Império Português.

A respeito da composição populacional, vemos que os portugueses, contando em seu histórico territorial com uma série de invasões, já tinham população mestiça. Carvalho (1935) menciona a mescla de diversos povos: celtas, iberos, fenícios, carthaginezes, romanos, visigodos. Darci Ribeiro (1995) detalha a respeito da contribuição dos árabes, para formação dessa população portuguesa que, ao chegar no Brasil, continuou se fundindo

culturalmente e geneticamente com outros povos, como as populações indígenas e as distintas etnias de africanos escravizados.

Rodrigues (2010) explicou em estudo, publicado postumamente em 1932, que foram cometidos erros sobre a origem dos africanos trazidos para o Brasil, seja pela ignorância a respeito das regiões geográficas de onde procediam, seja por suas características particulares. Reclus (apud Viana Filho, 1946) comentou a respeito do desconhecimento do território africano da parte dos portugueses, que, com o avançar do processo de colonização, passaram a entendê-lo melhor. Rodrigues (2010) mencionou que os registros de Portugal dos escravizados aprisionados em guerras de tribos rivais no interior se davam nos portos de saída, o que contribuía para generalizações equivocadas. Em suas observações, ele classifica esses africanos trazidos em diversos povos, em três subclassificações dentre os Camitas africanos: 21 dentre os negros Sudaneses, 8 dentre os negros Bantos e 3 dentre os Insulani.

Considerando que, na escala mundial, o processo de formação do Centro Original de Salvador e sua primeira periferia se dão mutuamente ao processo de expansão da globalização primitiva e observando a importância dela nas relações marítimas mundiais, é possível correlacionar essas informações com a de muitos estudos isolados sobre as migrações de determinados grupos europeus para Salvador, Bahia, e/ou Nordeste.

Azevedo e Andrade apontam que muitos italianos participaram do processo de colonização na Bahia, “Durante o período colonial não devem ter faltado italianos à Capitania. Nas atas da Câmara e nas Cartas do Senado da cidade, multiplicam-se apelidos supostamente peninsulares, de sujeitos do

comércio, da indústria do açúcar, da vereança” (Azevedo, 1989, p. 13). Afirmção similar foi informada por Andrade (1992), ao mencionar que houve grande participação de italianos no processo de ocupação e exploração do Brasil pelos portugueses.

Sobre a presença dos espanhóis, em especial dos galegos, na Salvador colonial, muitas menções são feitas por autores que trabalharam com o tema, a exemplo de Braga (1995), citando a presença galega na tripulação das caravelas que vieram na expedição para o Brasil – o caso da Nau Santa Maria, também conhecida como a Galega –, e de Brandão (2005), que comenta a respeito da possível origem galega de Diogo Alvares Correia. Ribeiro (2018) demonstra, através de um mapa, que a proximidade espacial entre o Norte de Portugal e a Galícia é um dos elementos que explica as relações migratórias tanto dos que vieram de Portugal, como da parte galega.

Em seus livros sobre os teutos no Brasil, Oberacker (1985) explica que havia, no período do império colonial português, dificuldades em entender quem seriam os teutos, podendo o termo se referir tanto aos alemães como aos holandeses e flamengos. O autor menciona que seu estudo foca nos flamengos de origem alemã e cita passagens, desde as expedições de Pedro Alvares Cabral até os empreendimentos dos engenhos de açúcar, situações que contaram também com a participação desses estrangeiros, muitas vezes imigrantes já no Brasil.

Em outros livros, que não tratam especificamente a respeito de um grupo de imigrantes, é possível encontrar as menções sobre a presença de estrangeiros vivendo em Salvador no Brasil colonial e imperial, a exemplo dos estudos de Vasconcelos (2002 e 2016) que

trazem informações detalhadas desde a formação da cidade até o século atual, e de Nascimento (1985) cuja abordagem é feita sobre os censos de 1840 e 1860.

É possível afirmar que, na arché geográfica soteropolitana, as relações da cidade com o mundo coincidem com o início da globalização primitiva e, conseqüentemente, com migrações de distintos grupos europeus no contexto da expansão portuguesa colonialista, que se mesclaram com os povos nativos da América e africanos dentro desse processo, na condição (com poucas exceções) de escravizados. Esses movimentos no processo de formação do Centro original de Salvador incidiriam em um momento posterior com a expansão da cidade para os eixos norte e sul de sua primeira periferia, com os vetores de movimentos simultâneos, de centralização e dispersão, que se comunicavam com o interior dos territórios brasileiros a partir do Recôncavo baiano.

## Migrações e os processos de dispersão/centralização em Salvador de 1850 a 1930

Desde a transferência da capital do Brasil para o Rio de Janeiro em 1763, Salvador foi paulatinamente perdendo sua importância política e econômica, passando do posto de principal cidade das Américas para o de capital regional brasileira. Vasconcelos (2002) informa que, em 1978, a ex-capital do Brasil transfere para o Rio de Janeiro o posto de maior porto exportador do País.

Ainda Vasconcelos (2016) afirma que, no século XIX, com a produção do café de 1820 e

1830, aumenta a importância econômica do Sudeste. Em Salvador, a guerra da independência findada em 2 de julho de 1823, com vitória das tropas baianas, gerou uma crise econômica para a cidade após a emigração da comunidade portuguesa, que acarretou a saída de importantes comerciantes e seus capitais. As revoltas ocorridas na Bahia, na primeira metade do século XIX, colocaram a província em situação antagônica ao Império. Contudo, a descoberta de diamante na Chapada Diamantina e o aumento no preço do açúcar entre 1845 e 1860 contribuíram para uma recuperação da economia baiana.

Em 1850, a Lei Eusébio de Queirós proíbe o tráfico de escravos, mas a pressão inglesa contra essa atividade antecedia a lei em três décadas, o que incentivou a elite baiana a buscar mão de obra em outros países, visando a substituir o trabalho escravo e “civilizar” o interior da província. Algumas colônias de imigrantes italianos, trazidos com essa finalidade, datam dos anos 1840, como informa Azevedo (1989).

Na segunda metade do século XIX, eventos internacionais trazem impactos à Bahia. Vasconcelos (2002) comenta que, em 1858, a linha de navegação a vapor entre Inglaterra e Brasil reduz a importância do porto de Salvador, melhor para as embarcações que utilizavam correntes marítimas, valorizando portos mais próximos da Europa, como o de Recife. Segundo o autor, a Guerra de Secessão (EUA) contribuiu para a expansão da cultura do fumo no Recôncavo baiano; além disso, ocorreram a Guerra do Paraguai, que levou 18.725 homens da Província, e a crise financeira internacional de 1873/1890, que reduziu as exportações dos produtos baianos.

## Dispersão da elite soteropolitana, portugueses e ingleses

Dois foram os principais movimentos de dispersão que ocorreram em Salvador na segunda metade do século XIX. Gradualmente, com a perda de poder econômico e prestígio social e político, há a mudança dos que na cidade residiam para os novos vetores econômicos do Império, posteriormente país. Ao mesmo tempo, há a saída dos grandes comerciantes portugueses após a guerra da independência. Com esses dois processos, inicia-se um movimento em direção ao Sul da capital baiana, encabeçado pelos comerciantes ingleses “cuja importância na cidade crescera a partir de 1808, com a abertura dos portos” (Palácios, 2009, p. 39), que, valorizando “jardins, pomares, ar limpo e espaços amplos e ventilados, ausentes nas construções coloniais do centro, coladas umas às outras” (ibid.), deslocaram-se para áreas mais afastadas e atraíram a população soteropolitana mais abastada, que passou a se estabelecer no Campo Grande e Vitória. Esses movimentos de dispersão ocorriam para o Sul da cidade, mas também para fora dela e, combinados, geraram gradativamente unidades imobiliárias vazias no centro que, ao mesmo tempo, passaram a ser ocupadas pelos que nele chegavam.

## Migrações internas e imigrações euroasiáticas no processo de centralização

É interessante destacar que na sociedade vigente no Brasil do século XIX, em Salvador, a maioria dos pretos da cidade eram africanos ou seus descendentes diretos. Somam-se a

isso, outros grupos de estrangeiros, que, em sua maioria, dominavam os estabelecimentos comerciais soteropolitanos. Assim, é possível chegar sem dificuldades a mais da metade da população da capital baiana sendo composta por estrangeiros ou descendentes – ainda que muitos no contexto escravagista.

Nos estudos de autores sobre o século XIX em Salvador, é possível perceber que tanto os movimentos de migrações quanto os de imigrações foram comuns na cidade nesse período. Nascimento (1985) traz relatos de estrangeiros habitando a cidade em meados do século XIX, dentre eles, franceses, suíços, alemães e, inclusive, africanos livres, ricos e proprietários de escravos. Vasconcelos (2016) comenta, a respeito de estrangeiros, que foram importantes agentes sociais na cidade e menciona episódios no qual fluxos populacionais de outras partes do Nordeste se dirigiam para a capital baiana, a exemplo de 1877, quando cerca de 780 retirantes cearenses que fugiam da seca foram acolhidos nela.

Contudo, além dos ingleses, quatro grupos principais recebem destaque neste artigo. Primeiro porque foram mais expressivos em quantidade e segundo porque esses grupos constituíram colônias que atravessaram o século XX e se espalharam pelo interior da província, posteriormente estado da Bahia. São eles italianos, galegos, árabes e portugueses.<sup>14</sup>

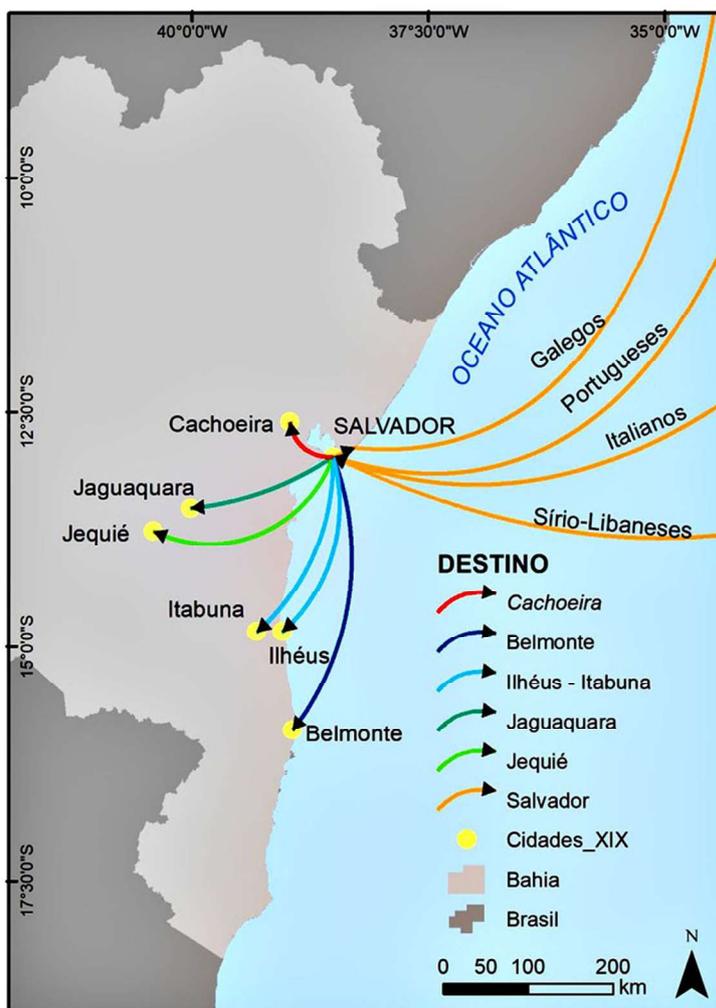
O porto de Salvador era o principal ponto de entrada desses imigrantes que se destinavam a diferentes cidades do interior da Bahia. A região que atraiu maior contingente populacional foi a cacaueteira, devido ao apogeu dessa cultura que chegou a representar 90% do PIB da Bahia, segundo informa Tavares (2008) ou nas explicações de Santos (2008b). Assim, o impacto das migrações (brasileiros)

e imigrações em Salvador foi amortizado até a década de 1930, quando a cultura do cacau entra em crise.

Outro aspecto a se considerar é o das migrações que os comerciantes faziam frequentemente indo da capital para diferentes áreas do interior, comprando e vendendo

produtos em ambas as localizações. Os caixeiros viajantes portugueses, os mascates árabes e os carcamanos italianos estabeleciam rotas comerciais entre Salvador e as cidades do interior e, em muitos casos, suas estadias na primeira se davam em pensões localizadas no centro (Figura 5).

Figura 5 – Fluxos dos imigrantes entre Salvador e outras cidades da Bahia (séc. XIX e XX)



Fonte: elaboração própria. Projeção WGS84.

O mapa que aponta alguns dos fluxos estabelecidos por esses imigrantes foi produzido com base em registros em livros, observações de campo e entrevistas. Vale ressaltar que existem outras rotas e colônias que não puderam ser confirmadas em alguma fonte e, por isso, não foram ilustradas.

Com muitos desses migrantes e imigrantes se estabelecendo no centro e em seu entorno imediato, o processo de dispersão envolvendo a saída dos mais abastados foi acompanhado da gradativa substituição por uma população com menor poder aquisitivo, mas que, em muitos casos, conseguiu ascender na sociedade soteropolitana. Assim, esses imigrantes se organizam social e politicamente de modo a se tornarem importantes agentes na cidade. A título de elucidação, de suas sociedades surgiram hospitais e clubes, como o português e espanhol, ou casas culturais, como a casa da Itália e o Gabinete Português de Leitura.

Muitos dos italianos trazidos desde a primeira metade do século XIX e em todo o seu decorrer, para colonizar áreas interioranas da província da Bahia, estabeleceram-se em Salvador, por encontrar oportunidades de trabalho. Dentre os ofícios, que iam do artesanato a afinadores de pianos, contribuíram culturalmente com operas, publicadas em jornais por professores de piano e canto, e, no início do século XX, com artistas italianos (alguns trazidos de São Paulo) que foram contratados para embelezar a fisionomia das edificações.

Os Chirico, os Conti, os Santoro, os Rosi, os Sorceli e tantos outros, diferentes entre si nos misteres e nos méritos, trabalharam com afinco, brindando a cidade ora de bronzes e mármore duradouros, ora de pinturas de salão mundano em igrejas austeras e, ainda, em edifícios

públicos e particulares, da glâce caricatural dos estuques, as grinaldas, os festões, as águias de bico voraz e asas abertas, e, até, de mulheres aladas ou de corpo natural inteiro, todas elas de seios duros e pontudos de Dânae de Corregio, por onde se pudessem modelar, acaso, as taças cônicas das festanças inaugurais. (Azevedo, 1989, pp. 32-33)

Andrade (1992) informa que havia, na Bahia, uma dinâmica comunidade de italianos que se interiorizou, constituindo importantes colônias principalmente no sudeste da província, a exemplo de Jequié e Poções. Em Salvador, alguns desses imigrantes enriqueceram, como os Vitta, com a fábrica de bebidas: Fratelli Vita.

Os espanhóis, em sua maioria galega, constituíram, em Salvador, a maior colônia de estrangeiros na cidade. Com muitos estabelecimentos comerciais, fundaram um time de futebol, o Galícia, que ganhou títulos estaduais e regionais, hoje com outras modalidades, como rugby e futebol feminino, também com títulos. Alguns de seus descendentes enriqueceram e são proprietários de empresas baianas de porte internacional.

Os sírios e libaneses constituíram uma colônia árabe em parte do EPS, e sua comunidade, apesar de ter se adaptado bem aos ritos da Igreja Católica Apostólica Romana, contou por algum tempo com uma Igreja Católica Maronita na cidade, pois eram, em sua maioria, cristãos maronitas. Parte seus descendentes também ascendeu socialmente, como se constatou nas entrevistas realizadas.

Nos relatos de Nascimento a respeito do recenseamento de 1850, há a menção aos portugueses como comerciantes de prestígio em muitas das freguesias soteropolitanas. Santos

publicou dois livros (Santos, 1977 e 2009), nos quais demonstra a existência de portugueses comerciantes ricos e também de uma grande quantidade de funcionários que eram trazidos ainda crianças de Portugal e explorados por seus patrões. Gandon (2010) classifica as migrações portuguesas desse período como espontâneas e contratadas e explica que a segunda foi considerada nociva por uma comissão parlamentar portuguesa de 1873. Os patrões e funcionários, muitas vezes, entravam em conflitos de interesses. Os funcionários fundaram cinco associações, já os grandes comerciantes participavam da Associação Comercial da Bahia, que contava com empresários ricos de diversos países, principalmente Portugal, que chegou a superar os brasileiros na quantidade de representantes da diretoria de 1900/1904. Segundo Martins (1956), os portugueses detinham o monopólio do comércio de retalhos em Salvador no século XIX.

### Considerações parciais

Durante o século XIX e início do século XX, Salvador ao mesmo tempo que perdia população para outras cidades economicamente mais dinâmicas do País, recebia imigrantes de regiões que eram polos de repulsão populacional, a exemplo da Espanha, Itália, Síria, Líbano e Portugal, além de migrantes oriundos de áreas pouco dinâmicas do Nordeste brasileiro. Também despontava como um lugar oportuno para investimentos, o que atraía o capital estrangeiro e com ele alguns de seus investidores.

Ao mesmo tempo, Salvador exerce um papel de ponto intermediário entre o fluxo da Europa para o interior da Bahia e de principal destino dos que exerciam rotas comerciais

entre o interior e ela. Assim, havia na cidade um movimento migratório de entrada e saída populacional, que era coincidente com os processos socioespaciais urbanos de dispersão e centralização.

## Dispersão populacional do EPS e relação entre o êxodo rural e a invasão/sucessão, de 1930 a 1980

Da década de 1930 até meados de 1980, o Brasil passou por mudanças estruturais que influenciaram diretamente as migrações que se dirigiram a Salvador e conseqüentemente na expansão e nos processos socioespaciais ocorridos nela. No EPS, a primeira periferia do centro original foi deixando de ser periférica com a expansão da cidade e se tornando central. Sendo assim, a partir do século XX, os processos ocorridos no EPS não incluem todos os processos socioespaciais na capital baiana, mas são fundamentais para compreender aqueles ocorridos na cidade e sua relação com o espaço geográfico.

Segundo Santos (2008b), com o declínio da mineração aurífera em Minas Gerais e do diamante na Bahia, há, no final do século XIX, um movimento de volta ao litoral, de modo que, em 1872, Salvador possuía 128 mil habitantes e passa para 206 mil em 1900, número cinco vezes maior que os 40 mil do final do século XVIII.

Tavares (2008) informa que, no início do século XX, há um aumento da comunicação das redes de transporte rodoviário, ferroviário e marítimo na Bahia e, segundo Vasconcelos (2016), entre 1890 e 1920, a economia

baiana recupera-se com a produção cacaueteira. A região cacaueteira amorteceu o impacto das migrações na capital baiana, mas isso se rompe, a partir da década de 1940, com a crise da Vassoura de Bruxa. Ao mesmo tempo, com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), inicia-se a industrialização de substituição no Brasil que tem, por consequências, a concentração de investimentos em São Paulo, que já passava a deter o poder econômico após a cultura cafeeira assumir o protagonismo nas exportações nacionais. Esses fatos coincidiram com o período republicano. Na escala local, os políticos em Salvador também buscavam a modernização da cidade, com a implantação de novos equipamentos e o seu embelezamento, a exemplo do já citado caso dos artistas italianos trazidos com essa finalidade.

No âmbito legal, a Lei de Cotas de Migração de 1934 contribuiu para a diminuição e a seleção dos imigrantes que entravam no Brasil, reduzindo o número de indivíduos para um percentual estabelecido sobre os que já residiam no País e também limitando as entradas para cinco portos, dos quais o de Salvador estava incluso. Sendo assim, apesar das cotas, a entrada de alguns grupos continuou ocorrendo, enquanto os seus países permaneciam instáveis, a exemplo de Espanha e Portugal; já outros povos foram hostilizados<sup>15</sup> pela população soteropolitana, principalmente com a Segunda Guerra, após o episódio do torpedeamento de navios brasileiros. Nesse processo de expansão do capitalismo no mundo, detalhado por Harvey (2005),<sup>16</sup> e seus desdobramentos no Brasil, o maior impacto foi sentido no campo, pois, como explicam Priore e Venâncio (2013), a respeito do debate sobre as alterações das estruturas agrárias brasileiras,

Em torno dele se chocam interesses econômicos e paixões políticas. Não por acaso, nem mesmo governos transformadores, como os de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, instituíram projetos dessa natureza. Na verdade, pode-se afirmar o inverso. Desde os anos 1930, a ênfase dada à industrialização leva, na maioria das vezes, a restrições ao crédito rural e a uma política cambial desfavorável aos produtores agrícolas. Assim, para a manutenção das taxas de lucro, deve-se aumentar o nível de exploração dos trabalhadores, o que estimula, por sua vez, movimentos migratórios e sentimentos de revolta. (p. 273)

Esse processo favorecido pela rede viária teve inúmeros fatores que o impulsionaram, aspectos psicológicos, econômicos, macroestruturais, dentre outros. Se, por um lado, ocorriam forças de repulsão no campo; por outro lado, a cidade aparecia como área de atração e, no caso de Salvador, um fator vai impulsionar os fluxos em sua direção.

Em 1939, a descoberta do primeiro poço de petróleo do Brasil acontece em Salvador – no Lobato – e, como relata Oliveira (1987), na década de 1950 é instalada uma pequena refinaria em Mataripe. O Recôncavo baiano será o único produtor de petróleo no Brasil por três décadas, o que também contribuirá para a atração de migrantes, o que desencadeou a macrocefalia em uma Salvador que não estava preparada para receber aquele contingente populacional, ao tempo que não contou com o amortecimento do impacto das migrações por uma rede de cidades médias no seu entorno. Santos (2008b) informa que, entre 1940 e 1950, Salvador recebeu 89.671 imigrantes,<sup>17</sup> entre os quais 70% tinham como origem o interior do estado

da Bahia, havendo maior concentração na parte Norte da cidade, como afirma Vasconcelos (2002). Esse processo se intensificará nas décadas seguintes repercutindo também no EPS.

### Processos de dispersão e invasão/sucessão

Esse novo momento do País, iniciado nos programas desenvolvimentistas de Vargas e nos governos que o sucederam, combinou o processo de dispersão com os de invasão/sucessão. No que concerne à dispersão, uma série de medidas, tomadas no início do século XX, contribuiu para a desvalorização crescente do centro, principalmente na freguesia da Sé, com o episódio da concentração do metrô da cidade no Maciel (Palácios, 2009). O Passo e o Santo Antônio Além do Carmo tornaram-se os destinos de muitas famílias de classe média<sup>18</sup> que residiam na Sé, enquanto alguns dos antigos imigrantes que já haviam enriquecido se mudaram para outras partes da cidade, principalmente ao Sul, como a Graça, Barra e Ondina.

O esvaziamento dos grandes sobrados da Sé e a desvalorização dessa área, combinados ao êxodo rural, vão mudando gradativamente a estrutura social e também sua paisagem, o que, posteriormente, se estende para as áreas circunvizinhas, como o Passo, Saúde, São Pedro, Santana, Comércio, Santo Antônio. Assim, os processos de invasão/sucessão configuraram-se no EPS e seu entorno, por quase todo o século XX.

Contudo, sem aprofundar a observação localmente, é possível cometer generalizações equivocadas. É importante destacar que diversos extratos sociais compunham a área

em questão, tornando-a extremamente diversificada, social e economicamente. Santos (2008b) explica que quatro tipos diferentes de rua se constituíam no Centro de Salvador, as originariamente sem população, as que tiveram a perda de habitantes entre 1940 e 1950, as que estavam despovoando e as ruas que tinham aumento populacional. Segundo ele, havia diferentes causas para a diminuição populacional, como a crise de moradia e a especulação imobiliária, ocorrendo um aumento e redução desforme que variavam de uma rua para outra. “É assim que uma mesma paisagem, a das velhas casas do centro, pode abrigar duas tendências demográficas diferentes, até mesmo contraditórias” (ibid., p. 142).

### Migrações e *gentrification* no EPS de 1980 a 2019

Diante da situação que se encontrava o conjunto urbanístico do EPS, principalmente no Maciel, desde a década de 1970, o Estado buscava medidas para preservar as edificações, tendo em vista a possibilidade de desenvolver um plano turístico para ele. Com algumas tentativas que não resultaram efetivamente no que se pretendia, a exemplo da primeira etapa do Plano de Recuperação do Pelourinho em 1971, sucedida de diferentes propostas e projetos, que tiveram como ponto culminante a criação do Parque Histórico do Pelourinho em 1987, seguida pelo Programa de Recuperação do Centro Histórico (1991-2006).<sup>19</sup> Por esses e outros motivos,<sup>20</sup> definiu-se, nesta pesquisa, que os anos 1980 foram transitórios, entre o período anterior e o novo que se iniciou na década de 1990, cuja tônica principal foi a da substituição

da população pobre do EPS, por moradores e comerciantes com maior poder aquisitivo, caracterizando, assim, os três principais fatores (social, espacial e temporal) que enquadram esse processo como o de *gentrification*.

Não somente os números crus, mas as observações em campo, auxiliadas pelas entrevistas de aprofundamento, permitiram constatar que o processo de *gentrification* no EPS passou por quatro fases, sendo três delas coincidentes com o que Smith (1996 e 2006) chama de ondas de *gentrification*. Essas ondas, por sua vez, se relacionam com diferentes momentos e movimentos migratórios nacionais e internacionais.

A primeira onda – esporádica – inicia-se na década de 1980 e é caracterizada por um momento transitório entre o êxodo rural e a chegada de estrangeiros que, se encantando com a paisagem no Pelourinho e posteriormente no Santo Antônio, adquirem residências, as reformam e passam a morar nelas. Esse processo se estendeu e intensificou por toda década de 1990. Contudo esse período contou com algumas ações do Estado que contribuíram para a sua consolidação, principalmente em parte da antiga freguesia da Sé, agora conhecida como Pelourinho.

A segunda onda – consolidação – inicia-se em meados da década de 1990 e se expande por toda a década de 2000, quando as ações governamentais, voltadas para a promoção de Salvador no circuito turístico internacional, combinadas com eventos que colocaram a cidade em maior evidência no mundo,<sup>21</sup> contribuíram para a atração de muitos turistas, que posteriormente se tornaram imigrantes. A maioria deles oriundos da Europa, mas com representatividade em mais de um país em todos os continentes.

Com isso, a consolidação da *gentrification* no EPS ocorreu com a combinação de ações direcionadas pelo Estado em retirar a população pauperizada que residia em suas edificações e atrair um público turístico para ela. Uma parcela desses turistas posteriormente torna-se moradores e, dessa forma, mais uma vez, os processos socioespaciais no EPS configuram-se com uma forte contribuição dos processos relacionados às migrações.

A terceira etapa da *gentrification* – generalização – não consegue se configurar plenamente como um quadro estabelecido, contudo ela se dá em certo grau, ao surgirem projetos promovidos por empresas internacionais e de grande porte em áreas próximas ao EPS,<sup>22</sup> e no caso especificamente do Santo Antônio, com a ação do Holding LGR, empresa que adquiriu mais de 40 edificações no bairro, com o intuito de promover um grande empreendimento. A ação do Holding LGR, combinada a todos os eventos anteriores, resultou em uma alta da especulação imobiliária no bairro, elevando em alguns casos, para mais de um milhão de reais, o valor das casas que, nos anos 1990, eram vendidas por 30 a 50 mil reais.

Outras ações em escala internacional por parte do governo brasileiro facilitaram, nos anos 2000, a circulação dos imigrantes latino-americanos, o que contribuiu para um fluxo de sul-americanos para Salvador, principalmente os chilenos e argentinos. Esse grupo que veio atraído pela cultura soteropolitana, mas também pela facilitação governamental, é o que vai permanecer em maior quantidade na quarta fase identificada nesta pesquisa.

Em 2011 se inicia um processo de desaquecimento no mercado imobiliário no EPS, o que se agrava após 2014. Se, por um lado, muitos dos europeus que chegaram aos anos

1990 viram, no final da década de 2000, a possibilidade de lucrar vendendo os seus imóveis; por outro lado, outros que permaneceram após 2011 começaram a rever se gostariam de envelhecer em Salvador ou em seus países de origem, com um sistema social mais eficiente. A saída dos europeus ocorre simultaneamente com a chegada de brasileiros de classe média oriundos de diversas partes do Brasil, principalmente Sudeste, e também de sul-americanos. Esse novo público, somado a todas as “camadas” de moradores que permaneceram, contribuiu para tornar a população do EPS ainda mais heterogênea.

## Considerações finais

Ainda que não se possa generalizar a seguinte afirmação, é possível considerar, nos estudos sobre as cidades, que cada processo socioespacial não se restringe aos seus limites. Observando a realidade de uma metrópole regional como Salvador, demonstrou-se que, desde o seu primeiro processo de formação até o atual momento, em uma área que se denomina EPS, houve uma grande influência dos processos mundiais e nacionais, assim como dos fluxos migratórios nacionais e internacionais em cada etapa de seu desenvolvimento urbano.

Com isso, a formação da cidade, centralização, dispersão, invasão/sucessão e *gentrification*, foram combinados com movimentos populacionais de migração, emigração e imigração. Ambos, processos urbanos e migratórios, foram influenciados pelos processos de escala nacional, como as movimentações econômicas no território brasileiro e as ações políticas, além dos processos em escala

mundial, como a mundialização e eventos de impacto internacional, como a Segunda Guerra Mundial.

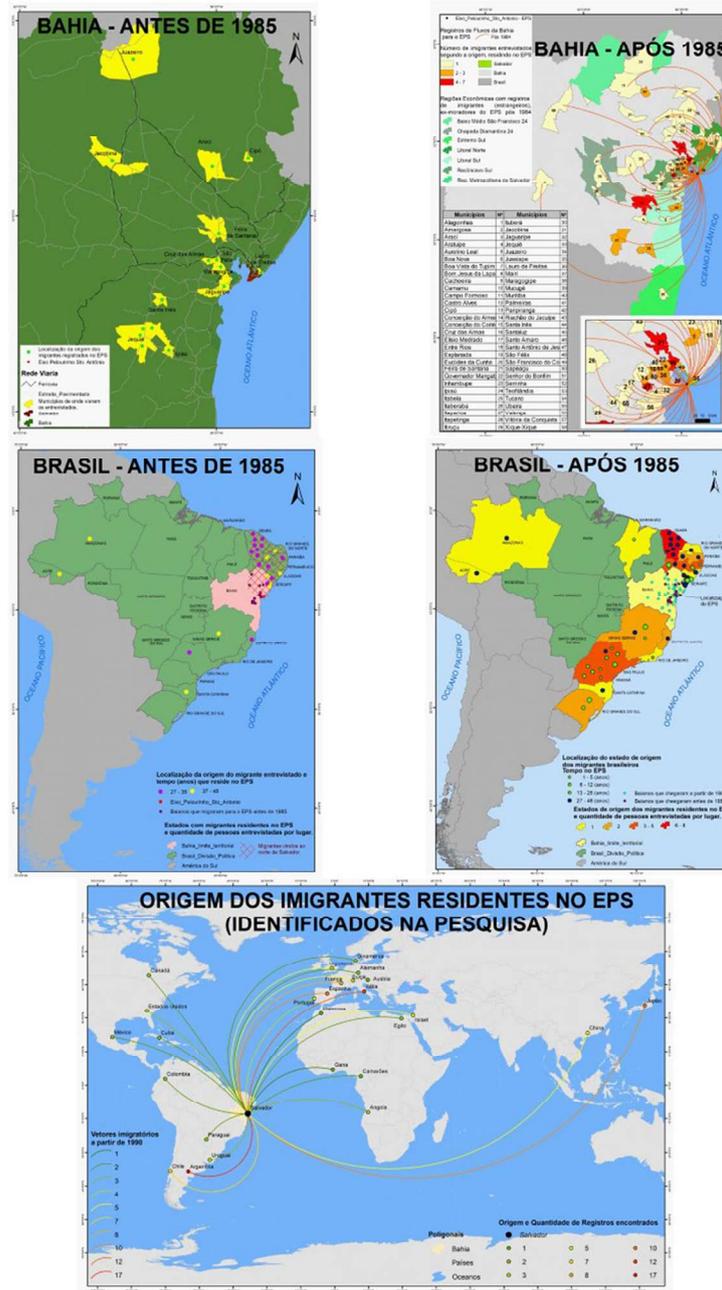
Ao final da pesquisa, constatou-se que aproximadamente, 90% dos entrevistados não nasceram em Salvador. Para demonstrar esses dados, elaborou-se uma série de mapas-síntese que apontam as origens da população entrevistada, antes e após 1985. Com a comparação espaço temporal dos mapas, é possível uma melhor compreensão das informações levantadas (Figura 6).

Os dois primeiros mapas mostram a origem dos migrantes baianos que chegaram antes e após 1985, seguindo o mesmo critério para os dois mapas seguintes, relacionados aos migrantes brasileiros, e o último aponta a origem dos imigrantes entrevistados. Ambos possuem a quantificação por lugar, lembrando que cada entrevistado pode ter mais membros na unidade imobiliária em que reside e, assim, esse número não representa a população, mas a origem do responsável pela unidade imobiliária em que ocorreram as entrevistas.

Analisando os dados pesquisados e a sua espacialização, é possível extrair uma série de constatações. A constatação de maior interesse para o presente artigo leva à conclusão de que, ainda que qualitativamente os grupos isolados tenham oferecido importantes contribuições para a cidade; quantitativamente, não possuem maior expressividade no século XXI.

Assim, a combinação de dois caminhos permitiu caracterizar o EPS como uma área receptora de migrantes. O primeiro caminho implicou pesquisar a origem de todos os moradores da área e não um único grupo migratório. O segundo, iniciado com as entrevistas de aprofundamento, levou à percepção de que outros fluxos migratórios (nacionais e

Figura 6 – Origem dos imigrantes no EPS



Fonte: elaboração própria.

internacionais) ocorreram em períodos anteriores. A partir disso, compreendeu-se que uma parte dos entrevistados que nasceram em Salvador era filhos ou netos de migrantes.

Com isso, percorrendo um caminho pela Geografia Histórica, montou-se o mosaico populacional da população do EPS, chegando à constatação de que os fluxos migratórios nacionais e internacionais, que sempre ocorreram em direção a essa área, deram-se em diferentes contextos espaço temporais. Vale salientar que, por mais de um século, o EPS e seu entorno consistiam na própria cidade de Salvador.

Ainda sobre os mapas-síntese, a menor presença de baianos e brasileiros que chegaram antes de 1985 revela que parcela considerável dessa população mais antiga foi substituída pelos novos moradores. Além disso, a própria origem diversificada dos que chegaram após 1985 aponta um maior grau de articulação entre os territórios e o mundo.

Ao mesmo tempo, a maior presença de sulistas e sudestinos que chegaram após 1985 indica maior complexidade nos fluxos migratórios internos no Brasil, nos quais é latente um movimento que vai do Sul/Sudeste para o Norte do País e que não necessariamente consistem em migração de retorno.

As entrevistas de aprofundamento permitiram identificar diferentes perfis dos migrantes. No entanto, algumas características foram marcantes na maioria dos entrevistados. No caso dos europeus, em sua maior parte, eles consistiam em um público de classe média em seus países, mas o dinheiro valorizado, no Brasil, permitiu um aumento da qualidade de suas vidas. Os japoneses, dentre outros

estrangeiros (incluindo europeus), consistem em um grupo que faz migrações sazonais, ficando parte do ano trabalhando em seus países e outra parte vivendo no EPS.

Os latino-americanos, em sua maioria, constituem um grupo de menor poder aquisitivo. Os motivos que os levaram a Salvador estão relacionados com a apreciação pela cultura baiana, além das facilidades que ocorreram a partir do estreitamento de relações diplomáticas entre o Brasil e os países vizinhos, principalmente no século XXI. Perfil semelhante têm os brasileiros presentes no EPS, mas que possuem maior diversificação de casos, desde empresários que adquirem edificações, até estudantes que dividem o aluguel dos sobrados (barateando os custos), prática muito comum entre os jovens de todas as origens – europeus, orientais, africanos, latinos e norte-americanos. Outro exemplo é o de casas em que os proprietários alugam quartos para estrangeiros.

O complexo mosaico populacional do EPS no presente é a combinação de diferentes fluxos migratórios que fazem parte da realidade da cidade de Salvador, desde a sua formação, e que se ampliou no avançar do tempo. Com isso, mais do que processos socioespaciais urbanos, a cosmopolita Salvador tem desdobrado, em seu território, a expressão local dos processos mundiais. Resultado de séculos de combinações populacionais, o caldeirão cultural soteropolitano evidencia-se na geografia da cidade, rica em técnicas, cores, cheiros e sabores, no qual a cultura e a história servem de atrativo para mais diversidade, que, mesclando o novo com o já existente, continua a produzir novos processos na cidade.

[1] <http://orcid.org/0000-0003-3483-4794>

Universidade Federal Fluminense, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Campos dos Goytacazes, RJ/Brasil.

danalbrib@gmail.com

## Notas

- (1) Alguns dos bairros citados correspondem a referências das antigas freguesias da cidade, trabalhados em estudos como os de Nascimento (1985) e Vasconcelos (2002; 2016). Atualmente, as divisões de bairros da cidade elaboradas pela prefeitura municipal não correspondem mais a esses limites.
- (2) A exemplo do  *Holding LGR* com mais de 40 aquisições no momento da pesquisa, além de empresas hoteleiras, como o grupo Pestana, que adquiriu o Convento do Carmo o transformando em um Hotel.
- (3) Muitos europeus e japoneses fazem migrações sazonais, ficando alguns meses no EPS e trabalhando a outra parte do ano em seus países de origem. Outros são proprietários de mais de uma edificação na área (alguns chegando a ter mais de cinco).
- (4) O detalhamento do questionário, dados obtidos e informações geradas a partir deles, bem como das entrevistas realizadas, podem ser encontrados em Ribeiro (2011 e 2018a).
- (5) Anteriores a 1990 e os que chegaram nas décadas de 1990, 2000 e 2010.
- (6) Foram considerados os que nasceram na cidade, em outros municípios baianos, outros estados brasileiros e outros países.
- (7) O conceito de agentes sociais foi desenvolvido anteriormente por outros autores, a exemplo de Form (1954), Capel (1972) e no Brasil por Bahiana (1978).
- (8) São eles: diferenciação socioespacial, desigualdade socioespacial, justaposição, separação, dispersão, divisão em partes e fragmentação.
- (9) São eles: exclusão e Inclusão (espacial).
- (10) São eles: segregação, dessegregação, apartheid, autosegregação, agrupamento, fortificação, polarização, dualização, *gentrification*, invasão, marginalização (espacial), periferização e abandono de áreas.
- (11) Uma alusão a uma pequena nobreza rural inglesa. Em outras palavras, não são os mais ricos (nobres) da cidade.
- (12) Alguns autores fizeram relações similares antes de Massey et al., a exemplo de Beaujeu-Garnier (1980) que escreve sobre as migrações e processos espaciais urbanos, ainda que não afirmando se tratar disso.
- (13) Outros países do continente americano também receberam uma grande quantidade de imigrantes europeus, a exemplo do Brasil e da Argentina.

- (14) Os portugueses, em especial, seriam outro fluxo migratório que se deu posteriormente à saída dos comerciantes lusitanos após a Guerra da independência da Bahia.
- (15) Italianos e alemães tiveram suas lojas depredadas, e isso contribuiu para a saída desses grupos da cidade.
- (16) O autor explica o processo de investimento do excedente de capital em outros territórios, como uma forma de expansão imperialista.
- (17) Não se conseguiu distinguir se o autor inclui na lista de imigrantes os estrangeiros, mas compreende-se que, conceitualmente, a maior quantidade desse número se refere aos migrantes oriundos do êxodo rural.
- (18) Muitos destes, foram imigrantes que conseguiram ascender economicamente com as atividades de comércio. Em parte da rua Direita do Santo Antônio e do Passo, existiu uma colônia árabe, cujos moradores em sua maioria eram libaneses ou descendentes.
- (19) Esse programa foi controverso em muitos sentidos, principalmente em suas primeiras etapas, tendo sido criticado por muitos que o acusaram de promover a limpeza social do Centro e aplaudido por outros pelas ações de restauração de muitas edificações que se encontravam em estado precário de conservação.
- (20) Existem diferentes aspectos que convergem para se considerar os anos 1980 como um período transitório entre épocas. A título de exemplo, pode-se citar o cenário político brasileiro que migrava de uma ditadura para uma democracia. Em termos de mundo, vivenciaram-se os últimos anos da guerra fria, enquanto os embriões da nova ordem mundial já estavam fecundados e desenvolvidos.
- (21) Há uma lista de elementos que contribuíram para uma difusão maior da cidade no mundo, dentre eles, o sucesso da banda percussiva Olodum, que gravou clipes com astros como de Paul Simon e Michael Jackson.
- (22) Vale a menção da tese de Mourad (2011), que estuda o processo em outras áreas da cidade, apontando a existência de projetos de grande porte que configurariam a própria generalização do processo.

## Referências

- ANDRADE, M. C. (1992). *A Itália no Nordeste, contribuição italiana ao Nordeste do Brasil*. Recife, Massangana.
- AZEVEDO, T. de (1989). *Italianos na Bahia e outros temas*. Salvador, EGBA.
- BAHIA (1987). Decreto estadual n. 7.984 de 4 de setembro de 1987.
- BAHIANA, L. C. C. (1978). Agentes modeladores e uso do solo urbano. Associação de Geógrafos brasileiros. *Anais...* Rio de Janeiro, n. 18, pp. 53-62.
- BEAUJEU–GARNIER, J. (1980). *Geografia de população*. São Paulo, Nacional.

- BRAGA, C. M. L. (1995). *Memórias de Imigrantes Galegos*. Salvador, Centro Editorial e Didático da UFBA.
- BRANDÃO, P. R. B. (2005). *Geografias da presença galega na cidade da Bahia*. Salvador, EDUFBA.
- CAPEL, H. (1972). Agentes y estratégias em la produccion del espacio urbano español. *Revista Geográfica*, n. 8, pp. 19-56.
- CARVALHO, D. de (1935). *Geographia humana, política e econômica*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, vol. I.
- CASTLES, S; MILLER, J. (2009). *The age of migration*. Nova York, Guilford Press.
- COHEN, R. (2005). *Globalização, migração internacional e cosmopolitismo cotidiano*. Lisboa, ICS.
- CORRÊA, R. L. (2005). *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.
- FAZITO, D. (2010). Análise de redes sociais e migração. Dois aspectos fundamentais do “retorno”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 72, pp. 89-100.
- FORM, W. H. (1954). The place of social structure in the determination of land use: some implications for a theory of urban ecology. *Social Forces*, Michigan, v. 32, n. 4.
- GANDON, T. R. d’A. (2010). *Portugueses na Bahia na segunda metade do séc. XIX, emigração e comércio*. Salvador, Eduneb.
- HARVEY, D. (2005). *O Novo Imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- MARTINS, J. de S. (1998) O problema das migrações no limiar do terceiro milênio. In: SIMPÓSIO O FENÔMENO MIGRATÓRIO NO LIMIAR DO 3º MILÊNIO, DESAFIOS PASTORAIS. São Paulo.
- MARTINS, O. (1956). *Fomento rural e emigração*. Lisboa, Guimarães & Cia.
- MASSEY, D. S. et al. (1993). Theories of international migration: a review and appraisal. *Population and Development Review*, v. 19, n. 3, pp. 431-466.
- MOURAD, L. N. (2011). *O processo de gentrificação do centro antigo de Salvador 2000 a 2010*. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- NASCIMENTO, A. A. V. (1985). *Dez Freguesias da cidade do Salvador*. Salvador, Empresa Gráfica da Bahia.
- NUSCHELER, F. (1996). “O problema das Migrações no Contexto Mundial”. In: SARMENTO, W. M.; GMÜNDER, U. (orgs.). *Migrações no Brasil e no Mundo*. Salvador, Goether-Institut.
- OBERACKER Jr., H. C. (1985). *A contribuição teuta. À formação da nação brasileira*. Rio de Janeiro, Presença.
- OLIVEIRA, F. de (1987). *O elo Perdido, classe e identidade de classe*. São Paulo, Brasiliense.
- PALACIOS, M. das G. L. de S. (2009). *A reforma do Pelourinho, o Período Pré-1992*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- PORTES, A. (2006). *Estudos sobre as migrações contemporâneas, Transnacionalismo empreendedorismo e a segunda geração*. Lisboa, Fim de Século.
- PRIORE, M. Del; VENANCIO, R. (2013). *Uma breve história do Brasil*. São Paulo, Planeta.

- RAVENSTEIN, E. G. (1885). *The Laws of Migration*. Londres, Blackwel Publishing for the Royal Statistical Society.
- \_\_\_\_\_. (1889). The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*. Londres, v. 52, n. 2, pp. 241-305.
- RIBEIRO, D. de A. (2011). *Gentrificação no Parque Histórico do Pelourinho, Salvador – Bahia*. Dissertação de mestrado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Migrações para o Eixo Pelourinho Santo Antônio. Salvador - Bahia*. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- \_\_\_\_\_. (2018b). “Ensaio sobre a Arché Geográfica soteropolitana”. In: GOMES, I. A. (org.). *A produção do conhecimento geográfico*. Ponta Grossa, Atena.
- RIBEIRO, D. (1995). *O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- RODRIGUES, R. N. (2010). *Os africanos nos Brasil*. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SANTOS, M. A. da S. (1977). *Comércio Português na Bahia, 1870-1930*. Salvador, UFBA.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Casa e balcão, os caixeiros de Salvador 1890-1930*. Salvador, UFBA.
- SANTOS, M. (2008a). *Economia espacial. Críticas e alternativas*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *O centro da cidade do Salvador*. Salvador, Liv. Progresso Editora.
- SARMENTO, W. M. (1996). “Migrações no Brasil – teoria e realidade”. In: SARMENTO, W. M.; GMÜNDER, U. (orgs.). *Migrações no Brasil e no Mundo*. Salvador, Goether-Institut.
- SASSEN, S. (2007). *Una sociologia de la globalización*. Buenos Aires, Katz.
- SAYAD, A. (1998). *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Edusp.
- SINGER, P. I. (1976). *Dinâmica populacional e desenvolvimento: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico*. São Paulo, Hucitec.
- SMITH, N. (1996). *The new urban frontiers. Gentrification and the revanchist city*. Nova York, Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2006). “A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global”. In: ZACHARIASEN, C. B.; NICOLAS, D. H.; ARC, H. R. d’. (orgs.). *De Volta à Cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.
- TAVARES, L. H. D. (2008). *História da Bahia*. Salvador/São Paulo, Edufba/Unesp.
- VASCONCELOS, P. de A. (2002). *Salvador: transformações e permanências (1549-1999)*. Ilhéus, Editus.
- \_\_\_\_\_. (2013). “Contribuição para o debate sobre os processos e formas socioespaciais nas cidades”. In: VASCONCELOS, P. A.; CORREA, R. L.; PINTAUDY, S. M. (orgs.). *A cidade contemporânea, segregação espacial*. São Paulo, Contexto.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Salvador: transformações e permanências (1549-1999)*. Salvador, EDUFBA.
- VIANA FILHO, L. (1946). *O negro na Bahia*. São Paulo, José Olympio.

Texto recebido em 14/abr/2020

Texto aprovado em 16/jun/2020

# Migrations and sociospatial processes in the Pelourinho-Santo Antônio Axis, Salvador, State of Bahia

Migrações e processos socioespaciais no Eixo Pelourinho-Santo Antônio. Salvador, Bahia

Daniel de Albuquerque Ribeiro [1]

## Abstract

This article aims to clarify the relationships between urban spatial processes and migrations in an area of the city of Salvador that we call Pelourinho-Santo Antônio Axis (PSA). Our purpose was to show that the different urban spatial processes that are usually portrayed in closed schemes in the city itself can be observed in a worldwide scale. To achieve this, studies about migrations in Salvador (State of Bahia) were carried out and related to the city's urban sociospatial processes from its foundation to the current times. We found that the PSA is a center that has been receiving immigrants since the origin of the city. As time went by, new flows were gradually configured between Salvador and the world, generating a complex population mosaic in the studied area, with ethnic contributions from all the continents.

**Keywords:** migrations; sociospatial processes; Salvador.

## Resumo

*Este artigo tem por objetivo elucidar as relações entre os processos espaciais urbanos e as migrações em uma área da cidade de Salvador, que denominamos Eixo Pelourinho-Santo Antônio (EPS). Neste, buscou-se demonstrar que os diferentes processos espaciais urbanos, que geralmente são retratados em esquemas fechados na própria cidade, podem ser observados em uma escala mundial. Para isso, realizaram-se estudos sobre migrações em Salvador – Bahia, relacionando-os com os processos socioespaciais urbanos da cidade, desde sua fundação até a contemporaneidade. Constatou-se que o EPS constitui, desde a origem da cidade, um polo receptor de imigrantes. No avançar do tempo, novos fluxos foram se configurando entre Salvador e o mundo, gerando, na área estudada, um complexo mosaico populacional com contribuições étnicas de todos os continentes.*

**Palavras-chave:** migrações; processos socioespaciais; Salvador.



## Introduction

In a simplified way, it is possible to define migration as the population movements that takes place between two or more territories. For instance, it is possible to name those of a permanent scope, the ones that occur seasonally and those that occur in commuting movements (daily). Another classification form is established according to the origin, so the use of the term emigrant/immigrant refers to persons who leave their country (emigration) and enter another (immigrant). However, the concept of migration covers both internal movements (which occur within a country) and those that take place in different countries.

This research studies different groups, coming from other Brazilian cities and foreign ones as well, and for that reason, the term migration is used to describe the process in general, using internal migrations for movements that took place within Brazil and immigrations for movements of international origin that arrived in the country.

The urban socio-spatial processes, can be understood as the changes that happen within the city, impacting its structures, forms and functions. In this article, the processes of city formation, centralization, dispersion, invasion/succession and gentrification are addressed with the purpose of demonstrating the relationships between these and the migrations in an area from the city Salvador, which we call the “Eixo Pelourinho-Santo Antônio” – EPS (Pelourinho-Santo Antônio Axis). Partial results of a ten year research, is exposed herein.

It was predominant four procedural methodologies: the historical, the comparative, the functionalist and the structuralist. As methodological procedures: bibliographic survey; documental and book research; definition of periodization taking into account the relationships between migrations, socio-spatial processes and technical transformations; inter-scale, comparative and relational analysis of socio-spatial processes; analysis of form transformations, functions and structures taking as a reference social agents, specially the migrants; quantitative research for data generation and spatialization of the information obtained; in-depth interview to generate private understandings, with social (recortes) cross-sections selected from the survey of quantitative data.

The following, the area of study will be contextualized, along with the presentation of some of the initial research data. After that, the key concepts that are the foundation of this article as an instance of migration and urban socio-spatial processes. After that, the first periodization regarding the migration on the context of colonial Brazil will be presented, followed by the context of structural changes in Brazil and in the city of Salvador combined with the international immigration that took place in the late 19th and early 20th centuries and that will happen along with dispersion and centralization movements in the city. After that, there will be pin pointed the impact of migratory movements related to the rural exodus and its relationship with the invasion/succession processes, which happened in the “EPS” (Axis Pelourinho Salvador) mainly

between 1930 and 1980. Finally, the different migratory flows that are directed to “EPS” since 1980 and their relationship with gentrification will be described.

## Research and information survey area

The Pelourinho-Santo Antônio Axis corresponds to neighborhoods located in the Original Center of Salvador and part of its first periphery, crossing mainly the neighborhoods of Sé, Passo and Santo Antônio Além do Carmo and maintaining a strong relationship with the surrounding neighborhoods, such as Comércio, Conceição da Praia, Santana, São Pedro, Saúde and Barbalho<sup>1</sup> (Ribeiro, 2011, 2018a, 2019).

It is possible to affirm that the studied area refers to Salvador itself until the beginning of the 20th century, which after its growth encompasses this center and part of the first periphery that is now considered as a central area. By observing what happens in the EPS, one can understand the spatial processes in the rest of the city, however it is understood that it is more appropriate to state that this study is about EPS, mainly because of the current proportions of the Bahian capital.

Despite the fact that the term Axis does not establish a specific spatial limit and although an inter-scale analysis has been used, the polygonal of the 1987 State decree that established and delimited the Historic Park of Pelourinho was adopted in this work as a reference for data surveys (and subsequent comparisons) (Bahia, 1987), recognized as a World Heritage Site by Unesco.

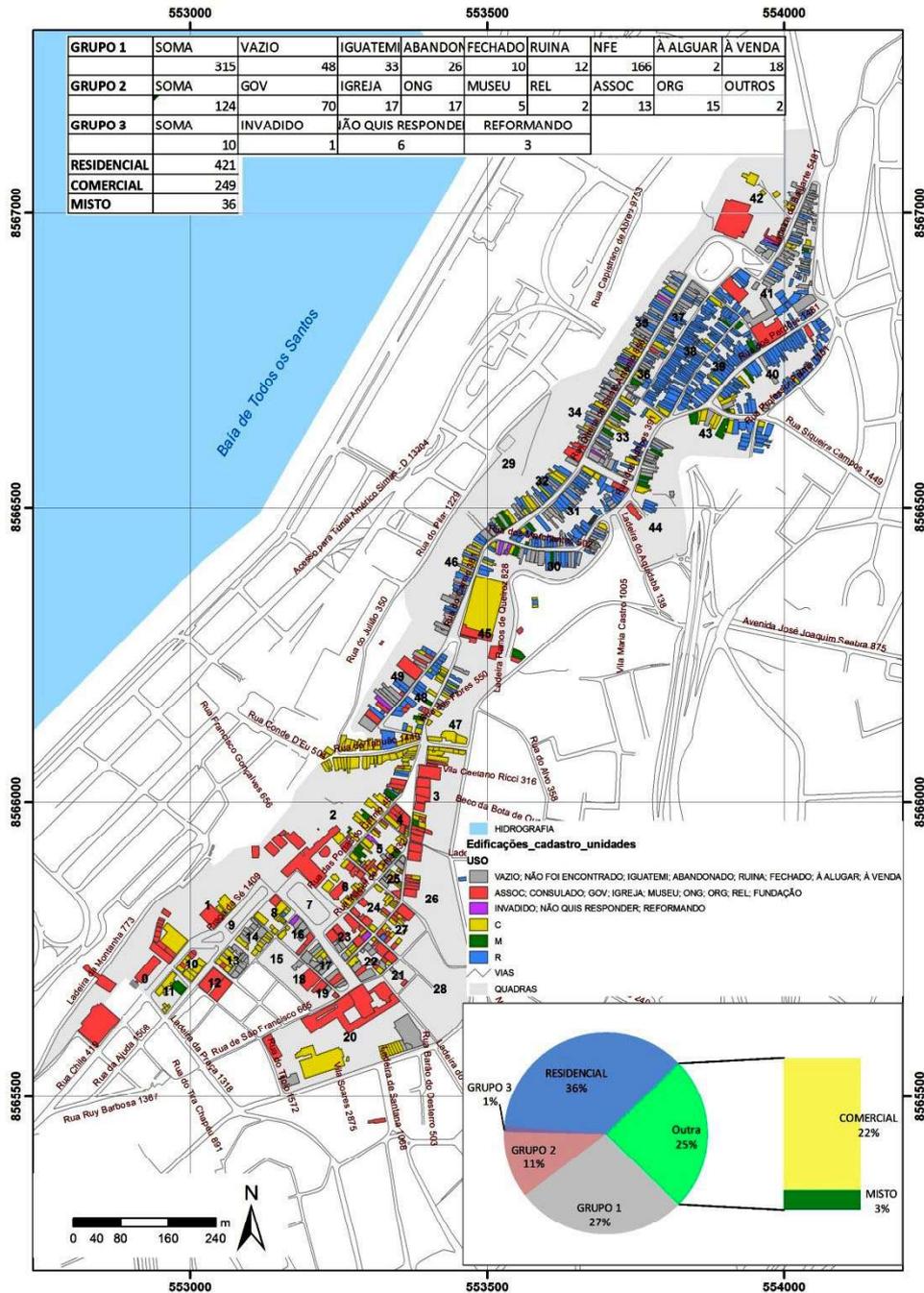
## Survey of the information from the EPS population in 2011

In order to understand the profile of the EPS population, forms were applied in 2011 to collect data that were combined with in-depth interviews with residents and traders in the same area between 2011 and 2018. In this research, information had been collected from all the buildings (Figure 1), of the main street addresses in the neighborhoods contained in the polygonal, which does not mean that all traders and residents of the same were interviewed.

With a cartographic survey of 2481 real estate units in the assessed Poligonal, it was obtained some sort of information in 1175 units  $\cong$  47%, and of the total from 2481 units, nonstop interviews were conducted with  $\cong$  14% equivalent to 344 units. It is worth mentioning that  $\cong$  21% of 2481 of the assessed buildings were institutional or were in ruins and, 13% of them corresponded to the houses that were for sale or that the owners were traveling. Each unit in turn has a specific number of residents.

Thus, if in the 344 units where the interviews were conducted, 272 of them were inhabited or belonged to migrants  $\cong$  80% (from the total respondents), this number multiplied by the number of residents becomes greater. However, it is noteworthy that among the other 20% it is also possible to consider that a portion is made up of people who were born in Salvador, however, they are the children and grandchildren of migrants and people who were born in Salvador. They have lived in another city for some years and returned to EPS, configuring return migration. It should be

Figure 1 – Function of building in the Pelourinho Historical Park



Source: Ribeiro (2011).

Cartographic base: Sicar RMS 92, Coord System SAD 1969 24S UTM projection.

added up that the interviewed residents who have arrived after 1985 accounted for  $\cong 60\%$ , e.g. 202 of the 344 units surveyed and in those counted 687 people (Figure 2).

The time map on site points out a percentage of 47% of those surveyed as a possible “gentrifying public”, however it is necessary to combine this information with others as shown in the map, the functions of the cataloged buildings (Figure 1), in which it is possible identify a considerable number of empty units, some acquired by large institutions,<sup>2</sup> and others whose owners were not in the city, but the neighbors have informed that they were foreigners.<sup>3</sup>

In order to contribute to the analysis, it is possible to reveal the vectors of real estate speculation, based on surveys of the residence time in the place and the crossing of the properties` value that were for sale or being rented (Figure 3). The combination of this information with those of other researched data, as an instance of the profession of the head of the family unit, the state of conservation of the residence and family income, allowed to identify the socioeconomic profile of the groups and from then, a series of findings were reached.

Thus, it was evident that the population that arrived after 1985 had, in its majority, a greater purchasing power than the older residents. However, even among those who lived longer, it was possible to identify socioeconomic differences according their origin. Just as an example, the interviewees who identified themselves as Spaniards, had a higher financial standard than the majority of those who came from some cities in Bahia and the Northeast of Brazil,<sup>4</sup> which is also not a rule.

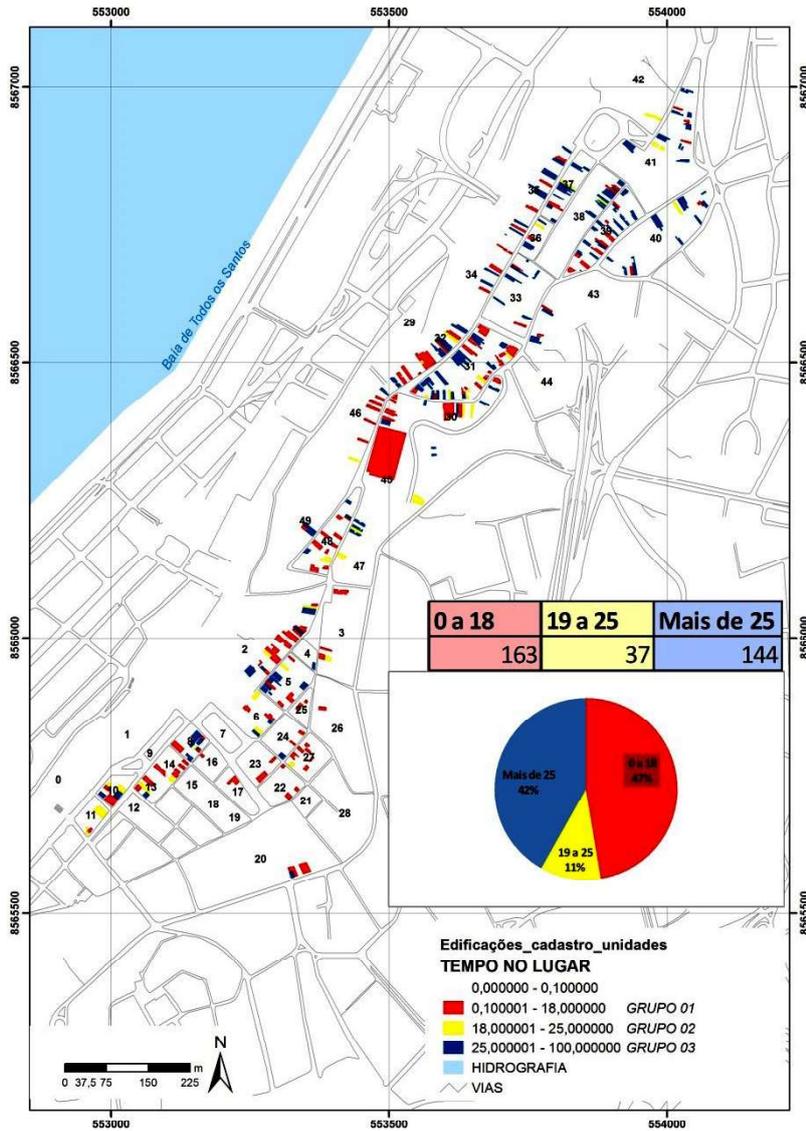
It is important to emphasize that this information is the starting point of this research and not the finish line. It`s been possible, from this information, to identify that more than 90% of the residents and businessmen in the surveyed polygonal fit in some case concerning migration. And the paths to understand the older migratory flows demanded a series of in-depth interviews, in which new information was being raised and with such information, supplements by means of readings of other researchers who looked at the themes of a group of immigrants or a specific process in Salvador.

The studies about a specific group consider the post-migration generations and this may go unnoticed in a questionnaire or form that does not inquire the origin of parents/grandparents, mainly because these descendants, indeed, do not consider themselves children or grandchildren of foreigners, but Brazilians. There is also, in EPS, a large share of migrants from other cities from Bahia and many migrants from different parts of Brazil, predominantly of Northerners, compared to those who arrived before 1990 and of Southeasterns and Southerners after the 1990s.

It is necessary to expand attention, in the case of internal migrations, in studies that focus on space and not on a migratory group, for the migrant (of national flows) as well as the descendants of immigrants may not be identified in their condition, given the fact of not drawing attention as in the case of a foreigner.

Even among the oldest residents, the origins denounced different socioeconomic patterns and new questions have arosed. Based on that, representatives of the different

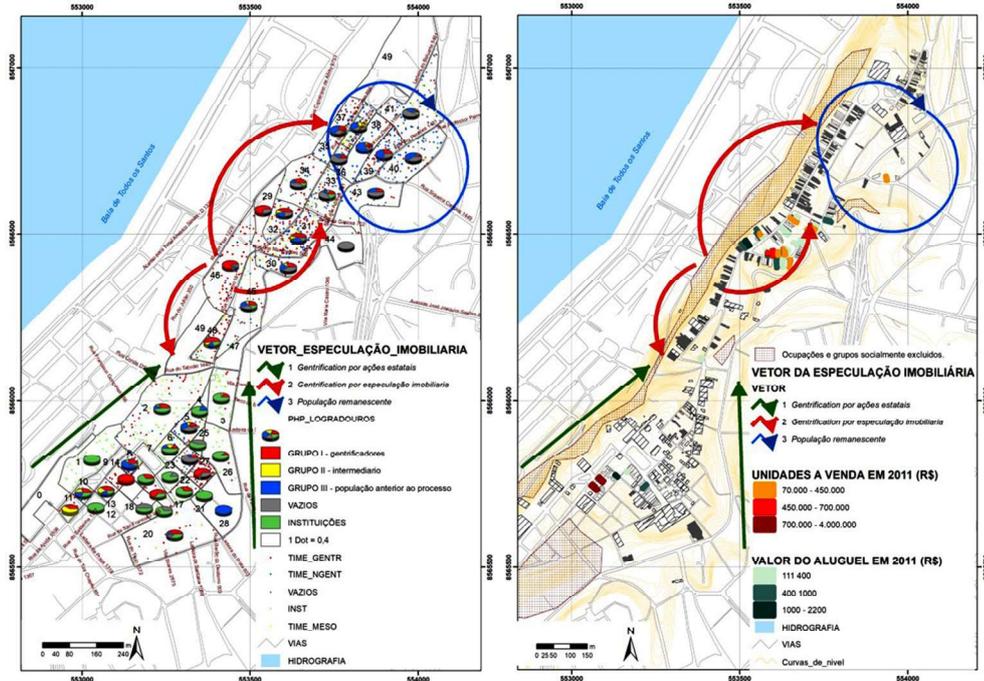
Figure 2 – Map of time on site (in years)



Source: Ribeiro (2011).

Cartographic base: Sicar RMS 92, Coord System SAD 1969 24S UTM projection.

Figure 3 – Maps of gentrification vectors of gentrification and real estate speculation in EPS



Source: Ribeiro (2011).  
Cartographic base: Sicar RMS 92, Coord System SAD 1969 24S UTM projection.

groups were selected regarding their time on site<sup>5</sup> and origin,<sup>6</sup> to conduct in-depth interviews. As a result, it's been identified the existence of migratory patterns in the area, which preceded the gentrification process. This provided the search for understanding the relationship between past migratory movements and other possible previous socio-spatial processes.

If initially, in the case of gentrification in Salvador, the results of this research showed that the population from this process is mostly alien to the city. Subsequently, it was found that the replaced population was not mostly native to the neighborhoods, but as it will be reported below, they were constituted migrants and immigrants who replaced an earlier population (also of immigrants).

## Urban socio-spatial processes and migrations

In 1989, Corrêa (2005) wrote about spatial processes relating them to social agents,<sup>7</sup> according to the author, these processes are directly responsible for the unequal and changing organization in capitalist cities and he adds that "spatial processes are the forces through which the movement of transformation of the social structure, the process, is spatially effective, remaking the spatiality of society" (ibid., 2005, p. 36, translation of author). He further states that "it is an expression used by geographers to try to account for what happens in space over time." (ibid., p. 37), concluding that spatial processes are forged in society and therefore of a social nature.

In a conceptual effort, Vasconcelos (2013) emphasizes about the overlapping of processes in space, alerting to the fact that many times similar forms will originate in different processes. Thus, through historical geography he defines socio-spatial processes and forms.

The socio-spatial processes and forms originate from the current changes superimposed on the inertias of the past. Wider processes such as globalization, changes in the economy ("post-Fordism"), reduction of the role of the State, national and international migrations, without forgetting the role of social movements, are factors that have changed the shapes of cities, often creating new inequalities, without eliminating existing racial, religious and political conflicts. (ibid., p. 18, translation of author)

This author brings 22 examples of processes in which he classifies in three typologies: those whose notions are linked to spaces,<sup>8</sup> those whose notions are linked mainly to individuals<sup>9</sup> and those whose notions are linked to individuals and spaces.<sup>10</sup> In this article, five socio-spatial processes are related to the migratory flows of EPS in Salvador: Formation, Centralization, Dispersion, Invasion/Succession and Gentrification. Although it has been used in research with a broader theoretical basis, there will be mentioned herein three authors as the main conceptual reference in the studies of these processes: Corrêa (2005), Vasconcelos (2013) and Smith (1996; 2006).

Hence, based on Corrêa's (2005) explanation, the centralization process results in the central area. Its emergence in capitalist cities is related to a set of factors that range from the centralized scheme of means of transportation from the mid-nineteenth century to the twentieth century, being a product resultant from the action of the owners of the means of production and the owners of the state. The central area will consequently have a peripheral area and by main characteristics: the intensive use of the soil, wide vertical scale and limited horizontal scale, as well as limited horizontal expansion, daytime concentration (during the work shift), in addition to being a convergence of intra-urban transport and concentration of decision areas. The author emphasizes that this model cannot be applied in a cast in the analysis of Brazilian cities that, like Rio de Janeiro, São Paulo and Salvador, present variations in situations. In the studies by Santos (2008a; 2008b), Vasconcelos (2002; 2016) and Ribeiro (2018) it is possible to

observe these particularities that distinguish the centralization model that occurred in Salvador. In this article, the aspect of the central area shape is associated with migratory flows.

For Vasconcelos (2013), the dispersion results in the formation of "new frontiers" beyond the suburbs with the emergence of new urban centers linked to the transport networks. For the author it "also corresponds to an escape from highly valued centers, in which the assessment of the land is very high, and they concentrate parking problems as well, which lead to their decline and decay." (ibid., p. 20).

Corrêa (2005) reports as the spatial dynamics of segregation, what would be correlated at the Chicago School, the process of invasion/succession. Based on Engels' 1844 reports about the English cities, the author describes the process in which the wealthy neighborhoods of the traditional center are abandoned by the elite and occupied by poor immigrants "[...] who have recently arrived and are going to work in the new centrally located activities. There is a progressive deterioration of these mansions that turn into densely occupied tenements." (ibid., p. 70, translation of author).

In case of Salvador, we come back to the studies of Santos (2008b), Vasconcelos (2016) and Ribeiro (2018) as examples. Still Vasconcelos (2013) observes that even with these areas being considered in the literature as segregated, what actually happens is the opposite, since "they are resultant from the action of the disadvantaged population, which occupies the least valued spaces in the city that do not interest the real estate market" (ibid., p. 30). The importance of this vision lies in the

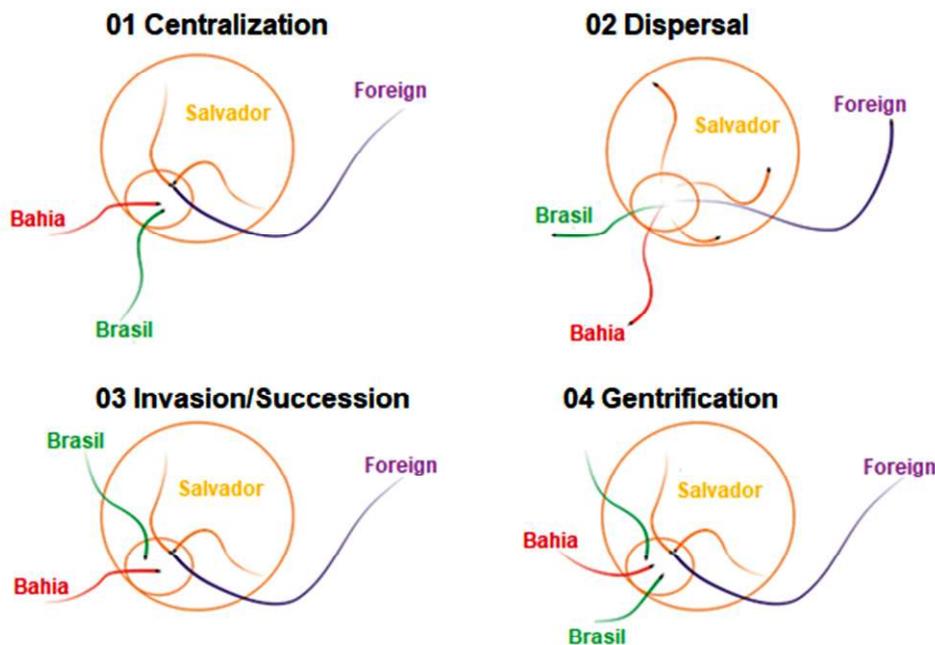
fact that it puts the less favored population in an active position and thus "not being able to participate in the real estate market, even irregular [...] or in the market of rental houses, takes the initiative to invade [...] and tries to resist expulsion attempts" (ibid.).

Finally, the gentrification process that implies the replacement of a population with less purchasing power by another wealthier one. However, for its greater accuracy, it is important to consider that this process has three delimitation: the first is the social process, in which root of the name denounces the type of population that moves into the area. The second is of a chronological nature and is positioned after fordism. In other words, just as the previous processes of centralization, dispersion and invasion/succession are products of the capitalist dynamics of spatial production, gentrification is a new stage in which the logic of globalization and speculation appropriates a portion of the city, which leads for the third element. The spatial cutout will restrict the area in which the process takes place, being objectively in central places and/or with a strong historical appeal in order to differentiate them space/time from the rest of the urban space. According to Smith (2006, p. 63), "Regardless of its form, gentrification implies the dislodgment of residents from the lower classes of the centers".

### The impact of migration on urban socio-spatial processes

In contemporary society, as the globalization process is intensified, it becomes more difficult to consider the existence of socio-spatial processes that do not have strong inter-scale

Figure 4 – Urban socio-spatial processes in EPS, considering migrations



Source: self elaboration.

relationships. Even if they unfold in a city, these processes will often have external forces contributing to their development. Taking that into account, a scheme has been proposed that relates the socio-spatial processes in EPS with migration (Figure 4)

Many of the authors who have written about migrations, have produced complementary knowledge and findings for the understanding of urban spatial processes, but because they converged on a specific theme, they can bring about an unsuspecting reader to feel that these processes are not related. Next, there will be made connections between the two themes, from the perspective

of studies on migration, mentioning from some classic studies up to the most recent ones.

In *The Laws of Migration*, Ravenstein (1885) wrote about England, Ireland and Scotland, but his remarks took place in rural parishes. The author found that migrations left rural districts for manufacturers, including female migration being greater than male migration on municipal scales, however, over long distances the most of the shift was of the men. In his two articles (Ravenstein, 1885; 1889), he highlighted the idea of flows and counter flows, and that long-distance migrations are facilitated by technical progress, tending to follow to large industrial centers.

Singer (1976), analyzing Brazil, refutes that the migrations that occurred between 1890 and 1930, were internal from the countryside to the city, but in fact they were in large part the transfer of the European peasantry to the Brazilian lands. In his studies, Ribeiro (2018) found that in case of Salvador, many groups of immigrants brought in the 19th century to colonize the interior, preferred to settle in the cities.

In the article by Massey et al. (1993), concerning the migration theories, the importance of treating the topic from multiple scales was explicitly<sup>11</sup> observed for the first time, considering that the different currents do not cancel each other but complement and also for this reason, this theory has been adopted as the basis for this research.

Portes (2006), in his book on contemporary migrations, explains that although migrants represent a small portion of the world population, the fact that this process is cumulative and has well-defined flows, tends to generate impacts in the receiving areas. He mentions that the migrations and the cities "can be seen as two sides of the same coin" (ibid., p. 20, translation of author). He also points out that many times that population that harasses immigrants, forget that most of them are descendants of children or grandchildren of immigrants. The author states that the relationships of immigrants to their places of origin are another factor that makes cosmopolitan cities global.

The impact of migration on urban socio-spatial processes can be traced in parallel with the analysis of the growth in the intensity of migratory movements in the world from the last century to the present. When Castles and Miller (2009) wrote the *Age of Migration* in

1993, they signaled that the period between 1850 and 1914 was of transatlantic migration, but that the period after the First World War, will be called by some authors as that of mass migration, mainly due to migrations from Europe to North America.<sup>12</sup>

A comment by Nuscheler (1996) that may contribute to the relationship between migration and the gentrification process in EPS refers to the profile of migrants, in which long distance and international shift is carried out by people with better financial conditions – middle class – which ends up also implying the mass departure of brains.

Sarmiento (1996) mentions that migrations have an impact on the urbanization processes of developing countries including favelas, which, as Santos (2008a) demonstrates, in the book *Spatial Economy* written in 1979, ends up causing what he conceptualizes as urban macrocephaly.

Even though he has not made any kind of relationship with urban processes, we consider it worth mentioning Martins (1998) for stating that the normal is to migrate in our society, the problem would not be in the movements by themselves, but in the reinsertion of migrants. It is possible to add that not only migration, but as every sort of movement is normal for life and life itself is unaware of the logic of human territories. Therefore, if culturally the territories, and their limitations in displacement, may seem normal, biologically and psychologically, for human beings the natural thing is to move pursuing better living conditions. In this sense, with regard to population movements, urban socio-spatial processes are not distinguished from the migratory logic and are a combination of internal and external movements towards the city.

Many authors outline the relationship between migration and globalization, as in the case of Castells (1999) when stating that in network society, the workforce is global and in this case companies also assume a role in promoting this displacement of workers, there are also two circuits of global migration, that of the skilled and another of the oppressed. Cohen (2005) mentions six aspects of globalization related to migration, in which, for this paper, the continuous growth of interconnections and interdependencies as well as the synchronization of all dimensions involved in globalization are of interest. Sassen (2007) considers that with the globalization and more specifically in the global city, the analysis can no longer be dimensioned only by the factors of attraction and repulsion, but the microstructures of the global are gaining importance. Working with theoretical models of social networks, Fazito (2010), draws attention to the return migrations that would compose the closing of a cycle, aligning with other authors when considering the fact that the connection between the cities at the time of Globalization makes the analysis much more complex.

It is worth mentioning the basic premise of Sayad (1998) when he states that every immigrant is also an emigrant and if we follow this logic in parallel to the socio-spatial processes, every immigrant in a given city that contributes to the composition of a given urban process is also the emigrant of another place (including cities), in which this person may have contributed to another urban process. Consequently, migration (city-city) and spatial processes, urban and global, compose elements of the same movement in the current historical moment.

## Migrations – primitive globalization and formation of the original center of Salvador – from 1545 to 1850

The concept of geographical arché worked by Ribeiro (2014; 2018b), refers to the first spatial process of a place and its unfolding over time. Thus, the geographic arché reveals elements of permanence in the course of time. In the case of Salvador, the formation of its original center and first periphery is associated with transatlantic migrations in the context of the Portuguese colonialist expansion, which in the course of time, brought to Salvador far beyond a mestizo population amalgam, a cosmopolitan characteristic, as this city in its first centuries of existence was the most important in America and the second largest in the portuguese empire.

Regarding the population amalgam, we see that the Portuguese, estimating their territorial history with a series of invasions, already had a mixed population, in which Carvalho (1935) mentions the mixture of different peoples: celts, iberians, phoenicians, carthaginians, romans and visigoths. Darcy Ribeiro (1995), details about the contribution of the arabs, to the formation of this portuguese population, who, upon arriving in Brazil, kept on merging culturally and genetically with other peoples, such as the indigenous populations and the different ethnic groups of enslaved africans.

Rodrigues (2010), explained in a posthumously published study in 1932, that mistakes were made about the origin of africans brought to Brazil, either through ignorance about the geographic regions

where they came from, or due to their particular characteristics. Reclus (apud Viana Filho, 1946), commented on the lack of knowledge of african territory on the part of the portuguese, who, with the progress of the colonization process, he had began to understand it better. Rodrigues (2010) mentioned that Portugal's records of enslaved people imprisoned in wars by rival tribes in the interior took place at the ports of departure, which contributed to misleading generalizations. In his remarks he classifies these africans brought in different peoples, in which there would be three sub-classifications among the African Camitas, 21 among the black sudanese, 8 among the black bantos and 3 among the insulani.

Considering that on a worldwide scale, the process of forming the Original Center of Salvador and its first periphery is mutually supportive of the primitive globalization expansion, and observing its importance in world maritime relations, it is possible to correlate this information with that of many isolated studies on the migrations of certain european groups to Salvador, Bahia and or the Northeast of Brazil.

Azevedo and Andrade point out that many Italians participated in the colonization process in Bahia, "During the colonial period Italians were most certainly present at the Captaincy. In the official records of the Chamber and in the Senate Letters of the city, supposedly peninsular nicknames multiplied, of subjects of commerce, of the sugar industry, of *vereança*" (Azevedo, 1989, p. 13, translation of author). A similar statement was reported by Andrade (1992), when he mentioned that

there was a large participation of Italians in the process of occupation and exploration of Brazil by the Portuguese.

Regarding the presence of the spaniards, especially the galician, in colonial Salvador, several comments are made by authors who have worked with the theme, like Braga (1995) mentioning the galician presence in the crew of the caravels who came on the expedition to Brazil – the case of Ship Santa Maria, also known as galician –, and Brandão (2005), who comments on the possible galician origin of Diogo Alvares Correia. Ribeiro (2018) demonstrates through a map that the spatial proximity between the North of Portugal and Galicia, is one of the elements that explains the immigration relationship of both, those who came from Portugal, and those from the Galician.

In his books on the teutos in Brazil, Oberacker (1985), explains that during the period of the portuguese colonial empire there were difficulties in understanding who the teutos would be, the term could have been used to refer to the germans, to the dutch and to the flemish. The author mentions that his study focuses on flemish of german origin and mentions passages from the expeditions of Pedro Alvares Cabral up to the enterprises of the sugar mills, in which they also had the participation of these foreigners, often already immigrants in Brazil.

In other books, which do not deal specifically with a group of immigrants, it is possible to find mentions about the presence of foreigners living in Salvador in colonial and imperial Brazil, as in the studies of Vasconcelos (2002; 2016) which provides

detailed information since the formation of the city until the current century, and from Nascimento (1985) whose approach is made on the censuses of 1840 and 1860.

It is possible to affirm that in the soteropolitan<sup>13</sup> geographic arché, the city's relations with the world coincide with the beginning of primitive globalization and, consequently, with the migrations of different european groups in the context of portuguese colonialist expansion, which merged with the native peoples of America and Africans within of this process, as (with few exceptions) enslaved. These movements in the formation process of the original Center of Salvador would occur at a later time with the expansion of the city to the north and south axes of its first periphery, with the vectors of simultaneous movements, of centralization and dispersion, which communicated with the interior of Brazilian territories from bahian region known as "Recôncavo".

## Migration and dispersion/ centralization processes in Salvador from 1850 to 1930

Ever since the capital was transferred to Rio de Janeiro in 1763, Salvador gradually lost its political and economic importance, from being the main city in the Americas to being the Brazilian regional capital. Vasconcelos (2002) informs that in 1878 the former capital of Brazil transfers to Rio de Janeiro the position of largest export port in the country.

Vasconcelos (2016) also states that, in the 19th century, it is increased the economic

importance of the Southeast with the production of coffee in 1820 and 1830. In Salvador, the war of independence ended in July 2nd, 1823, with the victory of the bahian troops, generated an economic crisis for the city after the emigration of the portuguese community, which resulted in the departure of important traders and their capital. The revolts that occurred in Bahia in the first half of the 19th century put the province in an antagonistic situation to the Empire. However, the discovery of diamond in the Chapada Diamantina and the increase in the price of sugar between 1845 and 1860 contributed to a recovery of the bahian economy.

In 1850, the Eusébio de Queirós Law prohibits the slave trade, but english pressure against this activity preceded the law by three decades, which encouraged the bahian elite to seek labor in other countries, in order to replace slave labor and "civilize" the interior of the province. Some colonies of italian immigrants, brought with this purpose date from the 1840s, as informed by Azevedo (1989).

In the second half of the 19th century, international events had an impact on Bahia. Vasconcelos (2002) comments that in 1858, the steam navigation line between England and Brazil reduces the importance of the port of Salvador, better for vessels that used sea currents, valuing ports closer to Europe, such as Recife. According to the author, the Civil War (USA) contributed to the expansion of tobacco culture in the Bahian Recôncavo, in addition to that, there was the Paraguayan War that took 18,725 men from the Province and the international financial crisis of 1873/1890 that reduced exports from bahian products.

## Dispersion of the soteropolitana elite, portuguese and english

There were two main dispersion movements that took place in Salvador in the second half of the 19th century. Gradually with the loss of economic power, social and political prestige, there was a shift from those who lived in the city to the new economic vectors of the Empire, later the Country. At the same time, the great portuguese traders left after the independence war. Along with these two processes, a movement begins towards the south of the capital of Bahia, headed by English traders “whose importance in the city had grown since 1808, with the opening of the ports” (Palácios, 2009, p. 39), and also valorizing “gardens, orchards, clean air and ample and ventilated spaces, absent in the colonial buildings of the center, geminated to each other” (ibid.), moved to more distant areas and attracted the wealthier soteropolitana (a person born in Salvador) population that started to settle in Campo Grande and Vitória. These dispersion movements occurred to the south of the city, but also outside of it and, combined, gradually generated empty real estate units in the center that, at the same time, became occupied by the new comers.

## Internal migration and eurasian immigration in the centralization process

It is interesting to highlight that in the Brazilian society of the 19th century in Salvador, most of the black population of the city were africans or direct descendants. Moreover, other groups of foreigners, who mostly dominated the commercial establishments in Salvador.

Therefore, it is possible to easily compute more than half the population of the capital of Bahia, being composed of foreigners or descendants – although many in the slavery context.

Within the studies of authors about the 19th century in Salvador, it is possible to notice that both migration and immigration movements were common in the city during this period. Nascimento (1985) brings reports of foreigners living in the city in the middle of the 19th century, including french, swiss, germans and even free, wealthy africans and slave owners. Vasconcelos (2016) comments on foreigners who were important social agents in the city and mentions episodes in which population flows from other parts of the Northeast of Brasil were headed for the Bahian capital, as in 1877, when about 780 retreatants from Ceará fled from the drought, were greeted in Salvador.

However, in addition to the english, four main groups are highlighted in this study. First because they were more expressive in quantity and second because, these groups formed colonies that crossed the 20th century and spread throughout the interior of the province, later the State of Bahia. They are the italians, galicians, arabs and portuguese.<sup>14</sup>

The port of Salvador was the main point of entry for these immigrants who were destined for different cities in the interior of Bahia. The region that attracted the largest population was cocoa region, due to the heyday of this culture, which came to represent 90% of Bahia’s GDP (Gross Domestic Product), according to Tavares (2008) or in Santos’ explanations (2008b). Thus, the impact of (Brazilian) migration and immigration in Salvador was amortized until the 1930s, when the cocoa culture entered a crisis.

Another aspect to be considered is that of the migrations in which the traders often made from the capital to different areas of the interior, buying and selling products in both locations. The portuguese traveling sales person, the arab peddlers and the italian "carcomamos", established commercial routes between Salvador and the cities of the interior and in many cases their accommodations in Salvador took place in pensions located in the center (Figure 5).

The map that points out some of the flows established by these immigrants was produced from book records, field observations and interviews. It is noteworthy that there were other routes and colonies that could not be confirmed in any source, and therefore were not illustrated.

With many of these migrants and immigrants settling in the center and in its immediate surroundings, the dispersion process involving the exit of the wealthier was accompanied by the gradual replacement by a population with less purchasing power, but which in many cases managed to ascend in the soteropolitan society. Thus, these immigrants have organized themselves socially and politically in order to become important agents in the city. For the sake of clarity, from their societies, hospitals and clubs such as portuguese and spanish, or cultural houses such as the Italian House and the Portuguese Reading Office have emerged.

Many of the Italians brought in since the first half of the 19th century and throughout its course, to colonize inland areas of the Bahia province, settled in Salvador, due to finding job opportunities. Among crafts ranging from handicrafts to piano tuners,

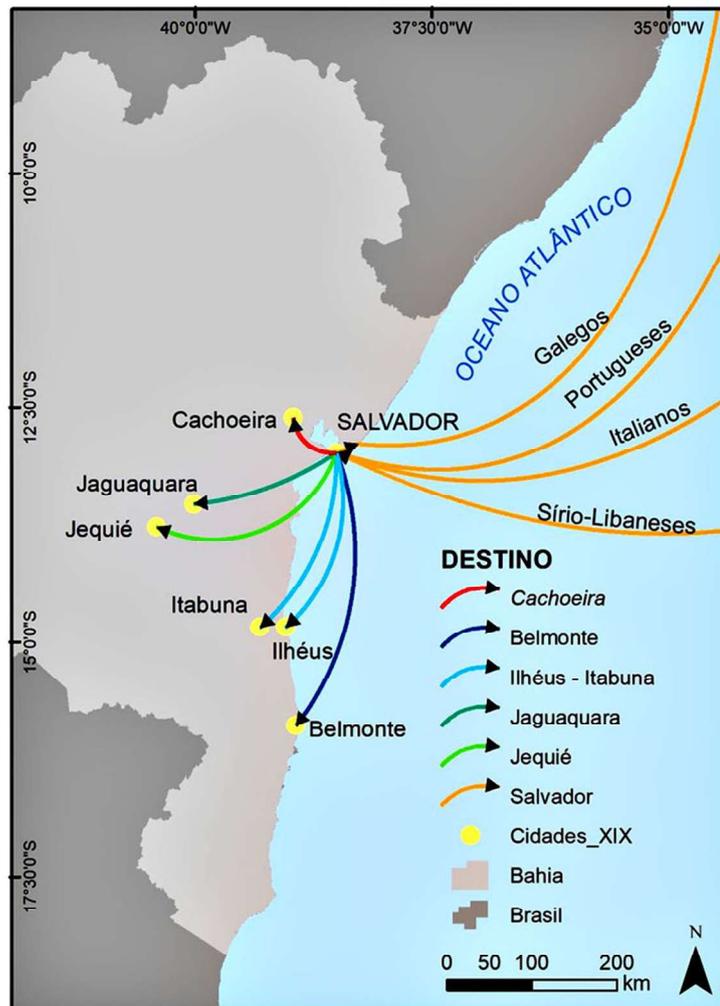
they contributed culturally, with operas being published in newspapers by piano and singing teachers and in the early 20th century, with Italian artists (some being brought from São Paulo) who were hired to embellish the physiognomy of buildings.

The Chirico, the Conti, the Santoro, the Rosi, the Sorceli and so many others, different from each other in their mysteries and merits, worked hard, offering the city sometimes with bronzes and long-lasting marbles, sometimes with paintings of a mundane hall in austere churches. and, even in public and private buildings, from the caricatured glaze of stuccoes, wreaths, festoons, eagles with voracious beaks and open wings, and even winged women or with natural bodies, all of them with hard and pointed breasts by Dânae de Corregio, where the conical cups of the inaugural festivities could be modeled by chance. (Azevedo, 1989, pp. 32-33)

Andrade (1992) informs that there was a dynamic community of Italians in Bahia that became internalized, constituting important colonies mainly in the southeast of the province, like Jequié and Poções. In Salvador some of these immigrants got rich, like the Vitta with the beverage factory: Fratelli Vita.

The spaniards, mostly galician, constituted the largest colony of foreigners in the city in Salvador. With many commercial establishments, Galicia founded a soccer team, which won state and regional titles, nowadays with other modalities, such as rugby and women's football, also with titles. Some of their descendants got rich and are owners of bahian companies of international size.

Figure 5 – Immigrant flows between Salvador and other cities in Bahia (19th and 20th centuries)



Source: Self elaboration. WGS84 Projection.

The Syrians and Lebanese, constituted an Arab colony in part of the EPS, and their community despite having adapted well to the rites of the Roman Catholic Apostolic Church, had for some time a Maronite Catholic Church in the city, since they were mostly Maronite Christians. Part of their descendants also ascended socially, as was verified in the interviews.

In Nascimento's reports regarding the 1850 registration, there is a record of the Portuguese as prestigious merchants in many of the Salvador parishes. Mario Augusto da Silva Santos has published two books (Santos, 1977; 2009) in which he demonstrates the existence of wealthy Portuguese traders and also a large number of employees who were brought from Portugal while they were children and exploited by their bosses. Gandon (2010) classifies Portuguese migrations from that period as spontaneous and contracted and explains that the second one was considered harmful by a Portuguese parliamentary commission of 1873. Employers and employees often entered into conflicts of interest. The employees founded five associations, while the big traders participated in the *Associação Comercial da Bahia* (Commercial association of Bahia), which had wealthy businessmen from different countries, mainly Portugal, which surpassed the Brazilians in the number of representatives of the 1900/1904 board. According to Martins (1956) the Portuguese had a monopoly on the patchwork trade in Salvador in the 19th century.

## Partial considerations

During the 19th and early 20th centuries, Salvador, while losing population to different more economically dynamic cities of the country, received immigrants from regions that were centers of population repulsion, like Spain, Italy, Syria, Lebanon and Portugal, in addition to migrants from less dynamic areas in Northeast Brazil. It also emerged as an opportune place for investments, which attracted foreign capital and along with it some of its investors.

At the same time, Salvador plays a role as an intermediate point between the flow from Europe to the interior of Bahia and the main destination of those who operated trade routes between the interior and the same. Therefore, there was a migratory movement of population entering and leaving in the city, which was parallel with the urban socio-spatial processes of dispersion and centralization.

## EPS population dispersion and relationship between rural exodus and invasion/succession, 1930-1980

From the 1930s to the mid-1980s, Brazil underwent structural changes that directly influenced the migrations that went to Salvador and, consequently, the expansion and socio-spatial processes that occurred there. In

EPS, the first periphery of the original center was no longer peripheral with the expansion of the city and became central. Thus, from the 20th century onwards, the processes that took place in the EPS do not include all the socio-spatial processes in the capital of Bahia, but they are fundamental to understand the processes that took place in the city and their relationship with the geographical space.

According to Santos (2008b) with the decline of gold mining in Minas Gerais and diamond mining in Bahia, there is no end of the 19th century a movement back to the coast, and in 1872, Salvador had 128 thousand inhabitants and changes to 206 thousand in 1900, a number five times higher than the 40 thousand at the end of the 18th century.

Tavares (2008) informs that at the beginning of the 20th century there was an increase in the communication of road, rail and maritime transport networks in Bahia and according to Vasconcelos (2016) between 1890 and 1920 the bahian economy is recovering with cocoa production. The cocoa region cushioned the impact of migrations in the bahian capital, but this was broken from the 1940s with the Witches' Broom crisis. At the same time, with the First World War (1914-1918), substitution industrialization began in Brazil, which had as a consequence the concentration of investments in São Paulo, which already came to hold economic power after the coffee culture became the protagonist national exports. These facts coincided with the republican period. On the local scale, politicians in Salvador also sought to modernize the city, with the implantation of new equipment and its embellishment, as in the case of the aforementioned case of Italian artists brought with this purpose.

Within the legal framework, the Migration Quotas Act of 1934 contributed to the reduction and selection of immigrants entering the country, reducing the number of individuals to an established percentage of those already residing in the country and also limiting entries to five ports, of which Salvador's was included. Thus, despite the quotas, the entry of some groups continued to occur, while their countries remained unstable, like Spain and Portugal, while other peoples were harassed<sup>15</sup> by the population of Salvador, especially with the Second War, after the torpedoing episode Brazilian ships. In this process of expansion of capitalism in the world detailed by Harvey (2005)<sup>16</sup> and its developments in Brazil, the greatest impact was felt in the field, as explained by Priore and Venâncio (2013) regarding the debate on the changes in Brazilian agrarian structures.

Economic interests and political passions clash around him. It is not by chance that even transformative governments, such as those of Getúlio Vargas and Juscelino Kubitschek, instituted projects of this nature. In fact, the opposite can be said. Since the 1930s, the emphasis on industrialization has led, in most cases, to restrictions on rural credit and an unfavorable exchange rate policy for agricultural producers. Thus, in order to maintain profit rates, the level of exploitation of workers must be increased, which in turn stimulates migratory movements and feelings of revolt. (p. 273, translation of author)

This process favored by the road network had numerous factors that drove it, psychological, economic, macro structural

aspects, among others. If on the one hand there were forces of repulsion in the countryside, the city appeared as an area of attraction and in the case of Salvador, a factor will boost the flows in its direction.

In 1939, the discovery of the first oil well in Brazil takes place in Salvador – Lobato, and as Oliveira (1987) reports, in the 1950s a small refinery is installed in Mataripe. The Bahian Recôncavo will be the only oil producer in Brazil for three decades, which will also contribute to the attraction of migrants that triggered macrocephaly in a Salvador that was not prepared to receive that population contingent, at the time that it did not count on the damping the impact of migrations across a network of medium-sized cities in their surroundings. Santos (2008b) informs that between 1940 and 1950 Salvador received 89,671 immigrants,<sup>17</sup> among which 70% were from the interior of the State of Bahia, with a greater concentration in the northern part of the city, as stated by Vasconcelos (2002). This process will intensify in the following decades, also affecting the EPS.

### Dispersion and invasion/ succession processes

This new moment in the country initiated in Vargas' developmental programs and the governments that followed it, combined the process of dispersion with those of invasion/succession. With regard to dispersion, a series of measures, taken at the beginning of the twentieth century, contributed to the growing devaluation of the center, especially in the parish of Sé, with the episode of the

concentration of the city's red light in Maciel (Palácios, 2009). Passo and Santo Antônio Além do Carmo became the destinations of many middle-class families<sup>18</sup> residing in the Sé, while some of the former immigrants who had already become wealthy moved to other parts of the city, mainly to the South, such as Graça, Barra and Ondina.

The emptying of the big houses of the Sé and the devaluation of this area, combined with the rural exodus, gradually changes the social structure and also its landscape, which later extends to the surrounding areas, such as Passo, Saúde, São Pedro, Santana, Comércio, Santo Antônio. Thus, the invasion/succession processes were configured in EPS and its surroundings, for almost the entire 20th century.

However, without deepening the observation locally, it is possible to make mistaken generalizations. It is important to highlight that several social strata made up the area in question, making it extremely diversified, socially and economically. Santos (2008b) explains that four different types of street were constituted in the Center of Salvador, those originally without population, those that had the loss of inhabitants between 1940 and 1950, those that were depopulating and the streets that had an increase in population. According to him, there were different causes for the population decrease, such as the housing crisis and real estate speculation, occurring an increase and a deformed reduction that varied from one street to another. "This is how the same landscape, that of the old houses in the center, can house two different demographic trends, even contradictory ones" (ibid., p. 142, translation of author).

## Migrations and gentrification in EPS from 1980 to 2019

In view of the situation that faced the urban development of EPS, especially in Maciel, since the 1970s, the State sought measures to preserve buildings, in view of the possibility of developing a tourist plan for it. With some attempts that did not effectively result in what was intended, like the 1st stage of the Pelourinho Recovery Plan in 1971, followed by different proposals and projects, which culminated in the creation of the Pelourinho Historical Park in 1987, followed by Historic Center Recovery Program (1991-2006).<sup>19</sup> For these and other reasons,<sup>20</sup> it was defined in this research that the 1980s were transient, between the previous and the new period that began in the 1990s, whose main focus was the replacement of the poor population of EPS, by residents and traders with greater purchasing power, thus characterizing the three main factors (social, spatial and temporal) that frame this process as that of gentrification.

Not only the numbers, but the field observations, aided by the in-depth interviews, showed that the gentrification process in the EPS went through four phases, three of which coincide with what Neil Smith (1996; 2006) calls waves of gentrification. These waves, in turn, relate to different moments and national and international migratory movements.

The first wave – sporadic – begins in the 1980s and is characterized by a transitory moment between the rural exodus and the arrival of foreigners who are enchanted by the landscape in Pelourinho and later in Santo Antônio, acquire homes, renovate them and start to live in them. This process extended

and intensified throughout the 1990s, however this period included some State actions that contributed to its consolidation, mainly in part of the old parish of Sé, now known as Pelourinho.

The second wave – consolidation – begins in the mid-1990s and expands throughout the 2000s, when government actions aimed at promoting Salvador on the international tourist circuit, combined with events that put the city in greater evidence<sup>21</sup> in the contributed to the attraction of many tourists, who later became immigrants. Most of them come from Europe, but with representation in more than one country on all continents.

With this, the consolidation of gentrification in EPS occurred with the combination of actions directed by the State in removing the impoverished population that resided in its buildings and attracting a tourist public to it. A portion of these tourists subsequently become residents and thus, once again, the socio-spatial processes in the EPS are configured with a strong contribution from the processes related to migration.

The third stage of gentrification – generalization – fails to fully configure itself as an established framework, however it occurs to a certain degree, when projects promoted by large international companies appear in areas close to EPS<sup>22</sup> and in the specific case of Santo Antônio, with the action of the LGR holding company, which acquired more than 40 buildings in the neighborhood, in order to promote a large enterprise. Holding LGR's action, combined with all previous events, resulted in a rise in real estate speculation in the neighborhood, raising in some cases to more than R\$1 million, the value of houses that in the 1990s were sold for 30 to 50 thousand real.

Other actions on an international scale by the Brazilian government facilitated the circulation of Latin American immigrants in the 2000s, which contributed to a flow of South Americans to Salvador, mainly Chileans and Argentines. This group that was attracted by the culture of Salvador, but also by government facilitation, is the one that will remain in greater quantity in the fourth phase identified in this research.

In 2011, a process of cooling down in the EPS real estate market begins, which worsens after 2014. If, on the one hand, many of the Europeans who arrived in the 1990s, saw in the late 2000s the possibility of making a profit by selling their properties, others who remained after 2011, began to review whether they would like to grow old in Salvador or in their countries of origin, with a more efficient social system. The departure of Europeans occurs simultaneously with the arrival of middle class Brazilians from different parts of Brazil, mainly Southeast and also South Americans. This new public, added to all the "layers" of residents who remained, contributed to making the EPS population even more heterogeneous.

## Final considerations

Although the following statement cannot be generalized, it is possible to consider in studies on cities, that each socio-spatial process is not restricted to their limits. Observing the reality of a regional metropolis like Salvador, it was demonstrated that from its first formation process until the present moment in an area that is called EPS, there was a great influence of

the world and national processes, as well as of the national migratory flows and international in each stage of its urban development.

With this, the formation of the city, centralization, dispersion, invasion/succession and gentrification, were combined with population movements of migration, emigration and immigration. Both urban and migratory processes were influenced by national-scale processes, such as economic movements in Brazilian territory and political actions, in addition to processes on a global scale, such as globalization and events of international impact, such as World War II.

At the end of the survey, it was found that approximately 90% of respondents were not born in Salvador. In order to demonstrate these data, a series of synthesis maps was elaborated, which point out the origins of the interviewed population, before and after 1985. With the time space comparison, the maps allow a better understanding of the information collected.

The first two maps show the origin of Bahian migrants who arrived before and after 1985, following the same criteria for the next two maps related to Brazilian migrants and the last one points out the origin of the immigrants interviewed. Both have the quantification by place, remembering that each interviewee may have more members in the real estate unit in which they reside, and so this number does not represent the population, but the origin of the person responsible for the real estate unit in which the interviews took place.

Analyzing the researched data and its spatialization it is possible to extract a series of findings, whose most interesting for the present



study concludes that although qualitatively the isolated groups have made important contributions to the city, quantitatively, they do not have a greater expressiveness in the 21st century. Thus, the combination of two paths made it possible to characterize EPS as a receiving area for migrants.

Still on the synthesis maps, the smaller presence of bahians and brazilians who arrived before 1985, reveals that a considerable portion of this older population has been replaced by new residents. On the other hand, the very diverse origin of those who arrived after 1985 points to a greater degree of articulation between the territories and the world.

At the same time, the greater presence of southerners and Southeasterners who arrived after 1985, indicates a greater complexity in the internal migratory flows in Brazil, in which there is a latent movement that goes from the South/Southeast to the North of the country and which do not necessarily consist of return migration.

In-depth interviews made it possible to identify different profiles of migrants. However, some characteristics were striking in most respondents. In the case of europeans, most of them consisted of a middle class audience in their countries, whose money valued in Brazil, allowed an increase in the quality of life. The japanese, among other foreigners (including europeans), consist of a group that make seasonal migrations, staying part of the year working in their countries and the other part living in EPS.

The majority of Latin Americans are a group with a lower purchasing power. The reasons that led them to Salvador are related to the appreciation of bahian culture, in addition to the facilities that occurred due to the strengthening of diplomatic relations between Brazil and neighboring countries, mainly in the 21st century. A similar profile has that of the brazilians present in the EPS, but who have a greater diversification of cases, from entrepreneurs who acquire buildings, to students who share the rent of the houses (cheapening costs), a very common practice among young people of all origins – europeans, orientals, africans, latinicos and north americans. Another example is that of houses where owners rent rooms to foreigners.

The complex population mosaic of EPS at present is the combination of different migratory flows that have been part of the reality of the city of Salvador since its formation and that has expanded over time. With this, more than urban socio-spatial processes, the cosmopolitan Salvador has unfolded in its territory the local expression of world processes. Result of centuries of population combinations, the soteropolitan cultural melting pot is evident in the geography of the city, rich in techniques, colors, smells and flavors, in which culture and history serve as an attraction for more diversity, which merging the new with the already existing, continues to produce new processes in the city.

[1] <http://orcid.org/0000-0003-3483-4794>

Universidade Federal Fluminense, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Campos dos Goytacazes, RJ/Brasil.  
danalbrib@gmail.com

**Translation:** the article was translated by the author.

## Notes

- (1) Some of the neighborhoods mentioned correspond to references from the old parishes of the city, worked on studies such as those by Nascimento (1985) and Vasconcelos (2002; 2016). Currently, the neighborhood divisions of the city prepared by the city hall no longer correspond to these limits.
- (2) Like the Holding LGR with more than 40 acquisitions at the time of the survey, in addition to hotel companies such as the Pestana group that acquired Convento do Carmo transforming it into a Hotel.
- (3) Many europeans and japanese make seasonal migrations, spending a few months in EPS and working the other part of the year in their countries of origin. Others own more than one building in the area (some even having more than five).
- (4) The details of the questionnaire, data obtained and information generated from these, as well as the interviews conducted can be found in Ribeiro (2011; 2018a).
- (5) Before 1990 and those that arrived in the 1990s, 2000s and 2010s.
- (6) Those born in the city, in other municipalities in Bahia, in other brazilian states and in other countries were considered.
- (7) The concept of social agents was previously developed by other authors, such as Form (1954), Capel (1972) and in Brazil by Bahiana (1978).
- (8) They are: socio-spatial differentiation, socio-spatial inequality, juxtaposition, separation, dispersion, division into parts and fragmentation.
- (9) They are: exclusion and Inclusion (spatial).
- (10) They are: segregation, desegregation, apartheid, self-segregation, grouping, fortification, polarization, dualization, gentrification, invasion, marginalization (spatial), peripheralization and abandonment of areas.
- (11) Some authors made similar relationships before Massey et al, following the example of Beaujeu-Garnier (1980) who writes about urban spatial migration and processes, although not stating that this is the case.
- (12) Other countries on the American continent also received a large number of european immigrants, such as Brazil and Argentina.
- (13) Soteropolitano is the gentile of those born in the city of Salvador.
- (14) The portuguese in particular are already dealing with another migratory flow that subsequently left the portuguese traders after the War of Independence of Bahia.
- (15) Italians and germans had their stores destroyed and this contributed to the departure of these groups from the city.

- (16) The author explains the capital surplus investment process in other territories, as a form of imperialist expansion.
- (17) It was not possible to distinguish whether the author includes foreigners in the list of immigrants, but it is understood that conceptually the largest amount of this number refers to migrants from the rural exodus.
- (18) Many of these were immigrants who managed to rise economically through trade activities. In part of Rua Direita do Santo Antônio and Passo, there was an arab colony, whose inhabitants were mostly lebanese or descendants.
- (19) This program was controversial in many ways, especially in its early stages, having been criticized by peoples who accused it of promoting the social cleanliness of the Center and applauded by others for the restoration actions of many buildings that were in a precarious state of conservation.
- (20) There are different aspects that converge to consider the 1980s as a transitional period between eras. As an example, we can mention the brazilian political scenario that migrated from a dictatorship to a democracy. In terms of the world, the last years of the cold war were experienced, while the embryos of the new world order were already fertilized and developed.
- (21) There is a list of elements that contributed to a greater diffusion of the city in the world, among them, the success of the percussive band Olodum that recorded clips with stars like Paul Simon and Michael Jackson.
- (22) It is worth mentioning Mourad's (2011) thesis that studies the process in other areas of the city, pointing out the existence of large projects that would configure the generalization of the process itself.

## References

- ANDRADE, M. C. (1992). *A Itália no Nordeste, contribuição italiana ao Nordeste do Brasil*. Recife, Massangana.
- AZEVEDO, T. de (1989). *Italianos na Bahia e outros temas*. Salvador, EGBA.
- BAHIA (1987). Decreto estadual n. 7.984 de 4 de setembro de 1987.
- BAHIANA, L. C. C. (1978). Agentes modeladores e uso do solo urbano. Associação de Geógrafos brasileiros. *Anais...* Rio de Janeiro, n. 18, pp. 53-62.
- BEAUJEU–GARNIER, J. (1980). *Geografia de população*. São Paulo, Nacional.
- BRAGA, C. M. L. (1995). *Memórias de Imigrantes Galegos*. Salvador, Centro Editorial e Didático da UFBA.
- BRANDÃO, P. R. B. (2005). *Geografias da presença galega na cidade da Bahia*. Salvador, EDUFBA.

- CAPEL, H. (1972). Agentes y estrategias em la produccion del espacio urbano español. *Revista Geográfica*, n. 8, pp. 19-56.
- CARVALHO, D. de (1935). *Geographia humana, política e econômica*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, vol. I.
- CASTLES, S; MILLER, J. (2009). *The age of migration*. Nova York, Guilford Press.
- COHEN, R. (2005). *Globalização, migração internacional e cosmopolitismo cotidiano*. Lisboa, ICS.
- CORRÊA, R. L. (2005). *O espaço urbano*. São Paulo, Ática.
- FAZITO, D. (2010). Análise de redes sociais e migração. Dois aspectos fundamentais do “retorno”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 72, pp. 89-100.
- FORM, W. H. (1954). The place of social structure in the determination of land use: some implications for a theory of urban ecology. *Social Forces*, Michigan, v. 32, n. 4.
- GANDON, T. R. d’A. (2010). *Portugueses na Bahia na segunda metade do séc. XIX, emigração e comércio*. Salvador, Eduneb.
- HARVEY, D. (2005). *O Novo Imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- MARTINS, J. de S. (1998) O problema das migrações no limiar do terceiro milênio. In: SIMPÓSIO O FENÔMENO MIGRATÓRIO NO LIMIAR DO 3º MILÊNIO, DESAFIOS PASTORAIS. São Paulo.
- MARTINS, O. (1956). *Fomento rural e emigração*. Lisboa, Guimarães & Cia.
- MASSEY, D. S. et al. (1993). Theories of international migration: a review and appraisal. *Population and Development Review*, v. 19, n. 3, pp. 431-466.
- MOURAD, L. N. (2011). *O processo de gentrificação do centro antigo de Salvador 2000 a 2010*. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- NASCIMENTO, A. A. V. (1985). *Dez Freguesias da cidade do Salvador*. Salvador, Empresa Gráfica da Bahia.
- NUSCHELER, F. (1996). “O problema das Migrações no Contexto Mundial”. In: SARMENTO, W. M.; GMÜNDER, U. (orgs.). *Migrações no Brasil e no Mundo*. Salvador, Goether-Institut.
- OBERACKER Jr., H. C. (1985). *A contribuição teuta. À formação da nação brasileira*. Rio de Janeiro, Presença.
- OLIVEIRA, F. de (1987). *O elo Perdido, classe e identidade de classe*. São Paulo, Brasiliense.
- PALACIOS, M. das G. L. de S. (2009). *A reforma do Pelourinho, o Período Pré-1992*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- PORTES, A. (2006). *Estudos sobre as migrações contemporâneas, Transnacionalismo empreendedorismo e a segunda geração*. Lisboa, Fim de Século.
- PRIORE, M. Del; VENANCIO, R. (2013). *Uma breve história do Brasil*. São Paulo, Planeta.
- RAVENSTEIN, E. G. (1885). *The Laws of Migration*. Londres, Blackwel Publishing for the Royal Statistical Society.
- \_\_\_\_\_ (1889). The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*. Londres, v. 52, n. 2, pp. 241-305.

- RIBEIRO, D. de A. (2011). *Gentrification no Parque Histórico do Pelourinho, Salvador – Bahia*. Dissertação de mestrado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- \_\_\_\_\_. (2018a). *Migrações para o Eixo Pelourinho Santo Antônio. Salvador - Bahia*. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- \_\_\_\_\_. (2018b). “Ensaio sobre a Arché Geográfica soteropolitana”. In: GOMES, I. A. (org.). *A produção do conhecimento geográfico*. Ponta Grossa, Atena.
- RIBEIRO, D. (1995). *O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- RODRIGUES, R. N. (2010). *Os africanos nos Brasil*. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- SANTOS, M. A. da S. (1977). *Comércio Português na Bahia, 1870-1930*. Salvador, UFBA.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Casa e balcão, os caixeiros de Salvador 1890-1930*. Salvador, UFBA.
- SANTOS, M. (2008a). *Economia espacial. Críticas e alternativas*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *O centro da cidade do Salvador*. Salvador, Liv. Progresso Editora.
- SARMENTO, W. M. (1996). “Migrações no Brasil – teoria e realidade”. In: SARMENTO, W. M.; GMÜNDER, U. (orgs.). *Migrações no Brasil e no Mundo*. Salvador, Goether-Institut.
- SASSEN, S. (2007). *Una sociologia de la globalización*. Buenos Aires, Katz.
- SAYAD, A. (1998). *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Edusp.
- SINGER, P. I. (1976). *Dinâmica populacional e desenvolvimento: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico*. São Paulo, Hucitec.
- SMITH, N. (1996). *The new urban frontiers. Gentrification and the revanchist city*. Nova York, Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2006). “A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global”. In: ZACHARIASEN, C. B.; NICOLAS, D. H.; ARC, H. R. d’. (orgs.). *De Volta à Cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.
- TAVARES, L. H. D. (2008). *História da Bahia*. Salvador/São Paulo, Edufba/Unesp.
- VASCONCELOS, P. de A. (2002). *Salvador: transformações e permanências (1549-1999)*. Ilhéus, Editus.
- \_\_\_\_\_. (2013). “Contribuição para o debate sobre os processos e formas socioespaciais nas cidades”. In: VASCONCELOS, P. A.; CORREA, R. L.; PINTAUDY, S. M. (orgs.). *A cidade contemporânea, segregação espacial*. São Paulo, Contexto.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Salvador: transformações e permanências (1549-1999)*. Salvador, EDUFBA.
- VIANA FILHO, L. (1946). *O negro na Bahia*. São Paulo, José Olympio.

Received: April 14, 2020  
Approved: June 16, 2020

# Entre motivaciones y efectos. Movilidades residenciales en la Argentina contemporánea

In-between motivations and effects.  
Residential mobility in contemporary Argentina

Lucía de Abrantes [I]  
Luciana Trimano [II]

## Resumen

La investigación explora las tensiones que los “movimientos residenciales” provenientes de la gran ciudad generan sobre localidades pequeñas y medianas de la Argentina contemporánea. A la luz de dos casos etnográficos, presenta un modelo bidimensional para recuperar las motivaciones de los flujos metropolitanos y atender a los efectos que estos desplazamientos producen sobre territorios concretos, modalidades de sociabilidad, percepciones temporales y procesos de identidad. Desde aquí problematizamos, además, algunos de los conceptos más arraigados en las trayectorias de las ciencias sociales.

**Palabras clave:** movilidades residenciales; motivaciones; transformaciones; intersticios.

## Abstract

*This research study explores the tensions that “residential movements” coming from big cities generate on small and medium-sized cities in contemporary Argentina. In the light of two ethnographic cases, the study presents a bi-dimensional model to retrieve the motivations of metropolitan flows and to take into account the effects that mobility produces on specific territories, sociability patterns, temporal perceptions and identity processes. Moreover, through this study we challenge some of the concepts most deeply rooted in the history of the social sciences.*

**Keywords:** residential mobility; motivations; transformations, interstices.

## Introducción

Desde los años setenta, los núcleos centrales de las áreas metropolitanas dejaron de atraer, por primera vez en la historia, efectivos poblacionales y comenzaron un lento declive en el número de sus habitantes, mientras, sus periferias residenciales crecieron a un ritmo constante y creciente. A su vez, otras áreas urbanas no metropolitanas, núcleos urbanos de menor tamaño, y aún áreas rurales distantes, iniciaron un sustancial crecimiento demográfico basado, esencialmente, en los desplazamientos definitivos de población (Arroyo, 2001; Meichtry, 2007). A pesar de su peso relativo, las “movilidades residenciales” que se despliegan desde las grandes ciudades hacia pequeñas y medianas aglomeraciones, en la Argentina, es un campo de estudio escasamente problematizado en el ámbito de las ciencias sociales locales (Trimano y de Abrantes, 2017 y 2018; de Abrantes y Trimano, 2019).

Los motivos vinculados a esta vacancia en las agendas de investigación – y por ende a la invisibilización del fenómeno – son diversos. Por un lado, observamos que los estudios urbanos y rurales han tendido a focalizar los abordajes en los límites de sus territorios paradigmáticos (el campo y la metrópolis), olvidando los movimientos que se producen entre ambas espacialidades. Por otro lado, los estudios abocados a los desplazamientos poblacionales han dirigido sus reflexiones, casi de forma exclusiva, a reponer las problemáticas que despuntan las corrientes internacionales, desatendiendo el volumen de los cambios internos (Perren, 2011, p. 7), descuidando los impactos generados en los sitios de acogida y poniendo el acento en la unicausalidad

del moverse del sujeto migrante (Arango, 1998). Estas razones, sumado a la ausencia de estudios comparativos (Masseroni, 2018), han socavado la posibilidad de conocer cabalmente el fenómeno.

Encontramos, a su vez, que si bien los investigadores inscriptos en el “giro de la movilidad” (Urry, 2007), señalaron la relevancia de este tipo de desplazamiento al momento de analizar la compleja trama de los territorios, no terminan de abrazar el problema (Zunino, Giucci y Jirón, 2017). Indicio de ello es la escasa producción de trabajos, impulsados desde este paradigma, que tengan por objeto el movimiento poblacional que nos ocupa.

En este escenario, la presente investigación analiza las tensiones que los desplazamientos humanos residenciales internos generan en localidades pequeñas y medianas de la Argentina contemporánea. El objetivo es presentar un registro de lectura teórico-metodológico, un modelo analítico, que permita el análisis de la movilidad y los territorios. El modelo que decidimos denominar como “para armar” – porque invita a la construcción continua de categorías – se estructura en base a dos dimensiones clave: las motivaciones de los flujos poblacionales metropolitanos y los efectos que éstos generan en las sociedades receptoras y los territorios de acogida.

La diáda conceptual elaborada, a diferencia de otras perspectivas, emerge de la lectura de referentes empíricos: dos localidades argentinas, una rural y otra urbana, que se han visto fuertemente atravesadas por las movilidades residenciales, que involucran, también, un cambio de escala. De esta manera, la inteligibilidad del objeto se apoya en dos interrogantes: ¿Desde qué prisma es posible

comprender una realidad emergente y móvil? ¿Qué elementos experienciales y situados definen los motivos y los efectos?

## La potencia de la movilidad

El presente trabajo hace foco en un tipo de desplazamiento que fue acogido –aunque muy marginalmente– por las ciencias sociales y los estudios migratorios, que tendieron a clasificarlo como “interno” (Lattes, 2007) e “inverso” (Nakayama y Marioni, 2007). Las razones de esta clasificación se sustentan en cuatro premisas: se desarrolla dentro del territorio nacional, se diferencia de aquellos desplazamientos transfronterizos, sus móviles versan sobre la búsqueda de mejores oportunidades de vida – culturales o ambientales –, y, finalmente, se dirige a contrapelo de la corriente clásica (de las grandes ciudades hacia aglomeraciones, tanto urbanas como rurales, de menor tamaño).

Los movimientos internos adquirieron un rol protagónico en la Argentina de los años cincuenta cuando el conocido éxodo rural, que engrosó las bases de los sectores populares metropolitanos, se postuló como un fenómeno capaz de iluminar la emergencia y consolidación del peronismo (Germani, 1974). Sin embargo, con el tiempo, perdieron terreno frente al avance de las explicaciones volcadas hacia los desplazamientos internacionales (Perren, 2011). Hace dos décadas, el fenómeno volvió a posicionarse y exigüos estudios locales comenzaron a explorarlo importando un repertorio de términos ya consolidados en otras latitudes y haciendo hincapié en el carácter inverso de los nuevos movimientos: “neorruralidad” (Chevalier,

1981), “naturbanización” (Prados, 2011), “rururbanización” (Nates Cruz y Velásquez López, 2019), “migración por estilo de vida” (Benson y O’Reilly, 2009), “migración residencial” (Gurran, 2011) o “de amenidad” (Moss, 2006), entre otros.

Las investigaciones realizadas en dos localidades argentinas, con eje en la movilidad residencial, nos permitieron comprender que la experiencia de los desplazamientos internos desborda a la propuesta migratoria. Reconociendo los aportes realizados desde este corpus de trabajos, en este artículo nos deslizamos desde el paradigma tradicional, que ha tendido a trabajar estos movimientos, para posicionarnos en el paradigma de la movilidad (Urry, 2007) que, paradójicamente, si bien presenta una gran potencialidad para tratar el fenómeno, no ha dirigido sus esfuerzos hacia este tipo de objeto. Este corrimiento no busca instalar un nuevo problema sino, y quizás más importante, proponer otro modo de abordarlo (Cosacov y Di Virgilio, 2019).

En términos generales, la perspectiva móvil postula la necesidad de correr el foco de atención y reemplazar las metáforas hegemónicas, como las de “orden social”, “estructura”, “sociedad”, por las de “redes”, “flujos” y “fluidos”. Nos invita, en este sentido, a mirar “el movimiento (real o imaginado, potencial o deseado) de personas, objetos orgánicos e inorgánicos, dinero, información, recursos, etc., así como los momentos de fricción, éxtasis e inmovilidad” (Zunino, Giucci y Jirón, 2018); todo ello frente a las formas “a-móviles” (sin movimiento) del sistema anterior. En palabras de Tim Creswel (2006), un sistema – moderno – que necesitó fijar a la movilidad porque no encontró un modo de pensarla con las herramientas analíticas disponibles.

Los promotores del giro de la movilidad hicieron hincapié en la necesidad de crear modelos específicos de investigación capaces de capturar y representar tipos de movimiento, así como las prácticas vinculadas a ellos. Los métodos móviles, como explican Sheller y Urry, “no sólo mezclan aproximaciones cualitativas, cuantitativas, visuales y experimentales (...), sino que también intervienen en problemas “aplicados” definiendo lo empírico en formas innovadoras que apuntan hacia nuevos problemas” (2018, p. 335).

## Modelo “para armar”. Entre motivaciones y efectos

El estudio de la movilidad residencial en escenarios no metropolitanos ha impulsado la revisión de los instrumentos metodológicos clásicos y el consecuente desarrollo de técnicas capaces de capturar las huellas de los movimientos (Jirón, 2012). De esta forma avanzamos en la creación de una perspectiva compleja, de un registro móvil, que pueda ajustarse a las peculiaridades de un conjunto de trayectorias en movimiento que articulan el abandono de un escenario, el tránsito hacia otro y, también, el afincamiento en un nuevo lugar de residencia.

Nuestro propósito es registrar la movilidad a partir de un conjunto de elementos experienciales (prácticas y representaciones) que organizamos en un modelo analítico. El modelo, que implica dos dimensiones centrales, un conjunto de segmentos experienciales y que ejecuta diversas técnicas de recolección cualitativas, es sólo una manera de aproximarse al

problema, existiendo otras combinaciones posibles, así como piezas a incluir. Se trata de una propuesta (abierta, múltiple y sujeta a los requerimientos situados) sostenida en métodos móviles que ha funcionado para tratar la complejidad de nuestros casos de estudio, pero que puede hacerse extensiva a otras realidades.

El esquema con el que buscamos iluminar la movilidad invita, por un lado, a recuperar el universo motivacional de las personas que se trasladan desde las grandes urbes hacia las pequeñas y medianas localidades; y por otro, a reflexionar sobre los efectos que produce el arribo de actores con trayectorias metropolitanas sobre territorios concretos, temporalidades disímiles, modalidades de sociabilidad local e identidades ancladas. La división analítica planteada no surge de la abstracción teórica, sino de la experiencia de los actores, quienes, a través de sus representaciones y prácticas, dibujan la traza del movimiento.

Al no existir datos estadísticos<sup>1</sup> que permitan determinar las razones de aquellos actores que se movilizan, así como los efectos que estos movimientos producen, discutimos a partir de referentes empíricos. La metodología, de este modo, se sustenta en un trabajo de campo prolongado y sostenido en el seno de una ciudad no metropolitana y de un pueblo rural, e involucra la aplicación de múltiples técnicas de recolección de datos de corte cualitativo. Con el desafío de seguir y reconstruir las huellas del movimiento, hemos realizado entrevistas en profundidad, observaciones, recorridos comentados, mapeos colectivos, historias de vida, análisis de fuentes documentales, entre otras. Si bien desarrollamos un ejercicio etnográfico

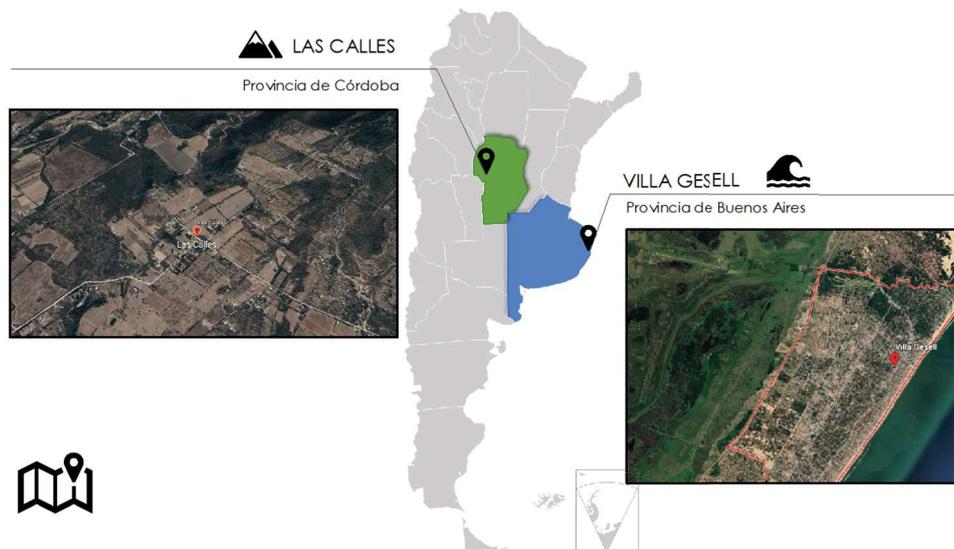
localizado, que confronta y conjuga las experiencias de dos casos paradigmáticos, la investigación entabla relaciones entre las transformaciones situadas y problemáticas sociales más amplias.

El modelo se construyó sobre la base de dos investigaciones de corte etnográfico<sup>2</sup> desarrolladas en una localidad rural de la provincia de Córdoba y una localidad urbana de la provincia de Buenos Aires (Figura 1). En estas aglomeraciones, escenarios arquetípicos del corredor turístico argentino, las movilidades residenciales han generado profundos cambios en los modos de habitar, experimentar e interpretar estos espacios.

#### *El pueblo rural y la ciudad turística*

El pueblo rural de Las Calles, situado en el valle de Traslasierra, comenzó a formarse en 1845, siendo conocido como Las Cuatro Esquinas. Sus orígenes se remontan a los tiempos de la colonia ya que el camino Real al Alto Perú<sup>3</sup> pasaba por este caserío cuya particularidad era el cruce de calles; de allí el origen de su nombre actual. En aquel tiempo era una pedanía del municipio de Nono<sup>4</sup> y recién se constituye como comuna<sup>5</sup> en el año 1992. Según versiones lugareñas, el poblado, que entre los años cuarenta y cincuenta del siglo XX vivió básicamente del cultivo de tabaco y de la cría y faena de animales, nace

Figura 1 – Casos etnográficos



Fuente: elaboración propia en base a datos de Google Maps.

de una colonia inglesa y desde su inicio ha ido acrecentando su población a partir del arribo de diversos flujos poblacionales (Trimano, 2017, 2019).

Al apelar a la periodización nativa,<sup>6</sup> las dinámicas de los desplazamientos humanos hacia Las Calles se organizan en tres momentos paradigmáticos. Un primer período (1947-1960) caracterizado por el afincamiento de inmigrantes jubilados de origen británico, con gran acumulación de capital económico, social y cultural, que arribaron atraídos por un turismo terapéutico: “los gringos auténticos”. Esta comunidad se estableció en un paraje virgen aledaño al casco céntrico del pueblo, llamado El Huaico<sup>7</sup> y desde allí emprendieron la ordenación de una zona residencial, reproduciendo el estilo campestre británico, que los “callejeros” (o nacidos y criados) nombraron como “el barrio de los ingleses”, “de la gente de plata”, “de la gente elegante” o “los de arriba”.

Entre 1960 y los 2000 surge un segundo movimiento poblacional, ahora nacional, proveniente en su mayoría desde Buenos Aires. Por sus características fenotípicas, económicas y simbólicas, los nativos asociaron a los ciudadanos con los británicos de antaño y los denominaron “gringos”. Los nuevos habitantes arribaron a la comarca por líneas de parentesco y efectos de sucesión hereditaria afincándose también en El Huaico.

En el período reciente, que se extiende desde el 2000 hasta la actualidad, toma fuerza una tercera ola interprovincial<sup>8</sup> (proveniente del AMBA<sup>9</sup> y del AMC;<sup>10</sup> ver Figura 2) cuyas motivaciones varían desde la apuesta político-territorial al orden espiritual y religioso: “*los hippies*”. Estos actores coinciden con la presencia de inversores inmobiliarios —

los “cabañeros”— que buscan desarrollar y satisfacer la demanda turística.

Por su parte, la localidad de Villa Gesell, ciudad mediana situada en el Corredor Atlántico de la provincia de Buenos Aires, fue fundada en 1931. Las hectáreas sobre las cuales hoy se levanta la ciudad balnearia fueron consideradas durante mucho tiempo como tierras improductivas: constituían los fondos de las pujantes estancias ganaderas y agrícolas de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la cercanía al mar, las virtudes paisajísticas del lugar y el auge del turismo costero en el territorio nacional, fueron incentivando la creación de una villa balnearia. Bajo esta iniciativa, las hectáreas antes desestimadas se valorizaron y se convirtieron en una buena inversión para ciertas familias pudientes radicadas en el AMBA.

Del mismo modo que Las Calles, Villa Gesell fue nutriéndose de diversos desplazamientos poblacionales con características bien diversas (de Abrantes, 2018). Los nativos coinciden en señalar tres momentos paradigmáticos. El primero de ellos se extiende entre su fundación y 1960 cuando un conjunto de familias de procedencia europea decidieron instalarse en este pueblo — de no más de mil habitantes — para formar parte de la épica de la fundación. Estas familias, constituidas por “los pioneros”, no sólo aportaron el capital económico, necesario para la expansión de la ciudad, sino que también engrosaron las filas de los residentes permanentes. Se instalaron en el conocido Barrio Norte, una zona rodeada de pinos y caracterizada por una trama urbana zigzagueante cuyas calles continúan la morfología natural de los médanos. Además, fueron quienes otorgaron una primera

impronta estética a la villa balnearia con la multiplicación de chalets de líneas uniformes – a dos aguas y de techos rojos – emplazados en lotes extensos.

En esta época también arribaron a Villa Gesell familias argentinas, “los paisanos”, de zonas rurales aledañas que se ubicaron en territorios más alejados de la costa y que constituyeron la mano de obra de los emprendimientos que surgían en la zona. Más aún, estos sectores suelen ser invisibilizados de las narrativas oficiales que tienden a señalar el carácter multiétnico y europeo del contexto fundacional.

Los geselinos identifican un segundo momento que comienza a delinearse en 1960, cuando Villa Gesell se consolida como uno de los destinos turísticos más demandados del país, y culmina en 1980. En esta etapa se registra un gran crecimiento poblacional nutrido de familias procedentes del AMBA. El relato aluvional insiste en remarcar las características de los grupos de nuevos pobladores que adquirieron mayor visibilidad en la villa balnearia de esta época. Por un lado, encontramos a las familias de clase media que se movilizaron hasta aquí atraídas por la potencialidad de diversos emprendimientos turísticos. Por otro, a “*los hippies*” que hicieron de Villa Gesell la cuna nacional de su movimiento cultural (Noel y de Abrantes, 2014).

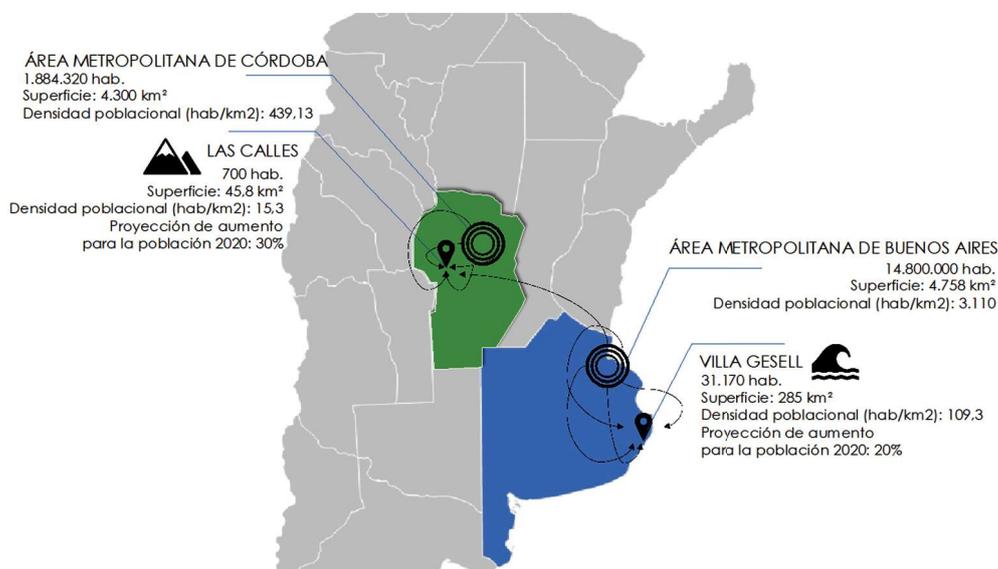
El tercer momento se inicia en los años ochenta y se extiende hasta la actualidad. Este flujo poblacional es el más populoso de todos: en estas décadas se evidencian los saltos intercensales más significativos (según fuentes del INDEC entre el 30% y 50%). A su vez, durante esta etapa se desarrollan con más fuerza las localidades del sur de Villa Gesell diferenciándose de los barrios más tradicionales de la ciudad. Los geselinos

también identifican dos grandes grupos para este último movimiento de procedencia urbana y metropolitana: los “nuevos hippies”, familias de clase media que se movilizan bajo un proyecto de vida alternativo y se instalan en las localidades del sur; y “los del conurbano”,<sup>11</sup> una gran masa de desempleados atraídos por el empleo estacional que el turismo motoriza (ver Figura 2). Este último sector, comienza a situarse en las periferias – en el trasfondo de la ciudad turística – dándole forma a los barrios y asentamientos populares de la localidad (Noel y de Abrantes, 2014).

El pueblo rural y la ciudad turística son escenarios que, desde sus orígenes, han estado acostumbrados al movimiento, recibiendo masas poblacionales de diversa procedencia.<sup>12</sup> Si bien las distintas etapas de las periodizaciones nativas encierran un gran valor heurístico, a los fines de nuestra investigación nos centramos en analizar comparativamente el movimiento metropolitano que se intensifica en los años noventa. El recorte sobre este último período se fundamenta en que la magnitud del crecimiento poblacional, producto de estos últimos desplazamientos, ha desencadenado diversas pujas de sentido e impulsado la pregunta por la identidad del espacio y de quienes habitan allí: ¿Qué fuimos? ¿Qué somos? ¿En qué devenimos? ¿Hasta dónde podemos crecer y transformarnos? Estos fueron los interrogantes disparadores utilizados para construir el modelo bidimensional con el que abordamos la compleja trama motorizada por las movilidades.

Al hablar de las motivaciones, indagamos en las iniciativas y circunstancias de aquellas personas que deciden abandonar los escenarios metropolitanos para trasladarse

Figura 2 – Movilidades entre áreas metropolitanas y escenarios no-metropolitanos de la Argentina



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por el Censo 2010 - Indec.

a pequeñas y medianas localidades: ¿Qué los moviliza? ¿Qué recursos (económicos, sociales, culturales, paisajísticos) los atraen? ¿Cuáles son sus representaciones de la gran ciudad, el campo, el pueblo o la villa balnearia? ¿Qué encuentran cuando llegan? ¿Qué experimentan cuando arriban al nuevo territorio? ¿Qué extrañan de aquello que dejaron? ¿Qué conflictos se desencadenan? En otras palabras, siguiendo la narrativa de la indagación, atendemos a una suite rítmica de rechazo y atracción en el proceso de motivación y en la toma de decisión de las personas que tienen que generar un nuevo proyecto de vida: que incluye cambiar de morada, radicarse e involucrarse con quienes ya habitan el territorio al que se arriba.

Asimismo, exploramos los efectos producidos por el flujo de las grandes ciudades a pequeñas localidades a partir de tres transformaciones detectadas *in situ*: las espaciales, las temporales y las relacionales. El principal supuesto que guía la indagación es que la diversidad de trayectorias, procedencias, pertenencias y tradiciones impactan en la configuración social de estos escenarios. En concordancia con esta intuición, objetivamos las fricciones, simbólicas y materiales, que emergen en las micro-sociedades reactualizadas en el encuentro de los imaginarios, deseos, expectativas y prácticas de habitantes que gestionan su existencia de manera diversa; y que, precisamente, debido a esa coincidencia espacio-temporal,

se posicionan en un juego de “rivalidad por la autoridad simbólica” (Thompson, 1995) del territorio habitado y compartido.

En las líneas que siguen, entonces, reconstruimos un abanico de repertorios nativos sobre las implicancias del movimiento residencial. Esta construcción nos permite reponer las representaciones y prácticas de los ciudadanos que se mueven y también habilita la recuperación de una narrativa local y de modos de habitar donde queda plasmado cómo se conciben los impactos del flujo residencial. ¿Qué nuevos órdenes espaciales, temporales y sociales trae aparejado el fenómeno de movilidad? ¿Cómo interpretan y practican los actores las transformaciones que experimentan?

## Los motivos anudados al movimiento

El objetivo de la investigación no es indagar directamente en las razones ni determinar una única causa capaz de impulsar a una persona o a un grupo a moverse, sino enmarcar la movilidad en el conjunto de prácticas y representaciones en torno “al lugar abandonado” y “al lugar deseado”. Así, entre los imaginarios que se despliegan sobre “lo que se deja” y aquellos sobre “lo que se va a buscar”, entre “las elegías y el encanto” (Trimano y de Abrantes, 2018), elaboramos una “constelación de motivos” que versan sobre diversos tópicos que emergieron como hallazgos etnográficos en nuestros trabajos de campo y que luego fueron sistematizados mediante el ejercicio comparativo.

La *naturaleza*, como foco de tracción, aparece en la mayoría de los relatos nativos como uno de los elementos decisivos del desplazamiento. Lejos de las tradicionales razones económicas, quienes deciden trasladarse señalan que los escenarios de menor escala les permiten experimentar la extensión de lo natural, así como un contacto más estrecho, íntimo y cotidiano con un paisaje menos intervenido. En contraposición, argumentan que el habitar las grandes urbes “los desconecta” de esta experiencia, cuasi ancestral, ya que en estos espacios la naturaleza aparece reducida frente al despliegue o la preponderancia de lo construido. Al respecto, también indican que en las grandes ciudades “el cemento”, “los cableados”, “el asfalto”, “los edificios”, etc., avanzan sobre el paisaje verde incentivando prácticas poco saludables: “Venimos buscando estar cerca de la naturaleza, (...) salimos de las ciudades para vivir tranquilos” (MLC 55 años).<sup>13</sup>

Por otro lado, la relación estrecha con la naturaleza habilitaría, para ellos, un registro del habitar más vigoroso y placentero que ignora algunas de las convenciones sociales y atiende a los movimientos de lo no-humano. Una habitante da cuenta de dicha transformación con estas palabras: “El estar más cerca de las estaciones, más consciente del efecto de la luna, si es primavera u otoño, sentir como se manifiesta el manto verde en el entorno y los pájaros” (MLC, 57 años).

A su vez, la cercanía con la materia viva, tan preciada para quienes se mueven, impulsa una red de prácticas afines que pretenden enmarcarse en un entorno biosocial:<sup>14</sup> la alimentación saludable, el desarrollo de la agroecología y el cuidado del ambiente son

algunos de los elementos destacados. En las observaciones constatamos, por ejemplo, que las tareas de jardinería y huerta son prácticas recurrentes entre los habitantes. La multiplicación de tiendas de venta de productos orgánicos y caseros también es otro dato significativo de estas localidades que promueven una alimentación sana y la producción directa de alimentos.

Asimismo, las sierras y el mar, los dos elementos que marcan el paisaje de los casos bajo estudio, aparecen como generadores de significados terapéuticos y como un modo de adaptación a las condiciones de existencia. El cuidado de sí mismo, orientado al logro de la felicidad, tiene su base tanto en las virtudes de la “autopercepción” como de “autocorrección” de ciertos males que genera la gran ciudad. Desde esta visión, la gran ciudad enferma el cuerpo y deshumaniza las relaciones personales: “Cuando llegué al valle hice mucho trabajo interior. Me quería ir de Buenos Aires, estaba muy cansada de la ciudad (...). Quería ir a un lugar donde merca [cocaína] no, drogas no” (MLC, 33 años). “La ciudad me estaba matando (...), me consumía, me llevaba a los extremos, me destruía (...) y decidí huir” (MVG, 40 años).

Desde otro ángulo, identificamos, en ambas localidades, el trabajo de asociaciones vecinales que se encuadran bajo cierto movimiento ambientalista y proteccionista: la naturaleza, así, se coloca como objeto a proteger, cuidar y preservar de las intervenciones humanas. Este acontecer queda reflejado, por ejemplo, en un conjunto de iniciativas locales en las que hemos participado: asambleas para frenar el desarrollo de proyectos inmobiliarios que atentan contra la virginidad del paisaje

o el patrimonio arqueológico; reuniones comunitarias y debates públicos en donde se discute en qué medida la construcción de caminos de acceso o el desarrollo de “comodidades urbanas” (cableados, wifi, etc.) puede habilitar pero también truncar diversas oportunidades; movilizaciones populares y junta de firmas en defensa del bosque nativo o la no intervención de los médanos vivos; discusiones en los concejos deliberantes locales sobre proyectos que ponen en riesgo el entorno natural de estos escenarios; recorridos con asociaciones ambientalistas realizando rescates de diversas especies animales y vegetales en peligro de extinción; entre otras. Sin la intención de profundizar en un tema tan complejo, incluimos el argumento de un entrevistado metropolitano para demarcar las representaciones que sustentan este tipo de prácticas que se multiplican en los espacios bajo análisis:

Como no tenía la naturaleza ahí al alcance de mi mano, como no la veía, no entendía que había que cuidarla ni que la estábamos destruyendo. Cuando me mudé acá entendí todo y empecé a participar de las asociaciones proteccionistas. Esta playa la tenemos que cuidar: hay que juntar la basura, limitar las construcciones, explicarles a los turistas que no pueden hacer lo que quieren porque este es un recurso muy importante. (MVG, 48 años)

Finalmente, en un juego de oposiciones, muchas de las personas que se desplazan señalan que la preponderancia de lo “natural” frente a lo “construido” habilita un escenario propicio para el desarrollo de un proyecto familiar que involucre la crianza de niños. Los testimonios reflejan la vinculación de

la naturaleza con una infancia plena: “Vivía encerrada en el departamento, no salía a jugar con los amigos, no sabía andar en bicicleta. (...) Acá tiene una vida más feliz: en la calle, en las plazas, en el mar, con el bosque” (MVG, 37 años). De modo que los niños y las niñas tienen la posibilidad de desplegar diversas actividades en un entorno donde el contacto con el tejido vivo del que son parte es continuo. Hemos constatado que algunas de las actividades recreativas habituales de las familias son el senderismo de montaña, el reconocimiento de la flora y la fauna autóctona o los paseos al interior del bosque o a orillas del atlántico. Las propuestas educativas alternativas, como las que promueve la pedagogía Waldorf, también se constituyen en una pieza angular de la elección del cambio residencial ya que en estos escenarios suelen ser más frecuentes y accesibles que en otros contextos.

*El cambio del estilo de vida* es otra de las motivaciones para quienes deciden abandonar la gran ciudad. Este cambio involucra a la naturaleza, a las prácticas saludables, el autocuidado y la autocorrección, pero también versa sobre la necesidad de “volver hacia el pasado”. Ese pasado se postula como un estado deseado frente a, como sostuvo un geselino, un “presente complicado”. Ante el avance de prácticas consumistas, la competencia, la vinculación con la tecnología o el “despilfarro”, estos espacios se presentan como libres de esos “males”: “Acá estamos más lejos de todo eso, de esa intoxicación capitalista y consumista que te come” (MVG, 64 años). “Lo que más me gusta es la autenticidad, se sigue viviendo como hace cincuenta años. Todos tienen su huerta, la gente sigue transportándose a caballo. Esas cosas de pueblo que preservan su estado natural” (MLC, 54 años).

Hemos visto que el contacto con la naturaleza posibilitaría la recuperación de una experiencia ancestral y una vida saludable que fue mitigada por el avance de la creciente urbanización. Pero también el *estilo de vida* que puede practicarse en estas localidades parece erigirse como una recuperación de otros elementos desmantelados por el despliegue del “sistema capitalista y consumista”: la sencillez, el ascetismo y la austeridad. “Me doy cuenta cuando estoy acá que al llegar a Buenos Aires los mensajes son ¡comprá, comprá! Si no tenés cosas no perteneces, todo te lleva a consumir” (MLC, 46 años).

El *ritmo* del habitar es otro de los motivos anudados al movimiento. Henri Lefebvre (2004) sostuvo que el ritmo expresa la interrelación entre el tiempo y el espacio. Cada lugar posee uno o varios ritmos que surgen de la yuxtaposición de las actividades cotidianas de las personas, la morfología del espacio y las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales. Los ritmos pueden ser más o menos rápidos, cíclicos, ondulantes o constantes.

Si bien los especialistas señalan que el ritmo es una categoría “escurridiza” (Iparraguirre, 2011), difícil de aprehender mediante las técnicas habituales, lo cierto es que, al indagar sobre el universo de las motivaciones, los sujetos interpelados construyen argumentos en los que la temporalidad del espacio público y privado adquiere relevancia. Al respecto, los entrevistados coinciden en señalar que el ritmo de las nuevas localidades es más tranquilo y lento que aquel que han experimentado en las aglomeraciones de mayor tamaño: “Quería vivir más tranquila”; “Vivir a otro ritmo, sin la locura porteña”;

“La ciudad me agotó, cumplió su ciclo”; “Allá vivía al palo [rápido], me enfermé, no podía seguir así”. Estos testimonios se apoyan en algunos gestos cotidianos y prácticas vecinales que hemos registrado durante caminatas y recorridos comentados por los territorios. Así, sacar la silla a la vereda cuando baja el sol, “tomar fresco” y fomentar conversaciones con algún caminante u otros próximos, donde no solo surgen temas comunes sino también “chismes”, es una particularidad arraigada al paisaje social. Al igual que “salir a la vereda”, “dormir la siesta” o “caminar lento”, para apreciar el entorno y observar a las personas que transitan por el espacio público, son comportamientos típicos que se enmarcan dentro de los rituales pueblerinos.

El ritmo más pausado, a su vez, tendría un impacto positivo en los modos de habitar. Quienes se trasladaron explican que “La tranquilidad, el tiempo que las personas tienen para escucharte (...), es otro clima en todo sentido, no sólo el clima de la naturaleza, el sol, la lluvia, es ‘el clima de la gente’. Acá no te despachan, acá te atienden” (MLC, 54 años). Sin embargo, este estado, en torno al tiempo en que las actividades y la sociabilidad se despliegan, no parece ser igual de deseado para toda la población. Un estudio realizado con la juventud geselina (de Abrantes y Felice, 2015) mostró, por ejemplo, que este segmento de la población tiende a demarcar el aburrimiento, el letargo y la agonía de los tiempos locales: “Acá no pasa nada, es muy difícil ser joven en esta ciudad”.

Otro de los elementos experienciales refiere a la escala o tamaño de estas localidades. Por un lado, esta característica, “la comunidad chica”, menos densamente poblada, se configura como uno de los

principales patrimonios para quienes se afincaron en estas localidades hace varias décadas; es decir, para los lugareños: “Acá nos conocemos todos con todos y también nos ayudamos en todo lo que podemos. La comunidad chica y la solidaridad son los patrimonios más importantes que tenemos y hay que cuidarlos” (LVG, 65 años).

Las cualidades detalladas aparecen, también, en las representaciones de quienes se encuentran organizando el movimiento como un estado deseado que salen a buscar. Así lo explica otra habitante metropolitana quien, luego de vacacionar múltiples veces en Villa Gesell, decidió, junto a su marido, emprender una nueva vida en esta localidad: “Volvimos a Buenos Aires, al caos, al destrato, a todo eso y dijimos basta: nos tenemos que mudar (...). La tranquilidad de la comunidad, eso de que todos se ayudan me da como una sensación de contención, de estar entre amigos (...) por eso tomamos esta decisión” (40 años).

La escala, en este sentido, habilitaría el despliegue de un *lazo social* más estrecho, redes solidarias más estables y contundentes, prácticas de intercambios y cadenas de favores. “Si se enferma alguien del pueblo sacamos el auto a cualquier hora y lo asistimos. Nos ayudamos entre vecinos (...). A veces si se carnea un animal nos prestamos una pata, o un costillar. Se conserva eso como antes (...)” (LLC, 31 años).

Estas redes de solidaridad y “de confianza” se desarrollan en un marco en donde el anonimato, estructura arquetípica de la vida urbana, no encuentra lugar entre las relaciones sociales. Como sostienen Greene y de Abrantes (2018, p. 228), en este tipo de escenario los vínculos se desarrollan “no entre completos extraños sino entre sujetos con

mayor o menor grado de familiaridad, o que con pocos esfuerzos podrían dejar de serlo". Al respecto, un geselino argumenta: "Acá sigue funcionando el fiado. Vas a la farmacia y no tenés para pagar y no pasa nada. Volvés otro día y saldás la cuenta". Además insiste en comparar, a partir de su experiencia, el modo en que opera la sociabilidad en las grandes ciudades: "En Buenos Aires eso es imposible, ni en los barrios sigue funcionando el fiado. Allá sos uno más del montón" (LVG, 54 años).

En línea con estos hallazgos, las asociaciones vecinales representan espacios significativos para la comunidad. Los clubes, las cooperativas, los talleres y los espacios comunitarios congregan a una gran cantidad de habitantes que buscan, en sus palabras, "sentirse entre amigos y hacer cosas para el bien común", "pensar soluciones colectivamente", "ayudar a los que necesitan", "juntarse con el otro". Como señaló un entrevistado, esta característica sólo es posible gracias a la escala: "Acá todo se discute entre todos, el tamaño de este lugar también lo posibilita. En Buenos Aires no podés estar preguntándole a los millones que viven ahí si están de acuerdo con asfaltar una calle" (LVG, 64 años).

La vida apacible de la aldea otorga una imagen, frente al anonimato e inmediatez de la experiencia urbana, de calidez, solidaridad y encuentro fraternal pero también de *seguridad*. Así, el argumento de la seguridad aparece como otro de los estados a alcanzar. "Por eso nos fuimos. No fue fácil tomar la decisión, pero preferimos una vida en paz que una vida llena de miedos" (MVG, 50 años). En concordancia con este fragmento de entrevista, encontramos que las grandes ciudades aparecen como un espacio cargado

de peligrosidad del cual huyen en busca de nuevas formas de vida en donde "la puerta abierta", "estar en la vereda", "no tener miedo", "caminar de noche", "no estar perseguido", entre otros textuales, parecen ser posibles.

Las oportunidades laborales vinculadas a la temporada turística son, por supuesto, otro de los factores que incide al moverse: "en verano hay trabajo hasta para el gato", explican los nativos. Revirtiendo el argumento que sostiene que las oportunidades suelen estar amarradas a las grandes ciudades, remiten, además, a cierta *redistribución* social que contrasta con la competencia "sinistra" de la gran ciudad: "Además de que hay trabajo en verano, el tema de que sea una ciudad chica ayuda mucho (...) hay más posibilidades siendo menos. Allá, en el Conurbano, conseguir trabajo es una odisea, es una competencia sinistra" (MVG, 26 años).

El conjunto de motivaciones que recuperamos evidencia cómo se despliegan los imaginarios sobre el antiguo lugar de origen, la gran ciudad, y el nuevo lugar de residencia, las medianas y pequeñas localidades. Estos imaginarios y prácticas se construyen a partir de contrastes entre blancos y negros, entre estados deseados y estados abandonados, entre paraísos e infiernos, entre lo vivido y lo posible. Es decir, los motivos no sólo permiten analizar de qué manera se figura, para quienes se mueven, el lugar de acogida, sino también el lugar del que huyen o se van. Este ejercicio nos permitió reconstruir una narrativa y un modo de habitar la metrópoli desde una perspectiva poco explorada: la de aquellos que alguna vez la han habitado, pero hoy deciden abandonarla.

La gran ciudad se dibuja en un juego de tensión y alivio. Aunque el habitante se retire de la ciudad en la que ha crecido, aunque ya no quiera radicarse en ella, es una sombra que abraza sus dudas, sus certidumbres y sus formas de ser y estar en otros sitios. Se figura en los recuerdos, la mayoría de ellos poco felices, pero también en la añoranza. Esa añoranza, paradójicamente, comienza a hacerse lugar entre las representaciones cuando son interpelados por los motivos y la consecución de lo imaginado: ¿Aquello que salieron a buscar, finalmente, es encontrado? ¿Sus imaginarios sobre estas localidades se volvieron, de algún modo, realidad? Es aquí cuando muchos de los efectos de este tipo de movilidad residencial empiezan a emerger en las distintas voces de los protagonistas del movimiento.

## Los efectos de la movilidad como heurística socio-crono-espacial

A continuación, presentamos los principales efectos que los flujos de personas (y todo lo que transportan) producen en su entorno socio-crono-espacial. Esta segunda dimensión heurística, que completa el “modelo para armar”, se construye desde una tríada de transformaciones que tensan la trama móvil: las *espaciales*, las *temporales* y las *relacionales*. El supuesto-guía es que el tiempo y el espacio, así como los vínculos entre los habitantes, son continuamente redefinidos por la movilidad.<sup>15</sup>

La variable utilizada para desentrañar las *transformaciones espaciales* es la mutación morfológica, entendida como los cambios salientes en la apariencia

externa (forma-estructura) e interna (de funcionamiento) del territorio. Es decir, examinamos cómo la movilidad residencial produce mutaciones en la configuración de las tramas territoriales que consecuentemente inciden en los modos de ocupación y de apropiación del espacio.

Para los habitantes atlánticos y serranos, desde hace aproximadamente dos o tres décadas, sus territorios comenzaron a cambiar o quizá conscientes de dichos cambios comenzaron a nombrarlos: “Hace 20 años estaba quietito todo”. Estas transformaciones impulsadas por el crecimiento poblacional, en algunos casos leídas como sinónimo de “progreso” y en otras en términos de “desmejora”, son evaluadas desde la referencia temporal “antes/ahora”.

Los entrevistados suelen destacar, en primer lugar, los cambios que observan en la materialidad del paisaje indicando el avance del frente urbano y el trastocamiento de la “esencia paisajística del lugar”: “Esto antes era un paraíso y mirá ahora: cemento por todos lados” (LVG, 70 años), “Si vos asfaltas le quitas la esencia al lugar. El estilo de vida, el paisaje se alteraría” (MLC, 56 años).

Estas marcas de la transformación material también se detectan en la sucesión temporal de mapas oficiales a los que hemos accedido a través del trabajo de archivo en dependencias locales. El caso de Villa Gesell muestra que la ondulación de la trama urbana característica de la localidad, calles que se pliegan a la fisionomía de los médanos, comenzó a dialogar hace varias décadas con la forma de la cuadrícula: calles paralelas, asfaltadas y con una disposición de viviendas mucho más contiguas (imagen en Figura 1). Algunas de las imágenes encontradas en el

Archivo Municipal muestran, además, un proceso de multiplicación de edificios en altura que va ganando terreno a los chalets de techos a dos aguas y desplegando otra disposición y ocupación del territorio.

El asfalto, los semáforos, la cuadrícula, el cemento, la densidad, la cercanía entre viviendas, son algunas de las nuevas formas que empiezan a irrumpir en el espacio y a convivir con formas anteriores. “Todo esto empezó hace poco, con el crecimiento y las migraciones que llegan desde Buenos Aires” (LVG, 70 años). Asimismo, estos cambios producen transformaciones en las dinámicas sociales: “No se trata sólo de la belleza del paisaje sino de cómo nos relacionamos. Si vos caminas por los médanos en zigzag tardás 5 minutos por cuadra, si caminas en el asfalto recto tardas 1 minuto (...). Esos minutos cambian todo” (LVG, 70 años).

El crecimiento de las localidades también se ve acompañado de un proceso de estratificación social que encuentra su expresión en el espacio (Noel y de Abrantes, 2014). Ante esto, hemos encontrado que la elitización de la naturaleza funciona como una máscara de estos procesos: “Esta zona dicen que es más linda y exquisita porque trajeron árboles de Europa”, “Si te fijás todas las casas lindas están en el bosque y cerca del mar”, “Hay una gran división que se expresa en la estética de las casas y en la cercanía a la naturaleza”. En ambos casos de estudio corroboramos que las fronteras sociales y materiales, como efecto de la movilización, se trazan sobre el espacio a partir de la localización de este recurso.

En Villa Gesell, una ciudad que se desarrolló en paralelo a la línea costera, pudimos constatar, a partir de recorridos comentados que realizamos junto a los

habitantes, que las zonas de cercanía a la playa y al bosque condensan a los grupos más establecidos y son aquellas sobre las que se vuelcan las políticas públicas destinadas a embellecer, regular y ordenar el espacio. En Las Calles, por su parte, la posibilidad de estar cerca de la sierra, tener una casa con vistas y habitar un segmento del espacio alejado y lo menos densamente poblado, se convierte en uno de los aspectos más visibles del proceso de segregación.

Algunas apelaciones a la naturaleza, incluso, pueden volverse argumentos para el ejercicio de una “violencia civilizada” (Carman, 2011) sobre aquellos considerados “otros”, “rústicos”, “salvajes”, “paisanos” o “pobres”. La siguiente reflexión de un recién llegado sobre el proceso de desmalezamiento que llevan a cabo los lugareños, retrata este ejercicio: “El peón es obligado a matar las especies de su propio hábitat. ¿Cómo te vas a valorar si tuviste que liquidar todo tu hábitat con el cual tenías una relación anímica?” (MLC, 64 años).

Sin embargo, el crecimiento residencial no es el único proceso que impulsa mutaciones morfológicas. El turismo es otro factor capaz de desplegar diversas disputas entre ideas de desarrollo y conservadurismo. Aquí no profundizamos en esa movilidad estacional, pero sí destacamos que el avance de la frontera urbana, a partir de la conformación tanto de urbanizaciones residenciales como turísticas, compite por el suelo y el agua, desplazando, en algunos casos, a quienes moran y trabajan en dichos escenarios.

La expansión de la metrópoli en pequeñas y medianas escalas, por lo general, se desarrolla con escasa planificación previa y nula evaluación del impacto socio-ambiental que provoca. Los proyectos impulsados

por los intereses del mercado inmobiliario, aprovechan, por un lado, la subvaloración de la actividad rural y el consecuente menor valor del suelo; y, por otro, la rentabilidad turística. Al analizar los despliegues burocráticos locales e interpelar a un conjunto de funcionarios, hemos detectado una llamativa ausencia de normativas que protejan y conserven las particularidades originales de los paisajes serranos y atlánticos. Es por ello que también nos ocupa aquel acaecer donde las formas de resistencia colectivas, en las que viene cobrando gran relevancia el Plan de Ordenamiento Territorial,<sup>16</sup> dan cuenta del control sobre la producción y reproducción, a fin de cuentas, de los modos de habitar.

Frente a una territorialidad desbordada por el proceso de urbanización y por los paisajes de privilegio, algunos sectores sostienen la defensa de otro espacio asociado a sus experiencias, a sus sentidos de pertenencia y de identidad territorial, que no solo es para los propios habitantes, sino también para los potenciales turistas que buscan consumir ese espacio natural: “Por suerte pusieron una reglamentación para la parte edilicia porque lo lindo del pueblo es su tranquilidad... si vos llenas de cabañas se pierde el encanto” (MLC, 54 años). “Acá hay un plan de zonificación que debe ser cumplido (...) no podemos permitir que los negociados inmobiliarios vayan contra esa norma” (LVG, 32 años).

Por su parte, las *transformaciones temporales* de la movilidad emergen en el entrecruzamiento de temporalidades disímiles (metropolitanas y lugareñas) y son aquellas que configuran una experiencia “crono-liminal”. Aquí queda tensionado el “tiempo del reloj” con el “tiempo glacial”, es decir, el tiempo productivo y cronológico, con una

percepción del tiempo más consciente del yo cosmológico que propone un ritmo vital de acción pausado, sin presiones y vinculado al contacto con la naturaleza (Castells, 2003).

La experiencia crono-liminal, como una fase de apertura, confluencia, choque y ambigüedad, simboliza la transición entre dos estados diferenciados. Desde este registro nos preguntamos: ¿Qué sucede en la concepción del tiempo de un grupo de personas que se traslada de su lugar de origen, vertiginoso y fugaz, a un territorio nuevo, tranquilo y bucólico? ¿Cómo se modifica la cotidianidad de la sociedad receptora, inscripta en ciertos valores y costumbres, a partir de la llegada de otros ritmos? En ambos casos, ¿Cómo se vive la experiencia de un tiempo marcado por una epifanía?

Encontramos que quienes se movilizan, y llegan para quedarse, experimentan el pasaje de una secuencia temporal a otra y una suerte de “desfasaje”. Esta disquisición queda reflejada en el testimonio de un metropolitano de Las Calles:

Vengo de trabajar 12 horas diarias en Buenos Aires. (...) Tenía dinero, una familia tipo... eso que llaman ser feliz. Tuve una crisis existencial y tomé la decisión de irme, renuncié a todo. La gente de acá tiene una tranquilidad envidiable, uno no nace con esa paz interna. (38 años)

Para estos sujetos, incluso, el tiempo parece habitarse como una experiencia escindida y antitética, cristalizada en el “invento de una rutina”: “La vida en las sierras es tranquila, para no enloquecer me armé una rutina y durante la semana me tengo que despertar a las nueve de la mañana, ni sé

bien para qué, pero me tengo que levantar” (MLC, 34 años). “Cuando llegué (...) no sabía qué hacer con el tiempo, era como que me sobraban horas. Estuve bastante confundida hasta que me fui acomodando a la rutina de este lugar” (MVG, 40 años).

El cambio de ritmo que conlleva el pasaje de una escala mayor, “vertiginosa”, a otra menor, “de quietud”, supone una ruptura biográfica casi perturbadora. El tiempo oscila entre un pasado y un presente. Se trata de una sucesión en la que los ciudadanos “metropolitanos” deberán dejar de ser lo que eran para ser lo que son ahora, generando un impacto en las probabilidades de los destinos de vida futura.

El deseo vehemente del residente metropolitano por adquirir un estado natural de “tranquilidad” (capital del que disponen los lugareños de manera innata) choca con una temporalidad ya adquirida cuando, por ejemplo, según un poblador de Las Calles, lo importante es “cumplir horario” con las sierras: “Llegas con un ritmo acelerado y hay que adaptarse, la gente acá maneja otras velocidades. En el valle no ando apurado, pero siento que tengo que cumplir horario con el paisaje” (56 años).

En un sentido similar, un habitante de la localidad balnearia relata algunas de las desconexiones temporales que percibió al llegar al nuevo escenario cuando trataba de abastecerse de ciertos productos: “¿Qué pasa con los negocios de esta ciudad? No entiendo cuándo abren y cuándo cierran. Es imposible manejarse con horarios tan estrictos, acá hay otros tiempos” (LVG, 58 años). Como contrapartida de estas experiencias, “los que están” tienden a delimitar las dificultades para adaptarse de “los que llegan”:

No quiero hablar de la viveza que trae el de allá. A mí me ha tocado estar haciendo cola para entrar a la estación de servicio a cargar [nafta] y viene uno y se manda. Entonces, vos decís “éste no es de acá”. Esa cosa, del que viene de afuera, que no se amolda, que le cuesta. Están acostumbrados a otro ritmo y por eso aparecen nuevos problemas con esos hábitos urbanos. (LVG, 48 años)

Los receptores del flujo poblacional también organizan las transformaciones entre un “antes” y un “ahora” que impone cambios en sus trayectorias, formas de sociabilidad y trabajo. Dichas referencias sintagmáticas manifiestan el disloque de la propia temporalidad: “Antes había poquitas casas”, “ahora hay muchas casas”; “antes había gente buena”, “ahora la gente ni te saluda”; “antes era más tranquilo”, “ahora es todo un desorden”; “antes nos conocíamos entre todos”, “ahora desconfiamos de nuestros vecinos”; “antes se plantaba tabaco”, “ahora viven del turismo”; “antes cuidábamos a la naturaleza”, “ahora la explotamos”; “antes la gente se tenía que ir a otro lado a trabajar”, “ahora viene gente de afuera que quiere vivir acá”.

Los testimonios y las prácticas analizadas indican que en el cruce de temporalidades se constituye un tiempo nuevo en donde los unos y los otros se ven obligados a reconfigurar sus propios marcos de sentido, negociar y adaptarse a los ritmos de la trama emergente. Algo parecido ocurre en un plano más macro, donde es destacable la existencia de otra superposición de temporalidades que responde a las características paisajísticas y productivas de estos lugares. En estas localidades más pequeñas las lógicas estacionales, las condiciones meteorológicas y

el factor climático admiten un rol central en la organización de las actividades y en las formas del transcurrir.

El tiempo meteorológico, por ejemplo, impone restricciones y habilita cursos de acción. En el invierno, cuando las temperaturas descienden, los modos de habitar los territorios serranos y atlánticos se transforman radicalmente: “En invierno es muy tranquilo, hace mucho frío y recién podés asomar la cabeza después de las 10 de la mañana” (LLC, 31 años). “En verano esta ciudad es despampanante: tenés playa, sol, la avenida llena de negocios y restaurantes (...). En invierno cambia todo, hace muchísimo frío, los comercios cierran y los turistas se van. Es otra dinámica, se convierte en un pueblo fantasma” (LVG, 62 años). Esta dualidad que se figura como difícil para un lugareño, puede resultar hasta imposible para un recién llegado: “Pasar el invierno acá es muy difícil. No tiene ni punto de comparación con Buenos Aires. Allá si hace frío te ponés una campera y listo. Acá se te complica un poco la vida” (MVG, 42 años).

El invierno y el verano,<sup>17</sup> además, marcan los ritmos y ciclos productivos. Al tratarse de puntos de atracción turística estival, que explotan sus cualidades paisajísticas al calor del sol, la actividad económica, la vida cotidiana y también la espacialidad se organiza estacionalmente:<sup>18</sup> “En verano recibimos un millón de turistas y en invierno somos un pueblo de 40 mil habitantes; en verano estamos enloquecidos y en invierno no pasa nada. (...) Pasamos del pleno empleo al desempleo, así de la noche a la mañana El cambio es muy fuerte” (LVG, 32 años). “El ritmo de vida del pueblo está determinado por las estaciones del año: en verano tenemos

mucha corrida porque hay que trabajar para juntar platita para el invierno” (LLC, 60 años).

En el tejido temporal de las localidades se articulan entre sí el tiempo pausado del nativo y el acelerado del recién llegado. El tiempo del verano y el del invierno; el auge del trabajo y la inactividad; el tiempo del frío y el del calor. El tiempo mítico, el de la memoria y la reconstrucción histórica de un pasado sentido como mejor, y el de la esperanza, el del futuro.

Con *transformaciones relacionales* nos referimos al impacto de estos movimientos en las formas comunicativas, en las tramas culturales y en los espacios de interacción de las localidades. Para desentrañar este efecto perseguimos procesos de “etiquetamiento cruzado” como el resultado del arribo de subjetividades de la gran ciudad (“gringos”, “hippies”, “inmigrantes”, “del conurbano”, “porteños”) a las localidades de menor escala. Nos preguntamos: ¿Qué trae consigo esa referencia a otros? ¿Qué se pone en juego en el contacto? ¿A partir de qué criterio se establece la autoctonía y la forestería?

La operación reflexiva que esgrimimos surge de la propia lectura que los habitantes realizan de ellos mismos en su encuentro con los otros. Hemos advertido que una de sus mayores preocupaciones es la mirada del “otro” y la falta de espacios de encuentro genuino entre “viejos y nuevos pobladores”. Dicha inquietud nos advierte acerca de una primera gran tensión, aquella que da cuenta de procesos de construcción de otredad entre lugareños/forasteros; pueblerinos/ciudadinos; establecidos/*outsiders*; nativos/extranjeros; pioneros/recién llegados, viejos/nuevos habitantes. Las movilidades impactan en la sociabilidad local articulando diferentes trayectorias biográficas, laborales, formativas y

generacionales en las que se ponen en juego saberes y prácticas diferentes.

Ante esta situación, los antiguos habitantes referencian la llegada de “gente de afuera” como un problema: “No quiero que venga nadie más (...). Ahora no podemos tener animales porque a los vecinos de la ciudad les molesta (...) ¿Cómo pasó esto si nosotros estamos hace más años acá? Te sacan libertad. (LLC, 45 años). “Vienen, vienen y se quedan porque piensan que con la temporada alcanza, pero no. (...) esta ciudad no da para más. No puede seguir recibiendo gente con costumbres y tradiciones tan distintas (LVG, 30 años).

En esta sintonía, aquellos que llegan para quedarse aducen las dificultades que encuentran al arribar: “Al principio son bastante cerrados ‘los paisa’, tienen desconfianza porque ya tuvieron experiencias en las que algún pícaro los quiso aventajar y meten a ‘los de afuera’ en la misma bolsa” (MLC, 56 años). “Los primeros años son difíciles. La gente no te acepta tan rápido. Sos el que viene de otro lugar” (MVG, 42 años).

Los testimonios exponen cómo operan las fronteras sociales y el modo en que los protagonistas de este fenómeno procesan las distancias. Al decir de Pierre Bourdieu (1990), las categorías identitarias utilizadas por los actores siempre encubren vínculos de dominación y explotación. Las etiquetas “pionero”, “del conurbano”, “gringo”, “hippie”, “paisa”, se inventan a partir de una caja de herramientas sedimentada en un territorio específico. Son tipificaciones situadas y utilizadas para realizar una clasificación de las subjetividades. Es decir, una taxonomía que supone toda una sensibilidad en relación al otro; una taxonomía de lo propio, de facción,

de pertenencia, que permite clasificar a las personas según diversos atributos.

En el caso serrano, un recién llegado, argumenta su posición de privilegio frente a los antiguos pobladores de la localidad: “Nosotros tenemos que venir a decirles que las circunstancias han cambiado, que la alimentación orgánica es cada vez más importante... Siento que tengo una misión, con perdón de la palabra. Siento que debo hacerles abrir los ojos” (MLC, 64 años). Los lugareños, desde su lugar, apelan a la legitimidad que le otorga haber forjado ese pueblo: “Nosotros nos damos cuenta, no somos tan ‘paisanos’, esto recién empieza (...). Queremos proteger nuestra cultura” (LLC, 38 años).

En las localidades estudiadas confluyen grupos que despliegan procesos de alteridad (Hall, 2003; Briones, 2005; Grimson, 2011). Por ello, cuando nos referimos a lo “local”, imaginamos un lugar poroso donde un conjunto de círculos desarrollan una sociabilidad del “entre nos” (Svampa, 2008). El círculo es la forma típica de sociabilidad en estos escenarios: el modo de asociación en el que se desarrollan las pautas que diferencian a unos y otros. Estas pautas distinguen la sociabilidad paisana o pionera, definida por el parentesco y la reciprocidad mutua, de la de los residentes metropolitanos, más proclives a una “sociabilidad de las afinidades electivas” (Svampa, 2008).

La imagen motora del círculo permite establecer relaciones entre las formas comunicativas y los espacios de interacción. En este testimonio de un residente de Las Calles, oriundo de la gran ciudad, se percibe con claridad el encuentro y desencuentro entre grupos: “El problema de la zona es juntar esas

dos culturas. Hoy en día 'los de afuera' son los de Buenos Aires, son los 'hippies', 'los gringos', esos son" (59 años).

En Las Calles, observamos que la presencia de metropolitanos ("gringos" y "hippies") es casi nula en espacios públicos y sitios típicos de encuentro de la comunidad local: por ejemplo, en las fiestas patronales y festividades tradicionales. Además, las estrategias diferenciadoras de este grupo se vislumbran en actividades sociales y recreativas, así como en la elección de una determinada actividad espiritual o deportiva: el yoga femenino y el golf masculino.

Por su parte, quienes se movilizaban en estas últimas décadas hacia Villa Gesell tienden a localizarse en dos zonas bien diferenciadas de la ciudad: una que se despliega hacia atrás, lejos del frente costero (sectores populares con menos recursos "los del conurbano") y otra zona constituida por las localidades del sur (sectores medios más establecidos, "hippies"). Ambos sectores, que arribaron en un mismo período, suelen mantener clausurados sus círculos de sociabilidad sobre sí mismos: "Los de acá no nos juntamos con los de allá. Venimos de distintos lados, bah, en realidad tenemos distintos intereses" (MVG, 42 años). Más aún, existe un tercer círculo: "los pioneros", esas familias que forjaron y vieron nacer a la villa balnearia que mantienen sus tradiciones en los clubes de barrio, que organizan las festividades locales y se autodenominan como los verdaderos propietarios de la villa balnearia.

Ahora bien, no es la proximidad lo que reconforta la relación entre círculos, sino el conflicto y la distancia. El "modelo de murmuración" (Sennett, 2002), en este punto, se manifiesta como una de las expresiones

de la convivencia. Vale recordar que "la chismografía constituye un intercambio irrestricto de información acerca de otras gentes; sus pecados, asuntos amorosos o pretensiones (...) donde estas intimidades constituyen el conocimiento común" (Sennett, 2002, p. 146). Los habitantes geselinos nos explican sobre la preeminencia de este mecanismo como regulador de la vida social: "En una ciudad como ésta los chismes regulan mucho: los accesos y restricciones", "Acá todo se maneja por rumores: 'que éste es así', 'que éste está con tal', 'que éste saca guita de allá' (...) así todo".

Al reconstruir las transformaciones relacionales, encontramos, por un lado, un proceso de "etiquetamiento cruzado"; y, por otro, un "modelo de sociabilidad en círculos" que tienden a cerrarse sobre sí mismos. Estas dinámicas se montan sobre relaciones de desigualdad y poder que expresan una puja por la legitimidad del habitar, por la auténtica posesión del territorio, por la defensa de las tradiciones y por la posibilidad o no de formar parte de la comunidad.

## Reflexiones finales

Este trabajo profundizó el análisis de un tipo de movimiento poblacional que implica no sólo un cambio de residencia sino también uno de escala: aquel que se originan en las grandes ciudades para afincarse en localidades de menor tamaño. Estos movimientos, poco explorados por las agendas locales, se constituyen en un factor clave para entender las dinámicas de asentamiento poblacional de la Argentina contemporánea, en particular,

pero quizás también de otros escenarios con características similares.

Desde “la potencia” que encontramos en el paradigma de la movilidad, y con un corrimiento de los tradicionales estudios de las migraciones, delineamos un modelo teórico y metodológico (un registro móvil) para analizar algunas características modulares del fenómeno. Este modelo que llamamos “para armar”, porque invita a la construcción continua, se levantó sobre un conjunto de datos cualitativos recogidos mediante un trabajo de campo prolongado en dos localidades argentinas con algunos rasgos similares y otros contrastantes.

El ejercicio etnográfico permitió delinear dos dimensiones para emprender el abordaje: las *motivaciones* que impulsan el movimiento y las *transformaciones* que generan en los territorios de acogida. Esas dimensiones fueron adquiriendo capacidades analíticas reveladoras al verse nutridas de un conjunto de elementos experienciales, de prácticas y representaciones situadas, capaces de caracterizar y problematizar al fenómeno del movimiento.

Por un lado, el abordaje del repertorio motivacional nos permitió encontrar narrativas contundentes sobre los espacios abandonados y los espacios deseados. Así, la naturaleza, los estilos de vida, la escala, el lazo social, la distribución de oportunidades, el anonimato y la solidaridad, la sensación de seguridad o el consumismo, se postularon como los principales tópicos de los argumentos de quienes se mueven. Por otro lado, el análisis de las transformaciones espaciales, temporales y relacionales, reconstruidas a través de las voces de “los que llegan” y “los que están”, como así también desde el registro

de sus prácticas, nos permitió observar la emergencia de un tipo de espacio, de tiempo y de vínculo que hace conjugar, en presente, algo que se intuye como opuesto. El trabajo de campo y los métodos móviles, en definitiva, develaron que más allá de las expresiones duales, las construcciones de alteridad y la tensiones sociales, las movilidades motorizan intersticios, pliegues y mixturas.

Así, el análisis de ambas dimensiones nos condujo hacia el encuentro de “zonas liminales” en donde se entretujan, produciendo una otra cosa, diversos elementos que parecen no haber sido concebidos para coexistir. En estos lugares convive el paisaje prístino con las intervenciones urbanas; el tiempo del verano y el tiempo del invierno; el tiempo pueblerino con el metropolitano; la idealización del pasado con la esperanza futura de los que llegan; el lazo social pequeño con el anonimato; los deseos de los que abandonan la gran ciudad con los temores de quienes reciben.

Paul B. Preciado (2019) sostiene que el universo entero está cortado en dos y solamente en dos. “En este sistema de conocimiento, todo tiene un derecho y un revés. Somos el humano o el animal. El hombre o la mujer. Lo vivo o lo muerto. Somos el colonizador o el colonizado. El organismo o la máquina” (2019, p. 23). Somos “lugareños” o “metropolitanos”, “ellos” o “nosotros”. “La norma nos ha dividido (...) Y forzado después a elegir una de nuestras partes. Lo que denominamos subjetividad no es sino la cicatriz que deja el corte en la multiplicidad de lo que habríamos podido ser” (2019, p. 23).

Uno de los elementos más sobresalientes de este tipo de movilidad residencial es, justamente, la apertura del interrogante por la identidad dual. El arribo de nuevas

subjetividades, el encuentro con un otro y las tensiones por la autoctonía, esconden este tipo de pregunta: ¿Qué somos: un pueblo o una ciudad? ¿Somos el estado virgen de la naturaleza o la intervención del cemento y los cableados? ¿Somos lentos o acelerados? ¿Somos el pasado o el futuro? ¿Somos lugareños o metropolitanos?

Hemos visto que en las localidades estudiadas existe una inminente necesidad por identificarse y clasificarse unos con respecto a los otros, pero también de definir, conjuntamente, las nuevas formas de ser, estar y habitar el espacio compartido. En esa convivencia conflictiva de subjetividades, unos y otros, disputan la autoridad de la definición. Sin embargo, en ese disputar también se están transformando a sí mismos.

No se trata, entonces, de abandonar un espacio, un ritmo, una escala, para asumir necesariamente otra; tampoco de lo que se importa de otros escenarios, de lo que se resiste, se cede o se pierde. Se trata, por el contrario, de lo que emerge del encuentro, de lo que convive. No importa, así, si dejaron de ser metropolitanos para convertirse en lugareños, tampoco si el pueblo se volvió una metrópolis en miniatura o si los ritmos producen desfasajes biográficos y la naturaleza retrocede ante al avance del frente urbano. No es de un lado o del otro; son los “cruces”, diría Preciado (2019), son los intersticios, preferimos alegar nosotras, aquello que nos permite comprender la trama compleja y conflictiva que motorizan las movilidades.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-3066-3417>

Universidad Nacional de San Martín, Instituto de Altos Estudios Sociales, Centro de Estudios Socioterritoriales, de Identidades y de Ambiente. San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina. deabranteslucia@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5634-8175>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina. lucianatrimano@gmail.com

## Notas

- (1) Con excepción de los censos realizados cada diez años, en la Argentina no existe una política estadística que recoja datos sistemáticos sobre aglomeraciones de menor escala. Tampoco, con este relevamiento, se recuperan los movimientos poblacionales intra-provinciales. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que releva sistemáticamente los principales indicadores sociales, no se realiza en este tipo de escenarios; está dirigida a ciudades que superan los 200.000 habitantes (de Abrantes, 2018).

- (2) La investigación en Villa Gesell comenzó el año 2014 y en Las Calles en el 2010; ambas continúan desarrollándose en la actualidad.
- (3) El camino viejo no pasaba por la actual RP 14, principal arteria vial de movilidad y acceso a la región realizada en la década del treinta.
- (4) Una de las localidades de San Alberto con mayor concurrencia turística. Se encuentra colindante a Las Calles accediendo por la RP 14.
- (5) Asentamiento poblacional de hasta 2.000 habitantes (Ley Orgánica n. 8102/91 de Municipios de Córdoba).
- (6) Las periodizaciones nativas de los distintos movimientos poblacionales que se afincaron en Villa Gesell y Las Calles fueron reconstruidas a partir de los datos relevados en las entrevistas, el análisis de fuentes documentales y la lectura de un conjunto de producciones locales de corte historiográfico. Tanto las fuentes documentales como las producciones locales son consideradas en este texto como parte del repertorio nativo y no como antecedentes analíticos de la problemática.
- (7) Este paraje se ubica geográficamente “arriba” del casco céntrico de Las Calles donde habita la mayor parte de la población “lugareña”.
- (8) Según datos de los últimos censos nacionales (2001-2010), Las Calles presenta un aumento de población de más del 30%.
- (9) El Amba es la zona urbana común que conforman la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (40 municipios de la provincia de Buenos Aires que se organizan en tres cordones que rodean a la ciudad capital).
- (10) El AMC es el área centro-norte establecida por 46 localidades alrededor de la ciudad de Córdoba. Incluye el aglomerado urbano denominado Gran Córdoba y localidades más lejanas que constituyen una red de influencia recíproca (Iplam-Ley n. 9841).
- (11) Se conoce como Conurbano Bonaerense a los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires que rodean en forma de cordones a la ciudad capital. Aunque esta categoría es utilizada desde hace décadas para identificar una realidad geográfica y social, lo cierto es que no posee un claro estatuto jurisdiccional, político ni administrativo (Segura, 2015).
- (12) En estas localidades también existen flujos poblacionales hacia afuera. Aunque estos movimientos son menos populosos, mayoritariamente son los jóvenes quienes se mueven hacia otros espacios de mayor escala en busca de oportunidades de estudio y/o trabajo.
- (13) Establecemos la diferencia entre “metropolitanos” y “lugareños” para demarcar los grupos sociales que conviven en las localidades y entre los que se despliegan las disputas analizadas. Metropolitanos son quienes, socializados en ámbitos urbanos y metropolitanos, se movilizan desde las grandes ciudades y arriban con las últimas olas poblacionales; lugareños, aquellos que nacieron en esos espacios o hace varias décadas que lo habitan. Para agilizar la lectura utilizamos las siglas MLC para referenciar “metropolitano/a de Las Calles” y MVG para metropolitano/a geselino/a. Asimismo, LLC corresponde a lugareño/a de Las Calles y LVG, lugareño/a de Villa Gesell.
- (14) Pertener a un hábitat donde se prioriza lo simbiótico sobre lo semiótico (Massoni, 2016) en tanto los objetos naturales también son sujetos de derechos.

- (15) Un análisis extendido sobre las fantasías que impulsan la salida de la metrópoli y las fricciones que desata el encuentro con una realidad no contemplada puede encontrarse en (de Abrantes; Greene; Trimano, 2020).
- (16) Es una norma, que desde un enfoque eco-sistémico y a partir de las necesidades de las poblaciones, plantea lineamientos y acciones para ordenar el territorio (Barchuk; Britos; De la Matta, 2009).
- (17) El invierno comprende, desde el punto de vista nativo, el período entre abril y octubre, y el verano, los meses restantes, siendo el pico más alto en enero y febrero.
- (18) La concentración del empleo durante la temporada estival configura otra arena de disputa entre lugareños y metropolitanos. Sumado a las tensiones espaciales que genera el turismo, aparecen representaciones encontradas en torno a quienes son los que “merecen” ocupar los puestos de trabajo disponibles. Esta dimensión, al igual que otras de corte político, serán presentadas en un próximo trabajo ya que el modelo analítico, como advertimos, invita a sumar elementos que complejizan el abordaje de los movimientos.

## Referencias

- ARANGO, J. (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid, v. 53, n. 3, pp. 282-296.
- ARROYO, M. (2001). La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas. *Scripta Nova*. Barcelona, v. 97.
- BARCHUK, A.; BRITOS, A.; DE LA MATTA, E. (2009). Diagnóstico de la cobertura de bosques nativos de la provincia de Córdoba. *Sistema de Información Geográfico. Inédito. Grupo de Investigación de Ordenamiento Territorial Participativo*. Universidad Nacional de Córdoba.
- BENSON, M.; O'REILLY, K. (2009). *Lifestyle migration: expectations, aspirations and experiences*. Londres, Ashgate.
- BOURDIEU, P. (1990). *Sociología y Cultura*. México, Grijalbo.
- BRIONES, C. (2005). “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales”. En: BRIONES, C. (ed.) *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires, Antropofagia.
- CAMARERO RIOJA, L. (1993). *Del éxodo rural y del éxodo urbano. Ocaso y renacimiento de los asentamientos rurales en España*. Madrid, Estudios.
- CARMAN, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires, FCE.
- CASTELL, M. (2003). “El reverdecimiento del yo: el movimiento ecologista”. En: CASTELL, M. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad. V. II*. Buenos Aires, Siglo XXI.

- CHAMPION, A. (1989). *Counterurbanization. The changin pace and nature of population deconcentration*. Londres, Arnold.
- CHEVALIER, M. (1981). Les phénomènes néoruraux. *L'Espace Géographique*. Paris, n. 1, pp. 33- 49.
- COSACOV, N.; DIVIRGILIO, M. (2019). Movilidades espaciales de la población y dinámicas metropolitanas en ciudades latinoamericanas. *Quid 16*. Buenos Aires, n. 10, pp. 1-16.
- CRESWELL, T. (2006). *On the move. Mobility in the modern western world*. New York, Routledge.
- DE ABRANTES, L. (2018). *Habitar entre polos. Una etnografía de las experiencias de transformación urbana en una ciudad media bonaerense*. Tesis de maestría. FLACSO, Argentina.
- DE ABRANTES, L.; FELICE, M. (2015). ¿Ciudad sin jóvenes o jóvenes sin ciudad? Reflexiones sobre el derecho a la ciudad en jóvenes que habitan en ciudades intermedias. *Cuaderno Urbano*. Resistencia, v. 19, n. 19, pp. 115-136.
- DE ABRANTES, L.; TRIMANO, L. (2019). Movilidades residenciales en pequeñas y medianas aglomeraciones argentinas. *Segunda Escola de Ciência Avançada em Mobilidades (SPMob2019)*. (Des)Igualdades em movimento. Mobilidades e o urbano na América Latina - Universidade de São Paulo.
- DE ABRANTES, L.; GREENE, R.; TRIMANO, L. (2020). *Huir de la metrópolis y de la pandemia*. Ciper/ Académico.
- GERMANI, G. (1974). El surgimiento del peronismo y los migrantes internos. *Desarrollo Económico*, n. 55.
- GREENE, R.; DE ABRANTES, L. (2018). “El modo de vida en ciudades no-metropolitanas: disolviendo el binarismo urbano/rural”. En: GREENE, R. (ed.). *Conocer la ciudad. Imaginarios, métodos, cartografías, sentidos*. Santiago de Chile, Bifurcaciones.
- GRIMSON, A. (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- GURRAN, N. (2011). “Migración residencial y transformación social en las costas australianas”. En: MAZÓN, T.; HUETE, R.; MANTECÓN, A. (eds.). *Construir una nueva vida. Los espacios del turismo y la migración residencia*. Santander, Milrazones.
- HALFACREE, K. (2001). Constructing the object: taxonomic practices, ‘counterurbanization’ and positioning marginal rural settlement. *International Journal Population Geography*, v. 7, n. 6, pp. 395-411.
- HALL, S. (2003). “Introducción: ¿quién necesita ‘identidad’?”. En: HALL, S.; DU GAY, P. (comps.). *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires, Amorrortu.
- IPARRAGUIRRE, G. (2011). *Antropología del tiempo. El caso Mocoví*. Buenos Aires, Sociedad Argentina de Antropología.
- JIRÓN, P. (2012). Transformándome en la sombra. *Bifurcaciones*. Santiago de Chile, n. 10, pp. 1-14.
- LATTES, A. (2007). “Esplendor y ocaso de las migraciones internas”. En: TORRADO, S. (comp.). *Una historia social del siglo XX. Tomo II*. Buenos Aires, Edhesa.

- LEFEBVRE, H. (2004). *Análisis del Ritmo. Ritmo-análisis: espacio, tiempo y vida cotidiana*. Nueva York, Continuum.
- MASSERONI, S. (2018). Los estudios sobre migraciones y la formación de investigadores en Argentina. *@-migrinter*. Poitiers, v. 17.
- MASSONI, S. (2016). *Avatares del comunicador complejo y fluido. Del perfil del comunicador social y otros devenires*. Quito, Ciespal.
- MEICHTRY, N. (2007). "Emergencia y mutaciones del sistema urbano". En: TORRADO, S. (comp.). *Una historia social del siglo XX. Tomo II*. Buenos Aires, Edhesa.
- MOSS, L. (2006). *The amenity migrants. Seeking and sustaining mountains and their cultures*. UK, Cabi.
- NAKAYAMA, L.; MARIONI, S. (2007). Migración por opción: El fenómeno migratorio en destinos turísticos de montaña. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. San Pablo, v. 1, n. 2, pp. 101-136.
- NATES CRUZ, B.; VELÁSQUEZ LÓPEZ, P. (2019). Gentrificación rururbana. Estudios territoriales en la Florida (Manizales-Villamaría) y Cerritos (Pereira) Colombia. *Territorios*. Colombia, v. 41, pp. 143-170.
- NOEL, G.; DE ABRANTES, L. (2014). La gran división. Crecimiento y diferenciación social en una ciudad balnearia de la costa atlántica bonaerense. *Argumentos*, n. 16, pp. 141-166.
- PERREN, J. (2011). *Las migraciones internas en la Argentina moderna. Una mirada desde la Patagonia: Neuquén, 1960-1991*. Buenos Aires, Prometeo.
- PRADOS, M. (2011). Naturbanización. Ejemplos en áreas de montaña y periurbanas. *Sociedad Catalana de Geografía*. Barcelona, v. 71, n. 72, pp. 179-200.
- PRECIADO, P. B. (2019). *Un apartamento en Urano. Crónicas del cruce*. Barcelona, Anagrama.
- SEGURA, R. (2015). "La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio". En: KESSLER, G. (ed.). *Historia de la Provincia de Buenos Aires. Tomo 6: El Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Unipe y Edhasa.
- SENNETT, R. (2002). *El declive del hombre público*. Barcelona, Península.
- SHELLER, M.; URRY, J. (2018). Movilizando el nuevo paradigma de las movilidades. *Quid 16*. Buenos Aires, n. 10, pp. 333-355.
- SVAMPA, M. (2008). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires, Biblos.
- THOMPSON, E. P. (1995). "Introducción: Costumbre y cultura y Patricios y Plebeyos". En: THOMPSON, E. P. *Costumbres en común*. Barcelona, Grijalbo.
- TRIMANO, L. (2017). Paisas y gringos. Neorruralidad serrana, transformaciones relacionales e identidades emergentes. *Chungara*, v. 49, n. 3, pp. 461-471.
- \_\_\_\_\_ (2019). ¿Qué es la neorruralidad? Reflexiones sobre la construcción de un objeto multidimensional. *Territorios*, n. 41, pp. 119-142.
- TRIMANO, L.; DE ABRANTES, L. (2017). Procesos de comunicación y nuevas movilidades en pequeñas y medianas aglomeraciones argentinas. Ponencia presentada en las IV JORNADAS INTERNACIONALES DE SOCIOLOGÍA DE LA AMS. UCM, Madrid.

TRIMANO, L.; DE ABRANTES, L. (2018). De elegías y encanto. Pensar la gran ciudad desde afuera. Ponencia presentada en el III CONGRESO INTERNACIONAL DE VIVIENDA Y CIUDAD. FAUD, UNC, Argentina.

URRY, J. (2007). *Mobilities*. Cambridge, Polity.

ZUNINO SINGH, D.; GIUCCI, G.; JIRÓN, P. (eds.) (2018). *Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina*. Buenos Aires, Biblos.

Texto recibido em 2/mar/2020

Texto aprovado em 4/ago/2020



# Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto?

Urbanization and land regularization impasses.  
Who has veto power?

Jeferson Tavares [I]  
Marcel Fantin [II]  
Douglas de Almeida Silva [III]

## Resumo

O objetivo deste artigo é problematizar os impasses nas decisões sobre remoções e regularização fundiária a partir do papel das ações de planejamento urbano em assentamentos precários. A questão central é compreender os conflitos interescalares e os embates entre os modelos de desenvolvimento urbano e ambiental. Nosso objeto de estudo é o processo de remoção dos moradores do jardim Nova Esperança, em São José dos Campos-SP sob dupla perspectiva: o empreendedorismo municipal e o plano de urbanização e regularização fundiária como instrumento de negociação. Os impasses que resultam desses conflitos são analisados pela teoria dos atores com poder de veto, particularizando a tomada de decisão sobre o uso e a propriedade da terra diante das novas formas de ordenamento territorial.

**Palavras-chave:** planejamento; remoções; plano de urbanização; regularização fundiária; atores com poder de veto.

## Abstract

*The objective of this article is to problematize impasses in decisions about removals and land regularization based on the role of urban planning actions in precarious settlements. The central issue is to understand the inter-scalar conflicts and clashes between the models of urban and environmental development. Our object of study is the removal process of residents from the Jardim Nova Esperança settlement, in the city of São José dos Campos, State of São Paulo, under a double perspective: municipal entrepreneurship and the urbanization and land regularization plan as a negotiation instrument. The impasses that result from these conflicts are analyzed through the veto player theory, particularizing decision-making about land use and land ownership in view of new forms of territorial planning.*

**Keywords:** *planning; removals; urbanization plan; land regularization; veto players.*



## Introdução

As ações no campo do planejamento urbano e do urbanismo estão deslocando-se com maior intensidade da burocracia administrativa estatal para a iniciativa popular. Um conjunto de mudanças no papel da gestão e dos agentes públicos e privados tem contribuído para algumas iniciativas populares que procuram construir caminhos para o acesso aos serviços que o Estado não consegue prover e para a demanda que o mercado não tem interesse em atender. Esse movimento reposiciona o papel do planejamento no contexto atual.

Tal fato não é novidade. Em texto clássico, Oliveira (1981) demonstrou como a iniciativa da população marginalizada do processo legal de urbanização das grandes metrópoles construiu as periferias das cidades brasileiras por meio de iniciativa própria e desvinculada da administração pública e do mercado formal.

Nessa perspectiva histórica, podemos avaliar que a novidade das iniciativas populares contemporâneas encontra sua finalidade de reivindicação da cidade usando como instrumento o planejamento urbano. Pela natureza dos conflitos, muitas dessas iniciativas concentram-se na luta pela moradia como um ambiente mais amplo de luta por direitos econômicos, sociais e culturais, tendo na questão da localização um elemento central para efetivação dos direitos a saúde, educação (em todos os níveis) e lazer, assim como de condições de trabalho justas e favoráveis. Esse quadro de efetivação de direitos é completado pela segurança da posse da terra como componente central do direito à moradia adequada e pelo acesso aos serviços de saneamento básico e mobilidade. Portanto, essas iniciativas

populares não se resumem à construção de unidades habitacionais, mas ao ordenamento urbano pela garantia de permanência na cidade e acesso à urbanidade.

Essas iniciativas populares ocorrem não exclusivamente pela autoconstrução, mas pela interferência no planejamento urbano e nas políticas públicas por meio de ações planejadoras, dentre elas os planos e projetos de urbanização, regularização fundiária, zoneamento, etc., que são discutidos e/ou formulados fora da administração pública e propostos a ela como alternativa à visão setorial e classista muitas vezes predominante. Na visão de Laval (2018), são essas iniciativas que guardam algum tipo de oportunidade para superar a nova razão do mundo em que o neoliberalismo leva “à degradação social e econômica da posição dos dominados, resultantes da lógica ao mesmo tempo competitiva e desigual do capitalismo neoliberal; a degradação acelerada do meio ambiente; e a degradação da via política democrática” (ibid., p. 164).

O tradicional processo de planejamento urbano estatal, localizado no ambiente tecnocrático ou formulado em períodos de abertura democrática, sempre ocorreu de forma centralizada e sob sua exclusiva tutela. O que tem ocorrido nas últimas décadas, fundamentalmente após o processo de redemocratização, é a insurgência ou emergência de questionamento em relação a essa forma de planejamento, não exatamente aos seus instrumentos, mas ao processo a partir do qual é praticado.

O ponto de tensão é que, embora de iniciativa popular centrada na escala comunitária, a efetivação dessas ações depende das instituições (administrativas ou jurídicas) para sua implantação. O que leva a um impasse e à necessidade de negociação num campo

eminentemente de conflitos e polarizações, tendo em vista que essas propostas são construídas muitas vezes em oposição às práticas tradicionais do planejamento.

Estão presentes, nesse processo, a administração pública (federal, estadual e municipal), o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as instituições de ensino (universidades), além de representantes de classe (entidades de classe profissionais, sindicais). Colaboram para esses embates os organismos de caráter multilateral, organizações sociais não governamentais (como associações comunitárias, de bairro, etc.) e a iniciativa privada a partir de setores econômicos tradicionais, como o mercado imobiliário, bancos, o setor industrial, de entretenimento, os veículos de imprensa (mídia televisiva e jornais impressos) e os escritórios técnicos (de engenharia consultiva e de planejamento urbano). Portanto, não se pode afirmar que o Estado não esteja presente nesse processo, mas a origem das demandas e decisões já não é mais centralizada e unidirecional.

As abordagens das intervenções passam pela ordem do espaço regional, metropolitano, local e de bairro, onde surgem diferentes iniciativas que, por um lado, formulam e aplicam os discursos ideológicos (Villaça, 2001); e, por outro, constituem resistências a esse projeto por proposições contra-hegemônicas. O que se apresenta é uma relação complexa de diferentes escalas institucionais e dimensionais que se cruzam num conflito pelo ordenamento do espaço urbano e que resultam em impasses decisórios que afetam populações vulneráveis.

A Comunidade do Jardim Nova Esperança, localizada no município de São José dos Campos-SP, apresenta elementos desses conflitos que permitem compreender essa

problemática e formular questões e ponderações sobre os impasses e sobre as oportunidades de soluções. O que se propõe é a problematização desses conflitos a partir da área de conhecimento do planejamento urbano, buscando construir um pensamento sobre as alternativas possíveis.

## Empreendedorismo urbano e suas repercussões na cidade

Empreendedorismo urbano, termo cunhado por Harvey (2005), é uma interpretação das novas maneiras de ordenamento urbano que surgem em fins dos anos 1980 nos países de capitalismo avançado, como meio de as cidades superarem a crise da década anterior pelas ações estratégicas de geração de renda provenientes do capital privado.

O modelo de empreendedorismo é contraposto ao tradicional modelo de administração dos recursos e configura-se por um novo papel da gestão estatal. Nele, a cidade é colocada como produto e condição dos processos sociais de transformação moldados pela lógica da circulação e acumulação do capital (ibid., p. 163). Essa postura empreendedora foi adotada como instrumento de desenvolvimento econômico envolvendo-se nas atividades de mercado, de produção e investimento. No empreendedorismo urbano, a competitividade e a busca pelo crescimento econômico locais ocorrem com certa autonomia do poder nacional, tendo em vista o anacronismo do regime fordista-keynesiano ante um regime de acumulação flexível (ibid., pp. 165-167) por meio de vantagens locais, negociações diretas com empresário, competição de subsídios, etc.

As estratégias ocorrem, de forma geral, pelos investimentos públicos que criam um contexto favorável para o investimento do capital privado; pela criação de condições competitivas do meio urbano para ampliar a participação na divisão espacial do consumo por meio de decisões, obras e eventos que construam uma imagem de cidade segura e inovadora; pela garantia de concentração de atividades de controle e comando que, por sua vez, requerem altos investimentos em infraestrutura e mão de obra qualificada; pela divisão do superávit por parte do governo central para abastecer ações dos governos locais; e, complementarmente, tem influência o papel da cidade na hierarquia urbana, por isso levam-se em conta as diferentes escalas espaciais para sua compreensão (zonas e comunidades locais, centros de cidade e subúrbios, região metropolitana e Estado-Nação) (ibid., pp. 169-176).

As ações praticadas pela prefeitura municipal de São José dos Campos e que, em última instância, repercutem nos esforços de remoção da Comunidade Jardim Nova Esperança resultam desse modelo de empreendedorismo que se apoia não apenas nas instâncias locais, mas também nas regionais e metropolitanas, porque correspondem às diferentes escalas institucionais desse tipo de ação.

## Algumas dimensões dos conflitos

A relação de interescalearidade institucional e dimensional dos conflitos é uma particularidade no caso do jardim Nova Esperança. Aqui, trata-se especificamente como, nas escalas

regional, metropolitana, local e de bairro, sobrepõem-se ações de abrangência internacional (por meio do BID), nacional (por meio da Petrobras e dos programas federais de provisão habitacional), estadual (pelas diferentes instâncias do governo do estado de São Paulo) e municipal (por meio da prefeitura de São José dos Campos e da associação de moradores do jardim Nova Esperança). Essa sobreposição cria uma rede de relações que é tensionada pela polarização entre a remoção ou a permanência dos moradores na região do Banhado, da qual emerge a necessidade de negociação entre poder público e iniciativa popular. E sobre a qual pesa o poder de decisão pela saída negociada ou pela remoção forçada.

### Na escala regional e metropolitana: competitividade e segregação

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, cuja sede é o município de São José dos Campos, tem papel estratégico na potencialização da competitividade econômica da Macrometrópole Paulista. No PAM, Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (Emplasa, 2014), estão previstas grandes obras logísticas com fins à integração territorial e ao posicionamento da macrometrópole numa divisão internacional do trabalho, por meio de atração de grandes investimentos empresariais. E a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte colabora nesse contexto por ser o principal eixo nacional de industrialização conectando diretamente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro às regiões metropolitanas de São Paulo e de Campinas. No âmbito metropolitano, São José dos Campos tem incentivado e proporcionado um crescimento urbano

espraiado, colaborando com a dispersão urbana por meio da extensiva implantação de condomínios residenciais fechados e dos recentes condomínios tecnológicos e industriais. No setor oeste, concentra-se a aprovação de condomínios residenciais de alto padrão que permitirão um processo de conurbação com projetos similares a serem implantados no município de Jacareí a partir do prolongamento da via Jaguari.

Lencioni (2008) traz o conceito de ilhas urbanas para tratar desse fenômeno, segundo o qual um “arquipélago” de condomínios residenciais fechados, shopping centers e outros enclaves fortificados, com poucas relações entre si, contribui para uma metrópole fragmentada e espraiada. Para a consolidação desse modelo, que contrapõe o conceito centro-periferia, principal compreensão do crescimento das cidades brasileiras durante o século XX, o acesso a uma autovia e às infraestruturas avançadas de telecomunicações é elemento fundamental a ser disponibilizado.

Essa estratégia reforça um padrão segregacionista ao se contrapor à predominância de construção de conjuntos habitacionais de baixa renda na porção leste do município, nas proximidades do município de Caçapava. Nessa escala, existe uma lógica clara de desenvolvimento liderada pelo município-sede (São José dos Campos) que setoriza porções da região pela constituição de áreas com maior ou menor potencial de desenvolvimento econômico, a partir das concentrações de classes sociais orientadas por polos de riqueza, no setor oeste, e de pobreza, no setor leste.

A articulação dessa estratégia regional e metropolitana passa por grandes obras setoriais, principalmente de transportes, que se estruturam pela Via Banhado. Essa Via,

uma proposta de alça viária no centro da cidade para desviar o tráfego da área central, superar a barreira da rodovia Dutra e ligar os setores norte e oeste ao setor sudoeste, é o fato que materializa o conflito provocado pela prática do empreendedorismo urbano nas suas diferentes escalas e que impõe a agenda das remoções para o jardim Nova Esperança.

### Na escala municipal: sistema viário e remoções

O município de São José dos Campos tem longa história de concretização de seus planos diretores, fundamentalmente pela previsão de remoção de população pobre para promover a extensão do seu sistema viário.

No período de 1958 a 1964, foram propostos pelo Cepeu (Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 21 projetos divididos em Plano Preliminar e Planos Setoriais. Nesse período, o Cepeu consolidou a estratégia da administração municipal de um planejamento urbano baseado na expansão do sistema viário municipal que se propagaria pelas áreas de fundos de vale e estaria interligado às rodovias estaduais (São José dos Campos, 1961). O segundo plano diretor, elaborado entre os anos de 1969 a 1971, pela Setete Engenharia S/A, Jorge Wilhelm Arquitetos Associados e SD Consultoria de Planejamento Ltda. (Costa, 2007), propôs um anel viário como a “espinha dorsal” do município (São José dos Campos, 1971, p. 36). Em 1975, o município concluiu a ampliação da avenida Fundo de Vale, prevista pelos planos do Cepeu, e parte do anel viário, previsto pelo plano do consórcio de consultores (Amaral, 2008; Rosa Filho,

2002), resultando na remoção de 150 famílias da Favela da Linha Velha e na criação de uma frente para a expansão industrial e imobiliária.

Nesse período, a prefeitura previu a remoção das famílias do Banhado para empreender um parque temático com recursos do Grupo Disneyworld (Almeida Silva; Vianna e Zanetti, 2017). A partir de 1996, intensificaram-se as remoções de comunidades de todo o município, que somaram 975 famílias (de onze núcleos) destinadas para conjuntos habitacionais, em média 16 km distantes dos locais de origem (Santos, 2010; Reschilian e Santos, 2014), com suporte do programa federal Habitar Brasil-BID, da ação estadual por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e, mais recentemente, pelo programa federal Minha Casa Minha Vida.

O maior expoente desse processo foi a ação sobre a comunidade do Pinheirinho, em 2012, que envolveu a remoção violenta de cerca de 1.500 famílias. A reintegração de posse da propriedade de Naji Robert Nahas onde, a partir de 2004, instalou-se a comunidade foi marcada pela liderança da prefeitura de São José dos Campos, subsidiada pelo judiciário (por meio de designação de um juiz estadual, assessor da Presidência do Tribunal de Justiça) e executada pela polícia militar (Souza, 2018, pp. 121 e 137), numa versão atualizada do modelo coronelista que articula poder público e privado por meio da força policial, para satisfação de uma classe social, como interpretou Leal (1948), no clássico *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*.

Com as remoções, também ocorreu a ampliação do anel viário, incluindo os prolongamentos na marginal do ribeirão Vidoca, as vias Norte, Oeste e seu prolongamento, assim

como as vias Cambuí e Jaguari (ambas em construção). Ainda estão previstas a Via Banhado e a ponte estaiada como finalização do anel viário (São José dos Campos, 2006).

Os curiosos casos do viaduto da Kanebo, cujas obras foram interrompidas pela crise dos anos 1980, e da projeção de uma ponte estaiada, denominada Arco de Inovação, simbolizam, na escala local, a substituição do modelo fordista de desenvolvimento pela hegemonia das recentes políticas neoliberais que têm como foco a valorização do Parque Tecnológico de São José dos Campos, cujo empreendimento destinado à promoção de ciência, tecnologia e inovação (fundado pela prefeitura em 2009) apresenta como expansão, para 2019, um bairro planejado, denominado Cidade Tecnológica, com espaço para setores residenciais, de serviços, moradias estudantis e da indústria denominada “4.0”.

A inserção de novos atores no campo do planejamento urbano da cidade, nesse caso o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), contribuiu consideravelmente para essa estratégia de novos empreendimentos, ao garantir linhas de crédito para a “desfavelização” e para investimentos viários a partir do Programa de Estruturação Urbana (PEU), celebrado em agosto de 2011, entre a prefeitura e o BID, por meio do contrato de empréstimo n. 2323 OC/BR (valor global de U\$178.026.200,00) que, dentre outras ações, prevê o reassentamento das famílias do jardim Nova Esperança para a construção da via no Banhado (BID, 2011).

Das poucas ações da prefeitura a se oporem à onda de remoções e reassentamentos foram: a aprovação da lei n. 144, de 22 de dezembro de 1994, que regulamentou as Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social);

e a formulação do Plano Diretor de 1995, realizado por meio de consultoria com Universidade Estadual Paulista (Unesp, *campus* de Rio Claro-SP), que definiu uma política habitacional com diretrizes voltadas às Zeis, à Habitação de Interesse Social (HIS) e à regularização fundiária e urbanística (Costa, 2007). Entretanto, a prefeitura não regulamentou a HIS, tampouco a regularização fundiária e urbanística dos loteamentos e assentamentos listados como Zeis, incluindo, nessa lista, o jardim Nova Esperança. A Lei de Zoneamento n. 428/2010, diante das disputas tensionadas pela sociedade civil, manteve a Zeis e foi incorporada nas bases do projeto de urbanização e regularização fundiária da comunidade, mas, na última regulamentação (Lei complementar n. 623/2019), foi suprimida.

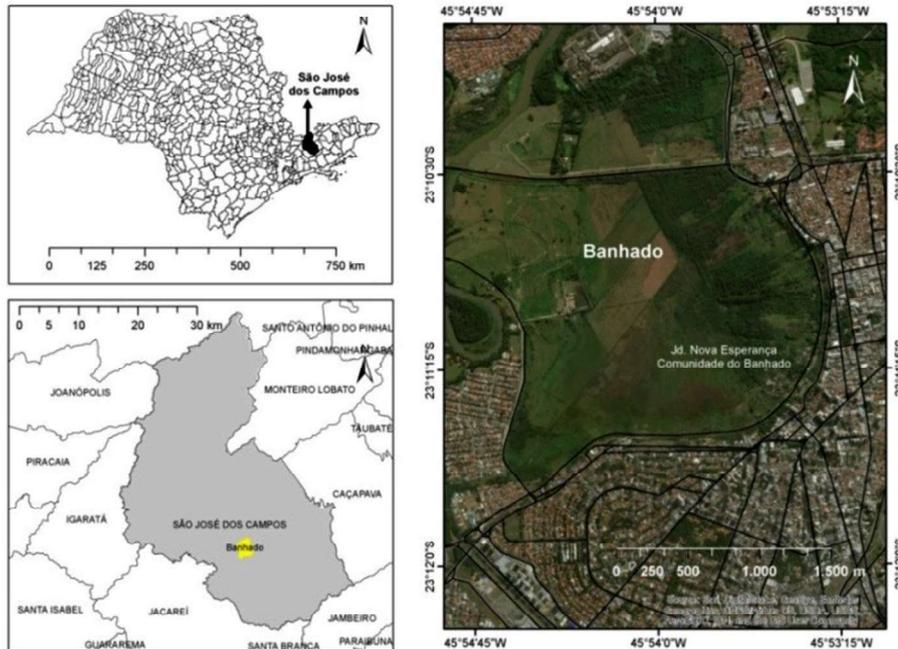
### Na escala de bairro: o Banhado e a Comunidade Jardim Nova Esperança

Do ponto de vista ambiental, a área do Banhado é uma bacia sedimentar originária das formações geomorfológicas de Tremembé e São José dos Campos, integrante do sistema de várzeas do Rio Paraíba do Sul e caracterizada como um anfiteatro meândrico único em todo o Brasil (Ab'Saber, 1991). Constitui-se numa planície aluvial banhada, no passado, pelas cheias do rio Paraíba e separada do centro da cidade por uma falésia de aproximadamente 50m de altura. É uma extensa área verde localizada no centro de São José dos Campos, e sua particularidade geomorfológica e topográfica proporciona uma vista privilegiada para a Serra da Mantiqueira, condições que fazem dela permanente objeto de valorização e especulação imobiliária.

De acordo com Morelli e Santos (1996), três elementos básicos definem a área: o rio, a várzea e a encosta semicircular. O processo de inundação acabou por constituir uma camada de sedimentos variados, incluindo terrenos com turfa, areia e argila, apresentando, também, terrenos férteis para o desenvolvimento da agricultura, o que, somado à construção do ramal da estrada de ferro na sua borda, no início do século XX, proporcionou atrativos para sua ocupação pela população pobre oriunda principalmente das zonas rurais. A área foi transformada em APA municipal (1984), APA estadual (2002) e Parque Municipal (2011), este último com recursos de compensações ambientais da Petrobras, como veremos a seguir.

O jardim Nova Esperança, uma comunidade de aproximadamente 460 famílias e cerca de 2.000 pessoas, está instalada há mais de 80 anos no Banhado. A comunidade é composta por dois núcleos habitacionais: o Núcleo I, área mais adensada que foi ocupada por trabalhadores rurais atraídos pelas ofertas de trabalho na indústria entre 1950 a 1980; e o Núcleo II que se caracteriza por uma área espalhada por chácaras e ocupada desde a década de 1930 por pequenos agricultores familiares (Alberini, 2015). Desde então, frente em face da ausência de políticas públicas inclusivas, a população que se destinou ao Banhado se consolidou no centro do município, beneficiada pela proximidade da infraestrutura e de serviços públicos urbanos, do emprego formal e dos consumidores para os produtos agrícolas ali cultivados. Essa população ocupa uma área aproximada de 255.000 m<sup>2</sup>, portanto de baixíssima densidade e com características predominantemente rurais (Figura 1).

Figura 1 – Localização do município de São José dos Campos e da comunidade Jardim Nova Esperança



Fonte: Base Cartográfica do IBGE, de 2017 e Base Maps do Arcgis 10.1, de 2017.

As ações da prefeitura sobre a área, ao longo de décadas, ocorrem por uma sucessão de embates ambientais e sociais que têm resultado num lento, mas contínuo, processo de remoções dos moradores. As denúncias de repressões na comunidade por meio do controle sobre os moradores na entrada no bairro, vistorias, amparo às ações da prefeitura nas remoções e demolições sem a retirada do entulho são alguns dos exemplos da interpenetração do poder estatal nas suas escalas estadual e municipal, para o controle sobre um ambiente de constante vulnerabilidade social.

Essas ações hegemônicas e contra-hegemônicas compõem um mosaico de evidentes impasses que se desenvolvem a partir do conflito sobre a terra. A quem cabe a decisão final sobre esses impasses e a quem cabe a contestação da decisão ampliam a complexidade dos casos. Das novas formas de ordenamento territorial em que agentes nacionais e internacionais atuam pelos âmbitos municipal, estadual e federal, decorre um contexto a partir do qual o veto a um determinado pleito amplia os conflitos.

### O embate “ambiental *versus* social” construído para justificar as remoções

Como visto anteriormente, a tradição do planejamento urbano do município de São José dos Campos está baseada na circulação de ideias acerca de uma visão de ampliação do sistema viário, associado à atração de investimentos industriais, comerciais e imobiliários, que sustentou as propostas de transformação do espaço urbano.

A base dos conflitos entre o desenho neoliberal de cidade e as ações de resistência a esse projeto está no uso da terra, que se traduz em remoções de populações vulneráveis de áreas centrais e/ou de interesse do capital imobiliário para conjuntos habitacionais periféricos. Forçadas ou por adesão, essas remoções são essenciais na manutenção dessa estratégia de desenvolvimento urbano.

Assim, na falta de acordo, predomina um arcabouço legal construído especificamente para garantir a retirada dos moradores pobres com força policial. No caso específico da Comunidade Jardim Nova Esperança, os argumentos construídos buscam opor a questão ambiental à questão social, como se fosse possível dissociar ambas, a fim de proporcionar um desenvolvimento urbano dito sustentável que, contudo, resulta desigual. O Estudo de Impacto Ambiental da Via Banhado evidencia esse discurso ao minimizar os efeitos desestabilizadores desse projeto sobre a comunidade e o que dela resulta na produção agrícola, reposição e conservação da mata existente, considerando o comprometimento de relações culturais, sociais, incluindo as dinâmicas de trabalho e de produção como forte enraizamento territorial e, também, responsáveis pela subsistência direta dessa população.

A desproporcionalidade da correlação de forças em contextos dessa natureza é evidenciada quando as obras de infraestrutura, que apresentam consequências ambientalmente danosas em suas fases de implantação e operação, mas que estão integradas às carteiras preferenciais de projetos do poder público, acabam por prevalecer sobre preexistências não inseridas ou desimportantes para os circuitos de produção associados à agenda estatal. Assim, o debate da desigualdade coloca em questão que “não é simplesmente a sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, ou as escolhas técnicas deslocadas da dinâmica da sociedade, mas sim as formas sociais de apropriação, uso e mau uso desses recursos e desse ambiente” (Acserald, Mello e Bezerra, 2009, p. 76) que também importam e que, portanto, devem ser consideradas pelas esferas de decisão.

A armadilha de um posicionamento polarizado pelo ideário preservacionista, desconhecendo a realidade socioeconômica do histórico dos processos brasileiros de urbanização recai sobre soluções setoriais excludentes do ponto de vista social. O embate entre as questões ambientais (considerando o viés preservacionista do Banhado) e sociais (considerando a presença de uma comunidade na área) vem sendo explorado como argumento para o processo de remoção dessas famílias.

As primeiras ações ocorreram pela instituição de uma APA (Área de Proteção Ambiental), em 1984, pela lei municipal n. 2792/1984, que reforçou o caráter preservacionista das políticas públicas sobre o Banhado (São José dos Campos, 1984). Em 2002, ampliou-se sua abrangência institucional pela aprovação da lei estadual n. 11.262/2002, que instituiu a APA estadual do Banhado (Estado de São Paulo,

2002). A APA do Banhado, inserida na zona urbana, não foi regulamentada até o momento, e a legislação que a instituiu apresenta restrições de caráter geral.

Em 2006, a prefeitura assinou um Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) junto à Revap – Refinaria Henrique Lage, da Petrobras, para compensação em função da ampliação da refinaria. Esse termo previa a contribuição de R\$ 10 milhões da Petrobras para a prefeitura a serem divididos entre o Parque Natural Municipal Augusto Ruschi (R\$1 mi) e a criação do Parque Natural Municipal o Banhado (PNMB) (R\$ 9 mi) (São José dos Campos, 2010). Em 2012, o Poder Executivo enviou à Câmara Municipal de São José dos Campos o projeto de lei municipal n. 658/2011, que criava o PNMB, posteriormente sancionado pela lei municipal n. 8756/2012. Como a APA permite certo grau de ocupação humana e a existência de terrenos particulares, o parque é de posse e domínio público e cria restrições à permanência de moradores (Brasil, 2000). Dessa sobreposição ambígua de diretrizes ambientais, a prefeitura posicionou-se pela remoção da comunidade (Almeida Silva, 2017), mesmo diante do fato de o Banhado pertencer a diferentes proprietários particulares.

Uma vez criados os argumentos legais, mas sem efeitos práticos imediatos devido à resistência dos moradores, a prefeitura partiu para o isolamento da comunidade pela demolição dos equipamentos sociais existentes na área (o espaço para enfermaria e tratamento odontológico; a Emei; o Posto Policial; a FUNDHAS, Fundação Hélio Augusto de Souza, destinada a cursos técnicos de crianças e adultos; a creche, o campo de futebol e o posto de saúde) e pela proibição de serviços de saneamento, tendo em vista o caráter, então

irregular, do assentamento. Ações que reforçaram o conflito e deixaram eminente a necessidade de uma aproximação entre as partes interessadas, gestão pública e comunidade.

No ano de 2008 foi instituído o Alvará Especial de Construção, através da lei complementar n. 373/2008, para controlar, por meio de autorização específica, a construção de residências unifamiliares nos loteamentos em processo de regularização, classificados como Zeis, desde que o núcleo tivesse lei autorizativa editada pela Câmara. E em 2015, por meio da lei n. 9.258/2015, a prefeitura instituiu o programa municipal de Compra Assistida para ser o instrumento legal de remoção das famílias, com o objetivo de viabilizar a implantação do parque e da via Banhado prevista sobre o platô onde se encontravam as residências da comunidade.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da Via Banhado, elaborado em 2013 pelo Consórcio Planservi-Cobrape, avaliou quatro alternativas geométricas de implantação, bem como uma alternativa referente à inviabilidade de sua não implantação. Primeiramente, o EIA apontou as consequências negativas para a alternativa de não construção da via. Das quatro alternativas, a indicada pelo relatório como preferencial (alternativa C) incide sobre a comunidade, sendo necessária a remoção completa das moradias. Contudo, o relatório não mensurava esse impacto (São José dos Campos, 2013, p. 61). A carência ou ausência de integração das propostas com a comunidade foi concebida da seguinte forma: as alternativas de não construção da via e o cenário B não mencionam a comunidade como elemento para a avaliação projetual (p. 60); as alternativas A, C (p. 61) e D (p. 61) consideram com importância mínima o impacto da via sobre a

comunidade. Some-se a isso o fato de a viabilização da verba do BID para a construção da alça depender da transformação da área do Banhado em parque, para isso a criação da lei n. 8756/2012, já mencionada.

A reação ao EIA-Rima ocorreu por meio de um informativo, do dia 14 de setembro de 2014, distribuído pela Defensoria Pública do Estado. O órgão criticou a inexistência de participação popular nos planos e propostas para o Banhado. Na ocasião, a prefeitura municipal não havia discutido com a população o conteúdo do estudo técnico, o que levou a Defensoria a crer que a prefeitura tenha considerado a implantação da via como um “fato consumado”, evitando qualquer tipo de consulta àqueles atingidos diretamente (Defensoria SP, Informativo, 2014). Complementarmente, em 2011, a Central de Movimentos Populares (CMP) enviou denúncia ao escritório do BID, denominado Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (Mici), cuja função é fiscalizar os descumprimentos das políticas operacionais do Banco. A denúncia baseava-se nos prejuízos causados às comunidades vila Nova Tatetuba e jardim Nova Esperança pelos projetos financiados pelo BID. Após as investigações, a equipe concluiu que o BID descumpriu suas políticas operacionais destinadas a salvaguardar a comunidade do Banhado em questões habitacionais, ambientais e transparência na comunicação do projeto MEC (Mici, 2017, pp. 8-37).

No final de 2014 e início de 2015, os moradores receberam uma proposta da prefeitura para a desocupação da área em troca de unidades habitacionais no Residencial Jaguar, cerca de 15 km distante do Banhado, conjunto habitacional que integra um cinturão periférico que vem crescendo com programas habitacionais de baixa renda da CDHU e do

programa Minha Casa Minha Vida, além de diversas autoconstruções em bairros clandestinos, em conjunto com uma infraestrutura viária que enfatiza a ocupação periférica e o crescimento horizontal.

Sem apoio do BID e com as dificuldades de investimento da CDHU em face da crise econômica recente, a prefeitura de São José dos Campos, através do programa Casa Joseense, criado por meio da lei complementar municipal n. 604/2018 e regulamentado pelo decreto municipal n. 17.769/2018, passou a oferecer aos moradores R\$5 mil para auxílio demolição e mudança, bem como R\$700,00 mensais de auxílio aluguel por tempo indeterminado. As ações de divulgação com o lema “mudar faz bem” são sistemáticas e desenvolvidas através da distribuição de panfletos e carros de som.

Essa conjuntura institucional de pressão sobre a comunidade levou os moradores a se organizarem para construir uma resistência, tendo como momento simbólico o abraço ao centro comunitário, que impediu a sua demolição. Mais recentemente, a comunidade tomou a iniciativa, com a Defensoria, de propor um Plano Popular de Urbanização e Regularização Fundiária do jardim Nova Esperança.

### Plano de urbanização como instrumento de negociação

A constatação de que o modelo fordista de produção e o modelo keynesiano de organização social e econômica do Estado-Nação passam por uma crise e são paulatinamente substituídos por outros modos produtivos implica a necessidade de revisão do tradicional modelo de planejamento urbano baseado na previsão de problemas e soluções, e que é

conduzido de forma centralizada pelo Estado (Ascher, 2010, pp. 48-50). Esse contexto exige novas formas de viabilizar soluções para o espaço urbano, considerando suas novas demandas e o papel de novos atores nessa condução. Essas novas formas devem privilegiar os meios democráticos e de regulação mais reflexivos, de procedimentos mais capilarizados nas comunidades, deliberativos e solidários, com defesa do projeto em oposição aos programas, das “soluções *ad hoc*” ao invés das normas e de consensos parciais (ibid., pp. 61-79) que invariavelmente tendem aos setores e às classes sociais com maior poder de decisão.

As cidades, incluindo as suas porções mais pobres, organizam-se para além das formas mais tradicionais de regulação do espaço que, por sua vez, já não fazem mais sentido como faziam antes da evolução tecnológica, pois o lugar da edificação regulado por um zoneamento restritivo, muitas vezes monofuncional, não se aplica num contexto no qual a diversidade de usos tem um papel mais amplo, como nas porções urbanas em que as atividades informais ou mesmo de agricultura familiar se tornaram alternativa ao desemprego e não raras vezes a base das novas relações de trabalho adiante da flexibilização das leis trabalhistas.

É característica desse momento a elaboração de projetos num contexto incerto e de constantes transformações cada vez mais rápidas, e por isso o projeto torna-se instrumento de análise de negociação, buscando enfrentar os conflitos menos pelas decisões embasadas pelas maiorias – que são circunstanciais – e mais pelos compromissos que abordem e garantam a diversidade de interesses por uma pauta de governança mais ampla social e territorialmente (ibid., pp. 83-86).

No jardim Nova Esperança, a configuração de ambiente alternativo de novas propostas de ordenamento territorial ocorre de forma paulatina e se iniciou pelo reconhecimento das formas tradicionais de ocupação, pela identificação das memórias populares, pela valorização dos vínculos afetivos entre a população e o local e pela tentativa de preservação do patrimônio histórico-cultural dos costumes locais que se deram pela proposta de tombamento da paisagem urbana e natural empreendida por pesquisadores da Univap junto ao Conselho do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat) (protocolo 6/5/2015). O pedido de tombamento valorizou o Banhado e as famílias que lá residem como patrimônio estadual e paisagem socioambiental do Vale do Paraíba pela representação de categorias de proteção imaterial e cultural. Do pedido de tombamento é possível apontar a importância da ocupação pela preservação dos modos de fazer e formas de expressão que denotam práticas culturais remotas, como danças, lendas, casas de pau a pique e ofícios rurais. Propôs a preservação dos patrimônios arqueológicos de significativo valor histórico-cultural, como o muro de arrimo em pedra seca com barbacãs construído pela Estação de Ferro Central do Brasil (EFCB), as nove casas de padrão operário relacionadas à arquitetura ferroviária, os fragmentos de louça de produção nacional depositados na superfície, entre outros patrimônios arquitetônicos. A proposta desconstrói a imagem do Banhado como paisagem neutra ou de seu valor estar vinculado única e exclusivamente às questões ambientalmente preservacionistas, reinterpretando o Banhado também pelo valor social (Almeida Silva, 2015).

Outra ação articulada com a comunidade foi a proposição da ação civil pública n. 1026895-69.2018.8.26.0577, através da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, em 26 de novembro de 2018. Essa ação teve como objetivo requerer uma liminar contra o município de São José dos Campos com o intuito de exigir a retirada do entulho deixado pelas demolições e de inibir novos atos de assédio à comunidade após o bloqueio de uma via de acesso ao bairro, assim como de solicitar a regularização fundiária e urbanística do jardim Nova Esperança. A ação aponta para o descumprimento por parte do Executivo Municipal de tratados internacionais dos quais o País é signatário e para a violação à Constituição Federal, em especial ao direito à moradia e à concretização das políticas públicas de habitação social, saneamento básico e erradicação da pobreza e marginalização; e destaca a violação do direito à cidade, recuperando as diretrizes preconizadas pelo Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso XIV da lei federal n. 10.257/2001) e pela lei federal n. 13.465/2017, e a violação do direito ao planejamento urbano (artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal, que prevê que o município tem de promover o ordenamento territorial).

No mesmo ano, buscando atender a um pleito da Defensoria e da comunidade, de promover a regularização fundiária da área, uma equipe interdisciplinar fora do âmbito da burocracia administrativa iniciou a elaboração do Plano Popular de Urbanização e Regularização Fundiária do jardim Nova Esperança. O plano incorpora o conjunto de ações em defesa da comunidade e propõe uma resposta à prefeitura, buscando demonstrar a viabilidade de manter e regularizar a comunidade dentro da área do Banhado e os efeitos positivos que

esse planejamento deve acarretar para a cidade de São José dos Campos e, em especial, para os elementos ambientais do Banhado, criando um contraponto sólido à proposta da prefeitura de remoção dos moradores. A elaboração do plano proporciona ferramentas de discussão e disputa com o poder público, construídas de maneira coletiva e igualitária. A viabilidade de um plano de urbanização e de regularização fora do âmbito administrativo-burocrático estatal foi construída a partir de recursos vinculados aos chamamentos públicos de projetos sociais proporcionados pela Universidade de São Paulo (USP) e pelo Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CAU-SP), assim como pela integração das áreas de arquitetura e urbanismo (Instituto de Arquitetura e Urbanismo-USP), do direito (Faculdade de Direito de Ribeirão Preto-USP), da engenharia ambiental e civil (Escola de Engenharia de São Carlos-USP) e da área de planejamento urbano e regional da Universidade do Vale do Paraíba, com constante diálogo com a comunidade, a Defensoria Pública e organizações não governamentais.

Nesse aspecto, o processo de elaboração tem igual importância em relação ao seu produto final, pois se trata da reunião das ações e dos esforços anteriores e de mobilização social para a proposição de uma alternativa à proposta da prefeitura. Busca consolidar um espaço aberto e democrático de debates, sem deixar de incluir os órgãos administrativos, incorporando a visão dos distintos atores relevantes ao contexto social no desenvolvimento do plano, assim como a articulação entre os atores sociais relevantes ao contexto. A aplicação de novas tecnologias, como o uso de aeronave remotamente pilotada (RAP) e de *softwares* livres de planejamento urbano, possibilita

levantamentos de alta precisão a baixo custo na construção de bases cartográficas, o que garante a apropriação técnica do território pela população. As novas ferramentas projetuais para o campo do urbanismo têm sido aplicadas para fins sociais como instrumentos tecnológicos para a conquista do direito à cidade. Seu uso ocorre pela sua inserção como ferramenta facilitadora de processos que promovam empoderamento espacial e identitário em assentamentos precários, considerando questões intrínsecas e especificidades de grupos sociais e seus contextos.

Especificamente no âmbito social, a elaboração do plano possibilita a consciência pela luta popular sobre as remoções forçadas, proporcionando oportunidades de discussão construídas de maneira coletiva e igualitária pelo modelo *bottom-up*, que possam ser propagadas, replicadas e transformadas em outras comunidades. Nem por isso descarta algumas das condições preexistentes e particulares da área, como a constituição do parque municipal e da necessidade de um arco viário intermodal para o desafogamento do tráfego da área central e uso pelo transporte público, contudo buscando convergência com os interesses comuns e não excludentes. Nesse aspecto, o plano urbanístico e de regularização fundiária é construído como um meio de negociação com a prefeitura, cujo fim tem vistas à permanência segura e adequada dos moradores.

Essas ações não resolveram, por si só, os conflitos instalados nem tiveram a pretensão de encerrar essas demandas. Mas, representaram uma alternativa a uma população na iminência de ações de remoções. Provisoriamente, contribuíram para o parecer judicial favorável à permanência da população (processo n. 1026895-69.2018.8.26.0577). Além

do otimismo que a decisão tenha gerado, importante apontar que a regularização no uso e na posse da terra é mais complexo e extenso.

Considerando o aporte teórico de Matus (1996a), a importância de a comunidade estar organizada politicamente ao redor de um plano também se dá pela amplificação de seu peso coletivo dentro do jogo social, ao ser iniciada com um arcabouço técnico e político. Considerando esse jogo social, o plano pode ser considerado um potencializador do poder político e do prestígio social da comunidade e servir como estratégia para atingir os objetivos propostos, pois permite acumular e melhorar as capacidades dialógicas derivadas da sua concepção coletiva. Matus (*ibid.*, pp. 14-16) pondera que um ator deve explorar zonas intermediárias, lidando, por um lado, com a cooperação nebulosa e, por outro, com o confronto que pressupõe o reconhecimento explícito de interesses opostos. Quando há um jogo de forças no qual uma parte deve vencer a outra, vence a proposta que tem a capacidade de arregimentar afinidades e acumular poder político entre a ampla gama de atores envolvidos nessa disputa. No caso da adoção da estratégia de cooperação, procura-se atingir objetivos compatíveis ou comuns que sacrifiquem objetivos particulares. O problema aumenta em complexidade quando nenhum dos atores pode, em separado, atingir seus objetivos. Quando se trata de interesses distintos, mas conciliáveis, ocorre o intercâmbio de problemas, pesando-se a possibilidade de conquista total dos objetivos com pouca probabilidade de êxito e a conquista parcial com alta probabilidade de êxito. O que se coloca, nessa situação, é comparar o custo de negociar. É dentro dessa lógica que o plano popular de urbanização cumpre o seu papel. Ele disputa a agenda

e a narrativa, mas, por si só, é pouco eficiente. Sendo assim, tão importante quanto a elaboração do plano é a estratégia política que se adota para concretizá-lo. Diante desse contexto, a pergunta que se coloca é: qual é a estratégia a ser adotada, considerando um gradiente de cooperação e conflito ao se relacionar com o poder de veto?

## Impasses e os atores com poder de veto

Os diferentes níveis das escalas institucional e dimensional interpenetram-se, criando uma rede complexa de relações entre os agentes internacionais, nacionais e subnacionais que se concentram em tensões cujos efeitos afetam a comunidade. Essas relações parecem organizar-se pela polarização, substituindo os diálogos pelos embates. Essa polarização neutraliza qualquer possibilidade de um resultado ganha-ganha, conduzindo a um processo, em geral, violento, cujos resultados tendem às forças mais conservadoras.

Desse conflito, resultam impasses, um dos quais relacionado à tomada de decisão pela permanência ou não dos moradores na área. Nesse impasse, há que se considerar que essa decisão passa, de um lado, pelo desejo da população e, de outro pela concordância da prefeitura. Pela teoria dos atores com poder de veto (Tsebelis, 2009, p. 37), “[...] os resultados decisórios são consequência de dois fatores: das preferências dos atores envolvidos e das instituições dominantes”. A partir da analogia entre (1) os princípios fundamentais da teoria dos atores com poder de veto e (2) o contexto no qual se insere a Comunidade do Jardim

Nova Esperança, podemos problematizar o impasse da polarização instaurada e indicar alternativas a esses impasses, tendo em vista que, diferentemente do planejamento tradicional (promovido pelo Estado e por ele praticado), atualmente temos um novo modo de construir ações planejadoras, feito fora das gestões administrativas, mas ainda dependente de suas instituições para sua concretização. A “teoria dos atores com poder de veto enfoca a atividade política legislativa e o modo como são tomadas as decisões sobre a elaboração de leis, visando explicar uma série de políticas de governo e outras características importantes da política” (ibid., p. 391). Portanto, o que aqui propomos é o empréstimo de alguns de seus conceitos e formulações, transpondo-os para o âmbito dos conflitos urbanos e, em especial, do planejamento por iniciativa popular como prática de ordenamento territorial.

Nesse contexto, importa compreender a mudança do *status quo* que está vinculada ao grau de estabilidade decisória que, por sua vez, depende dos membros envolvidos. A estabilidade decisória é mensurada pela dificuldade de mudança das condições vigentes (ibid., p. 64). E, no caso do Banhado, os membros envolvidos atuam de forma recíproca, distantes entre si na perspectiva de um acordo e dentro de um sistema de decisão que ocorre pelo âmbito individual e político-administrativo. Individual pela decisão do morador em aceitar ou não as propostas de reassentamento feitas pela prefeitura; e político-administrativo pela decisão da prefeitura de aplicar ou não o plano urbanístico e de regularização fundiária proposto pela comunidade. O *status quo*, nesse contexto, é caracterizado pela fragilidade de permanência dos moradores no Banhado e, portanto, do risco da perda de seus direitos.

A rigor, a prefeitura detém poder sobre a decisão de remoção e reassentamento, contudo não o faz de imediato, tendo em vista o ônus político, os custos e os desgastes de uma decisão unilateral que remonta ao trágico caso do Pinheirinho.

A distância de posições entre os atores, conformada pelos antagonismos e polarizações, representa baixíssima perspectiva de acordo que pode resultar na postergação dos conflitos com consequências negativas a ambas as partes, não descartando os processos violentos recorrentes nesses contextos. Os impasses acima apresentados, entre a comunidade e a gestão pública, são representativos dos impasses que caracterizam as tomadas de decisão e, portanto, do aumento da estabilidade decisória. Quanto maior for a distância entre esses atores, mais difícil será a mudança do *status quo* (ibid., p. 41).

Nessas circunstâncias, cada um dos atores (a prefeitura e a comunidade) age simultaneamente como proponente de uma agenda (numa determinada ocasião) e como ator com poder de veto (em outra ocasião). A prefeitura atua como proponente de uma agenda, quando propõe a remoção dos moradores, cuja concretização depende do aceite ou do veto da comunidade (aqui representada por decisões familiares ou individuais). A comunidade atua como proponente de uma agenda quando propõe um plano de permanência (por meio de um plano urbanístico e de regularização fundiária), cuja concretização depende do aceite ou do veto da prefeitura. A agenda da prefeitura é mais frágil porque é mais lenta e pulverizada, já a agenda da comunidade é objetiva e requer pronto posicionamento da prefeitura. Nesse aspecto, o sucesso de uma solução aos conflitos, construída coletivamente,

consolida-se pela concretização da agenda da comunidade mediante a aceitação pela prefeitura. Então, na hipótese de se colocar a agenda da comunidade como prioridade, a prefeitura como ator com poder de veto pode direcionar o resultado dos conflitos por vetar as propostas encaminhadas pela comunidade. E, complementarmente, pode promover as ações de remoções forçadas.

Com alta estabilidade decisória, se a justiça for acionada, ela terá maior independência para decisão. Mas, embora dentro de um processo legal e legítimo, nem sempre há garantia plena da justiça social e do atendimento às expectativas comuns, sobretudo se esse processo esvaziar o debate político e minimizar o papel dos demais atores (Silva, Comaru, Silva, 2018, pp. 93-94). Nesse caso, para construir uma proposta de permanência da comunidade na área, há que se ter a clareza de que os atores com poder de veto são aqueles cujo consenso é essencial para a mudança do *status quo* (ibid., p. 392), ou seja, apostar no embate de forças não tende a resultados positivos aos atores que desejam mudanças.

O ator com poder de veto é aquele que não pode sozinho fazer uma opção diante das alternativas, mas pode vetar alternativas propostas. É assim que ele faz o controle das decisões, sem efetivamente ter uma iniciativa, muito embora o veto não deixa de ser uma decisão. A compreensão do caso aqui tratado é complexa, pois o papel da gestão como ator com poder de veto na verdade se efetiva não porque a gestão não pode decidir, mas porque o veto se faz mais eficiente e articulado com outras ações menos contundentes e de médio prazo, e igualmente eficientes. Compreender o uso da decisão é compreender a institucionalidade que cerca o debate do direito à cidade,

da provisão de serviços públicos, da regularização fundiária, do desenvolvimento urbano e ambiental. E por quais meios essas decisões passam e, portanto, exigem permanente debate. Nesse caso, o conflito não pode ser confundido com a polarização, mas a resistência deve ser entendida como parte essencial do conflito, pois essa sim representa a construção de espaços democráticos de discussão.

O projeto de urbanização e regularização fundiária como negociação torna-se, assim, elemento central para desatar o impasse, fundamentalmente como instrumento capaz de garantir os direitos da comunidade sem a necessidade de envolver outras instâncias e agentes de decisão para além dos dois atores diretamente envolvidos (comunidade e prefeitura), considerando que a materialização do plano permite deslocar a geometria de poder que está cristalizada em um projeto político e estratégico hegemônico e definido em diferentes escalas. Permite, também, espaço para a gestão discutir a viabilidade de outros projetos de interesse urbano, desde que coletivos. A parcialidade e os interesses da comunidade podem ser garantidos contanto que a proposta seja construída de forma a também atender a requisitos mínimos, mas essenciais, dos atores hegemônicos com poder de veto. Para isso, é fundamental que a proposta apresentada não seja passível de derrotas por alternativas (ibid., p. 98).

A negociação que encontra no projeto uma possibilidade de instrumentalizar o diálogo também pode resultar no argumento racional, técnico e político para a tomada de decisão. Como em casos similares, a aproximação técnica do plano de urbanização e regularização fundiária ao âmbito político da decisão

pode construir um novo patamar de debates comprometidos com os interesses coletivos e com a transparência.

## Conclusão

Por um lado, a gestão pública articulada aos financiamentos globais proporciona condições adequadas de reprodução do capital privado, por meio de remoção da população pobre de áreas valorizadas da cidade, apoiada num empreendedorismo urbano que se quer bem-sucedido. Por outro, a resistência da comunidade por meio de propostas e ações planejadoras combativas apoia-se num modelo democrático de cidade, respaldado pelos dispositivos constitucionais, pelos tratados internacionais de direitos humanos e pelas experiências e vitórias das práticas progressistas de desenvolvimento. Os argumentos ambientais são apropriados pela gestão pública na tentativa de substituir a população pobre por obras rodoviaristas contraditórias ao próprio discurso preservacionista. As novas tecnologias e as iniciativas interdisciplinares que levam em conta valores culturais, sociais, urbanísticos, do direito e também os ambientais e econômicos constroem a antítese a esses argumentos. Há, portanto, um projeto de desenvolvimento urbano em conflito que, enquanto estiver baseado numa polarização, pouco colaborará verdadeiramente para um desenvolvimento sustentável.

As novas formas de planejamento, por sua vez, redirecionam o debate e ajuda a evidenciar os conflitos, esses essenciais para a manutenção das decisões democráticas. A resistência que está na base desses conflitos

ocorre pelas organizações sociais que se concretizam por ações com diferentes origens e que se encontram na conformação de um novo território, ou seja, na conformação de uma disputa de poderes. Esse modo de elaboração de planos e projetos que resulta dessa resistência se vincula às questões políticas com perspectiva emancipatória e busca rearticular – portanto não confrontar – a agenda social em relação à agenda ambiental. O que se espera do projeto como síntese da iniciativa popular é que ele como prática esteja fundado no privilégio dos interesses comuns, que direcione as decisões pela regulação do espaço urbano pela prática e pela reflexão como atos políticos de essência democrática, da autogestão e do engajamento pelo bem comum, quebrando os antagonismos que marcam essa discussão.

No conflito interescalar que decorre das evidências acima expostas, entendemos que a negociação ainda seja uma oportunidade de solução. Não a de mediação de conflitos com a qual se verteria para soluções intermediárias e pouco satisfatórias para quaisquer dos lados e até muitas vezes invisibilizadoras das verdadeiras razões dos próprios conflitos, mas negociação como sinônimo de construção de proposta efetiva, pragmática, para contrapor ao discurso e às ações predominantes, ideológicas e unilaterais. Nesse sentido, o papel dos planos e projetos é o de tirar o debate do ambiente ideológico e polarizado pelas ideias hegemônicas e consolidar um desenho concreto da cidade, ou seja, levar a discussão para o âmbito das soluções e não dos discursos para que as decisões sejam tomadas de forma ponderada e coletiva.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-2482-0380>**

Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos, SP/Brasil  
jctavares@usp.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-3069-8019>**

Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Carlos, SP/Brasil.  
mfantin@sc.usp.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-3013-7142>**

Universidade do Vale do Paraíba, Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
douglas.almeida9000@gmail.com

## Referências

- AB'SABER, A. N. (1991). *Palestra do professor doutor Aziz Nacib Ab'Saber proferida na Câmara Municipal de São José dos Campos*.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. (2009). *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond.
- ALBERINI, M. (2015). *Parecer técnico socioeconômico: Comunidade Jd. Nova Esperança – Banhado, São José dos Campos*. São Paulo, Defensoria Pública do Estado de Paulo/Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo.
- ALMEIDA SILVA, D. (2015). *Pedido de tombamento da área de proteção ambiental do Banhado de São José dos Campos como patrimônio natural, histórico e paisagístico do estado de São Paulo*. São Paulo, Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (Condephaat).
- \_\_\_\_\_ (2017). Banhado Resiste: Estratégias Discursivas de uma Comunidade Habitante de Área Protegida. In: ENANPUR - ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais...* ST. 9.2 Ativismo urbano, movimentos sociais e experiências recentes. São Paulo, pp. 1-19.
- ALMEIDA SILVA, D.; VIANNA, P. C.; ZANETTI, V. (2017). Urban Planning, Agents and Representations: Creation of the Banhado, São José dos Campos Landmark. *Ambiente e Sociedade*, v. 20, pp. 163-184.
- AMARAL, J. R. (2008). "O voo de São José dos Campos rumo à modernidade". QUEIROZ, A. V. (org.). *Com a palavra o prefeito*. São José dos Campos-SP, Prefeitura Municipal de São José dos Campos.
- ASCHER, F. (2010). *Os novos princípios do urbanismo*. Tradução e apresentação de Nadia Somekh. São Paulo, Romano Guerra.
- BARROS, J.; COSTA, A. D.; RIZEK, C. (orgs.) (2018). *Os limites da acumulação, movimentos e resistência nos territórios*. São Carlos, IAU/USP.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (2007). *Perfil de Proyecto. Programa de Estructuración Urbana – São José dos Campos (PP)*. Brasil. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1195893>>. Acesso em: 6 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Contrato de empréstimo n. 2323/OC BR entre o Município de São José dos Campos e o Banco Interamericano de Desenvolvimento/ Programa de Estruturação Urbana. Parte I, II, III*. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1160>>. Acesso em: 5 abr 2018.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Relatório de Verificação e Observância: Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160) (2323/OC-BR)*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/mici/complaint-detail-2014,1804.html?id=BR-MICI006-2011>>. Acesso em: 6 abr 2018.
- BRASIL (2000). Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)>. Acesso em: 15 mar 2015
- COSTA, P. E. O. (2007). *Legislação urbanística e crescimento urbano em São José dos Campos*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- COSTA, S. M. F.; MARIA, M. G. (2010). "Crescimento urbano e novas formas de urbanização na cidade de São José dos Campos". In: COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. (orgs). *Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos - Vol. V*. São Paulo, Intergraf.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (2014). *Defensoria pública informa: toda pessoa tem direito à moradia e de proteção contra remoções forçadas*. Informativo. São José dos Campos [panfleto].
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (2014). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040*. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Releases/Release/PAM-2013-2040-ganha-quatro-publicacoes>>. Acesso em: 6 mar 2019.
- ESTADO DE SÃO PAULO (2002). *Lei 11.262 de 8 de novembro de 2002; Declaram área de proteção ambiental trecho da Serra da Mantiqueira e as áreas urbanas do município de São José dos Campos*. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/ae9f9e0701e533aa032572e6006cf5fd/2c1ec510e6ee69de03256ce600608cd6?OpenDocument>. Acesso em: 2 dez 2014.
- FERNANDES, M. T. M. (2010). "A segregação mostrando sua força na produção do espaço intraurbano: o deslocamento da classe de alta renda na cidade de São José dos Campos". In: COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. (orgs.). *Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos - v. V*. São Paulo, Intergraf.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- LAVAL, C. (2018). "Os usos intelectual, social e político do comum". In: BARROS, J.; COSTA, A. D.; RIZEK, C. (orgs.) (2018). *Os limites da acumulação, movimentos e resistência nos territórios*. São Carlos, IAU/USP, pp. 161-169.
- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- LENCIONI, S. (2008). Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. *Revista de geografia Norte Grande*. Santiago, n. 39, pp. 7-20. Disponível em: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022008000100002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022008000100002)>. Acesso em: 11 mar 2019.
- MATUS, C. (1996a). *Adeus, senhor Presidente. Governantes governados*. São Paulo, Edições Fundap.
- \_\_\_\_\_. (1996b). *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo, Edições Fundap.
- MCI – Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (2017). *Relatório de Verificação e Observância: Programa de Estruturação Urbana de São José dos Campos (BR-L1160) (2323/OC-BR)*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/mici/complaint-detail-2014,1804.html?id=BR-MICI006-2011>>. Acesso em: 6 abr 2018.
- MORELLI, A. F.; SANTOS, A. P. dos (1996). O Banhado de São José dos Campos. *Revista Pós*. São Paulo, FAU-USP, número especial 2, pp. 79-85.
- OLIVEIRA, F. de (1981). *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis, Vozes.
- PORTAL JORGE WILHEIM (2015). *Parque do Banhado. Jorge Wilhelm – O Legado*. Disponível em: <http://www.jorgewilheim.com.br/legado/Projeto/visualizar/1852>. Acesso em: 10 out 2015.

- RESCHILIAN, P. R.; SANTOS, C. R. (2014). "Representações socioespaciais de moradores da Favela Nova Tatetuba em São José dos Campos". In: GUIMARÃES, A. C. M.; ZANETTI, V. (orgs.). *São José dos Campos: cotidiano, gênero e representação* - Vol. VII. São José dos Campos-SP, Univap.
- ROSA FILHO, A. (2002). *As políticas públicas do poder executivo municipal na remoção e/ou reurbanização das favelas do município de São José dos Campos*. Dissertação de mestrado. São José dos Campos-SP, Universidade do Vale do Paraíba.
- SANTOS, C. R. dos (2010). *Descortinando o espaço do "Nova Tatetuba" ou "Morro do Regaço" em São José dos Campos (1956-2004)*. Trabalho de Conclusão de Curso em História. São José dos Campos-SP, Universidade do Vale do Paraíba.
- SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (1961). *Secretaria de Planejamento Urbano. 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)/ Plano Preliminar*. PMSJC, Cepeu/FAU-USP.
- \_\_\_\_\_ (1971). *Secretaria de Planejamento Urbano. 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) – vol. I*. PMSJC, Serete Engenharia S/A.
- \_\_\_\_\_ (1972). *Secretaria de Planejamento Urbano. 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)/ Planos Setoriais – vol. I, II*. PMSJC, Cepeu/FAU-USP.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Lei 2792/84 de 10 de janeiro de 1984; Declara área de proteção ambiental a região do Banhado de São José dos Campos*. Disponível em: <http://www.ceaam.net/sjc/legislacao/leis/1984/L2792.htm>. Acesso em: 2 dez 2014.
- \_\_\_\_\_ (1995). *Secretaria de Planejamento Urbano. 3º Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI): um plano da cidade para a cidadania*. PMSJC, Unesp, Rio Claro-SP.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Lei n. 5366/99 de 23 de abril de 1999, que autoriza a implantação do "Programa Habitar Brasil/BID" no Município de São José dos Campos*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/pdf/Lei-ordinaria-5366-1999-Sao-jose-dos-campos-SP.pdf>. Acesso em: 14 maio 2018.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Lei complementar n. 306, de 17 de novembro de 2006 que aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)*. Disponível em: [www.camara-municipal-de-sao-jose-dos-campos.jusbrasil.com.br](http://www.camara-municipal-de-sao-jose-dos-campos.jusbrasil.com.br). Acesso em: 4 mar 2014.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Proposta de Criação do Parque Natural Municipal do Banhado*. SEMEA – Secretaria de Meio Ambiente/Prefeitura Municipal de São José dos Campos (PMSJC). Consulta Pública, 2010. Disponível em: [xa.yimg.com/kq/groups/15951668/.../banhado\\_consulta\\_final.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/15951668/.../banhado_consulta_final.pdf). Acesso em: 11 out 2014.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Lei 8756 de 28 de dezembro 2012, cria o Parque Natural Municipal do Banhado – PNMB – e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-jose-dos-campos/lei-ordinaria/2012/875/8756/lei-ordinaria-n-8756-2012-cria-o-parque-natural-municipal-do-banhado-pnmb-e-da-outras-providencias-2012-06-28.html>. Acesso em: 5 mar 2014.
- \_\_\_\_\_ (2013). *EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental. Planservi/Cobrape*. Vol. I. São Paulo, Semea – Secretaria de Meio Ambiente do Município de São José dos Campos. Disponível em: [http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/536013/eia\\_volume\\_i.compressed.pdf](http://servicos2.sjc.sp.gov.br/media/536013/eia_volume_i.compressed.pdf). Acesso em: 10 mar 2019.

- SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (2015). *Lei municipal n. 9.258, 5 de maio de 2015, institui o Programa Municipal de Compra Assistida e dá outras providências*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-dos-campos/lei-ordinaria/2015/925/9258/lei-ordinaria-n-9258-2015-institui-o-programa-municipal-de-compra-assistida-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 fev 2019.
- SILVA, E. A. da; COMARU, F. de A.; SILVA, S. J. da (2018). Direito à moradia e judicialização: atuação da Defensoria Pública Paulista. *Revista Estudos de Sociologia*, v. 23, n. 45. Araraquara, Unesp.
- SOUZA, A. A. M.; COSTA, W. M. (2010). “Atividades industriais no interior do Estado de São Paulo: uma análise da formação do complexo tecnológico-industrial-aeroespacial de São José dos Campos”. In: COSTA, S. M. F.; MELLO, L. F. (orgs.). *Crescimento urbano e industrialização em São José dos Campos* - Vol. V. São Paulo, Intergraf.
- SOUZA, J. S. de (2015). *O papel da Defensoria Pública no controle das políticas públicas relacionadas aos Direitos Fundamentais Sociais à Cidade e à Moradia Digna: o caso BID-HABITAR Brasil, São José dos Campos, São Paulo*. Dissertação de mestrado. Lorena-SP, Centro Universitário Salesiano de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2018). “O Caso Pinheirinho: sobre o direito insurgente e a resistência no território”. In: BARROS, J.; COSTA, A. D.; RIZEK, C. (orgs.). *Os limites da acumulação, movimentos e resistência nos territórios*. São Carlos, IAU/USP, pp. 121-137.
- TSEBELIS, G. (2009). *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute.

Texto recebido em 11/mar/2019  
Texto aprovado em 27/jul/2019

# A construção de um problema público: ativismo no centro histórico de Lisboa

The construction of a public problem:  
activism in Lisbon's historic center

Heitor Vianna Moura [1]

## Resumo

Parte-se, neste artigo, do estudo empírico de coletivos, associações e instituições atuantes na cidade de Lisboa e da mobilização de referências teórico-metodológicas da sociologia pragmática. Busca-se analisar como uma série de denúncias de casos individuais de despejos ganhou o estatuto de coletividade, tornando a luta pelo direito à habitação no centro histórico da capital um assunto prioritário nas agendas públicas local e nacional. Partindo do entendimento de que os problemas públicos da cidade não são dados da realidade, e sim construções político-sociais, pretende-se contribuir com as reflexões sobre o ativismo urbano, mapeando suas estratégias de publicização e de sensibilização de públicos.

**Palavras-chave:** ativismo urbano; Lisboa; direito à habitação; problema público; sociologia pragmática.

## Abstract

*This article presents an empirical study of collectives, associations, and institutions that are active in the city of Lisbon and mobilizes theoretical and methodological references of pragmatic sociology. The aim is to analyze how a set of individual complaints of evictions gained collective status, making the struggle for the right to housing in the capital's historic center a priority on the local and national public agendas. Based on the understanding that the city's public problems are not an objective reality, but social and political constructions, this research aims to contribute to reflections on urban activism, mapping its dissemination strategies and public awareness campaigns.*

**Keywords:** urban activism; Lisbon; right to housing; public problem; pragmatic sociology.



## Do engajamento pessoal ao problema público

Foi, através de uma carta recebida no final de 2017, que o inquilino de um apartamento localizado na rua de São José, centro de Lisboa, conheceu as novas condições do seu contrato de aluguel (ou *arrendamento*, para usar a terminologia local), até então submetido a um regime de renovação anual automática. A proposta formulada pela senhoria, proprietária e administradora de todo o edifício, reservava a ele duas possibilidades: a saída forçada em menos de dois meses ou o pagamento de um valor 25% superior ao acordado dois anos antes, em 2015. Para assegurar a sua prerrogativa sobre o destino da propriedade, ela recorreu ao Novo Regime do Arrendamento Urbano<sup>1</sup> de 2012, que facilita o processo de rescisão de contrato. Com isso, estaria aberta a possibilidade de negociação de um novo acordo entre os interessados, incluindo a proposta de aumento muito acima do coeficiente nacional de atualização de rendas (calculado, no ano de 2017, em 1,0054%).

Impossibilitado de suportar o novo valor, o inquilino produziu uma réplica. Lançando uma carga de suspeita sobre a legalidade da ação da proprietária, ele questionou o desrespeito ao prazo contratual e o não registro da carta com aviso de recepção, como determina a legislação. Tal estratégia, assentada no mesmo repertório jurídico por ela mobilizado, permitiu o reestabelecimento do acordo nos termos anteriores, para o alívio do locatário. Foi, por meio dessa situação problemática, que o autor deste artigo teve o seu primeiro contato com o problema da habitação nas zonas centro e centro histórico<sup>2</sup> de Lisboa. O imóvel em

disputa foi o local em que ele viveu durante sua experiência de estágio doutoral, e o inquilino ameaçado de despejo, o seu namorado. Enquanto problema pessoal, o seu período de resolução não se estendeu por mais de um mês, mas foi suficiente para gerar uma inquietação íntima que acabou por produzir um interesse investigativo.

Em uma cidade em que grande parte dos habitantes vive em imóveis alugados – realidade que contrasta com o restante do país, em que a habitação própria predomina (Guerra, 2011) –, estima-se que situações do tipo aconteçam diariamente. Sobretudo em contextos em que o mercado imobiliário e de habitação se encontra aquecido, como sugerem os estudos mais recentes e abrangentes sobre a questão do Instituto Nacional de Estatística de Portugal (2011, 2013). Lisboa enfrentou um aumento global de 54% nos contratos de aluguel entre 2016 e 2018 (Confidencial Imobiliário, 2018). Valores que são ainda mais expressivos no centro histórico, onde os imóveis voltados à moradia temporária, ao alojamento turístico (ou “alojamento local”, como é referido pela legislação nativa)<sup>3</sup> e ao investimento estrangeiro se multiplicam em detrimento dos destinados ao aluguel de longa duração. Processo que, por um lado, expressa a capacidade da cidade de atrair investimentos nacionais e internacionais para o seu parque imobiliário, contribuindo com a dinamização da economia local. Por outro lado, pela própria natureza especulativa e predatória desse tipo de atividade, dificulta que a população mais vulnerável acesse o mercado de habitação nessas áreas, empurrando-a para as regiões mais periféricas, onde a provisão de serviços públicos é escassa e o mercado de trabalho pouco vigoroso.

A legislação em vigor, por sua vez, é frequentemente apontada por moradores, ativistas e acadêmicos como um dos fatores responsáveis pelo crescimento do número de despejos na capital, sendo alvo de grande contestação social. Questionamento que começa a ter eco nas esferas de representação política, sobretudo após o ano de 2015, quando o governo central (coligação de centro-direita),<sup>4</sup> responsável por aprovar uma série de medidas austeritárias no pós-crise capitalista de 2012, foi substituído por uma coalização de partidos de esquerda e centro-esquerda, o Partido Comunista Português, o Bloco de Esquerda, os Verdes e o Partido Socialista, cujo secretário-geral, António Costa, foi escolhido primeiro-ministro. No âmbito das políticas urbanas, a mudança ofereceu condições políticas para o questionamento das medidas aprovadas pelo governo anterior, encontrando na Câmara Municipal de Lisboa, presidida desde 2007 pelo Partido Socialista, um ambiente favorável de enfrentamento. Atuação, no entanto, nem sempre vista com otimismo por aqueles que são afetados pela questão.

Do mesmo jeito que não existem problemas de pesquisa desvinculados da trajetória e das práticas dos que se dedicam a investigá-los, os problemas públicos também não emergem como dados da realidade. São construções políticas e sociais que dependem, em primeiro lugar, da capacidade de os agentes diretamente afetados produzirem denúncias que deem um estatuto coletivo aos seus problemas, transformando uma série de casos dispersos e individuais (como a experiência pessoal do autor, com que se iniciou este artigo), em parte integrante de uma causa comum. Em seguida, supõem que os grupos formados em torno dessas causas acessem a

arena pública e definam os assuntos por eles considerados problemáticos como prioritários e, com isso, sejam capazes de exigir medidas que contribuam com a sua resolução, o que se faz por meio de estratégias de publicização e sensibilização de públicos que ultrapassam os que são diretamente afetados pelo problema (Spector e Kitsuse, 2001; Gusfield, 1981; Cefaï, 2009).

Essas são as linhas gerais do caso que resultou no fenômeno que o presente artigo busca analisar: a transformação do problema da habitação no centro histórico de Lisboa em um problema público de expressão local e nacional. Interessa conhecer os meios que permitiram que coletivos, associações e instituições formadas em torno de assuntos específicos ultrapassassem a retórica do interesse individual (*self-interest*) por meio da construção de uma gramática de justificação pública, que exige dispositivos públicos de resolução do problema.<sup>5</sup> O desafio investigativo desdobra-se em muitas outras questões: “Que grupos conseguiram acessar a arena pública?”; “Que dispositivos dramáticos e teatrais foram mobilizados?”; “Que regimes de engajamento e princípios de justiça são evocados para interpelar a opinião pública e os poderes públicos?”.

Fruto de uma experiência de imersão etnográfica pelo centro histórico de Lisboa, da observação participante em eventos e reuniões de coletivos de luta pela habitação e de conversas informais com acadêmicos, militantes e moradores, o presente artigo busca contribuir com o debate sobre a atuação e a eficácia de coletivos urbanos na luta pelo direito à habitação. Ou, de forma mais ampla, produzir uma reflexão que colabore com a construção de meios de resistência e de insurgência contra os processos de financeirização e de pilhagem

de bens e serviços sociais, como o solo urbano e a habitação. O que se buscou fazer a partir do reconhecimento de estratégias e repertórios que, ao mesmo tempo que visam a combater problemas locais, conectam-se com redes mais amplas de ativismo urbano global.

Ademais, intenta-se promover uma reflexão teórica sobre a construção de problemas públicos assentada em três pressupostos caros às referências teórico-metodológicas mobilizadas ao longo da análise. Ao focar o olhar sobre a qualidade dramática e performativa da construção de problemas públicos, pretende-se, com Gusfield (1981 e 2012), recusar a ideia de que o que mobiliza o público é a objetividade e a veracidade dos fatos representados por dados técnicos ou análises científicas, sem negar que a sua constituição tem um compromisso com a realidade.<sup>6</sup> Além disso, busca-se dar mais atenção ao que Cefaï e colaboradores definem como arena pública,<sup>7</sup> permitindo colocar em contato os diferentes princípios lógicos que integram a constelação de cenas que se sobrepõem (Cefaï, 2002, 2009, 2017; Cefaï, Mota e Veiga, 2011). Por fim, seguindo a tradição da sociologia pragmática (em especial a sociologia da crítica de Boltanski), procura-se levar a sério as operações críticas dos atores ordinários e sua capacidade de operar diferentes sentidos de justiça, rompendo com as perspectivas que entendem todas as relações sociais como relações de forças (nomeadamente as de inspiração marxista ou bourdieusiana) e com as que interpretam as ações dos atores como estratégias de otimização dos seus interesses, própria de uma sociologia inspirada na tradição utilitarista (Boltanski, 2000, 2014, 2016; Boltanski; Thévenot, 2006).

O artigo está dividido em quatro momentos. No primeiro, será feito um breve

percurso pelas políticas urbanas portuguesas, em especial as voltadas para enfrentamento do problema da habitação. Notas que só fazem sentido quando relacionadas com a lógica mais ampla de acumulação pós-fordista, as crises econômicas que solaparam a economia nacional nas últimas décadas e as intervenções internacionais que acompanharam os planos de recuperação econômica. Em seguida, será analisada a construção de uma arena interorganizacional como estratégia de acesso da arena pública. Opção que tem como objetivo abandonar a ideia abstrata de “problemas da sociedade” em favor de uma análise de coletivos, associações e instituições que se engajam na definição do problema e na cobrança pela sua resolução (Spector; Kitsuse, 2001). Em um terceiro momento, será investigado o processo de produção de uma gramática de justificação pública por parte desses grupos, assumindo as páginas do jornal *Público* como mediação reveladora dos dispositivos retóricos de engajamento por eles mobilizados em diferentes cenas públicas. As linhas finais serão dedicadas a discutir as potencialidades e os limites das ações e das estratégias dos grupos analisados adiante da crescente mercantilização do espaço urbano.

## A crise do Estado Providência, o Plano Troika e a mercantilização da moradia

O longo regime do Estado Novo, inaugurado por Salazar em 1933 e derrubado em 1974, deixou marcas profundas no quadro de precariedade habitacional português. As cidades portuguesas receberam um grande contingente

populacional vindo do campo e, posteriormente, das antigas colônias na segunda metade do século XX. Fenômeno impulsionado pelos processos de industrialização, urbanização e descolonização. Devido à incapacidade do Estado de responder às novas demandas por habitação, proliferou-se o desenvolvimento informal e clandestino por novas moradias. O governo optou por medidas simbólicas em sua abrangência, como a oferta insipiente de habitações econômicas por meio do Fundo de Fomento de Habitação (1969) e o congelamento das rendas (Silva, 1994). No quadro político-social, tais ações se associavam a “vertente paternalista” do regime, que via nas políticas um meio de neutralizar certos setores da sociedade por meio da promoção da integração social e, sobretudo, familiar (Serra, 1997).

Foi apenas com a queda do Estado Novo e com a agitação social, política e econômica que se seguiu ao projeto de construção de um Estado de Bem-Estar Social que se encontraram condições favoráveis para a implementação de políticas orientadas pelos valores de universalidade e de igualdade de acesso aos bens sociais (Barata, 2014). O que se fez sentir com o reconhecimento da habitação como direito constitucional em 1976 e a inauguração de políticas habitacionais descentralizadas e com um forte componente de participação comunitária, por vezes sustentada pelo processo de autoconstrução (Amilcar et al., 2011). Viu-se, pela primeira vez, uma intervenção mais direta e sistemática do Estado na promoção da moradia, ainda que o volume de investimento público do setor fosse significativamente inferior aos demais componentes da despesa social – como educação, saúde e segurança social (Santos; Telles; Serra, 2004).

Com a redução na arrecadação fiscal e a proliferação do ideário neoliberal, caracterizado pela desconfiança em relação ao papel do Estado e por uma aposta na centralidade do mercado e da competitividade, as políticas de habitação portuguesas sofreram uma nova revisão; cenário que se manifesta também em outros países europeus (Rolnik, 2015).<sup>8</sup> De provedor de habitação de custo acessível, o Estado passou a atuar como facilitador da atuação do mercado privado por meio da concessão de crédito bancário subvencionado para a construção e a aquisição da casa própria. Como consequência dessa política, produziu-se um enorme endividamento das famílias portuguesas, alimentou-se a lógica especulativa e rentista do setor imobiliário, estrangulou-se o setor de aluguel e incentivou-se o processo de suburbanização e de exclusão socioespacial (Guerra, 2011; Fonseca e Malheiros, 2011; Carmo, Ferrão e Malheiros, 2014). Com o abandono da ideia de moradia como um bem social e a aposta na transferência da responsabilidade aos indivíduos pelo seu próprio bem-estar, o país hoje tem um dos estoques públicos de habitação social mais baixos da Europa.<sup>9</sup>

Lógica que, após a crise do capitalismo financeiro de 2008, assumiu uma feição ainda mais radical (Mendes, 2014). Como condição para o empréstimo de 8 bilhões de euros ao Estado Português, foi imposto, pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu (a dita *Troika*), a aprovação do que ficou conhecido como Plano Troika (2011), composto por medidas que esvaziaram os fundos públicos destinados à habitação social, favoreceram abertura do mercado nacional e, por fim, dinamizaram o mercado privado de aluguel. Para atrair o investidor

estrangeiro, o regime fiscal favorável aos *Residentes Não Habituais* (2009)<sup>10</sup> passou a se articular com o programa *Golden Visa* (2012).<sup>11</sup> O Novo Regime de Arrendamento Urbano (2012), por sua vez, foi responsável pela extinção de contratos celebrados antes da década de 1990 e pela atualização dos aluguéis para valores incompatíveis com a renda dos antigos inquilinos. Quadro que criou um contexto fiscal e legal com rebatimentos profundos no mercado imobiliário da cidade de Lisboa – centro político e econômico do país.

Durante a segunda metade do século XX, Lisboa já havia experimentado uma significativa mudança em suas dinâmicas urbano-territoriais que alterou a lógica de determinação do valor da terra interurbana. Por meio de investimentos públicos e privados nas regiões mais periféricas, a cidade viu a sua mancha urbana expandir-se (Nunes, 2010; Salgueiro, 2001); o que foi seguido pela desvalorização do parque imobiliário situado em seu centro e centro histórico, resultado da fuga das classes mais altas, do desinvestimento do setor público e do abandono e da degradação dos imóveis existentes. Desvalorização que permitiu a permanência de uma classe média empobrecida e, em alguns casos, a chegada e a fixação de grupos étnicos com *status* social menos reconhecido (Fonseca e Malheiros, 2011).

Uma vez consolidada a sua área metropolitana, esboçou-se uma tendência de recentralização da cidade no final do século XX, à semelhança de outras capitais mundiais (Harvey, 2012; Bidou-Zachariassen, 2006). O processo foi induzido pelo poder público através de programas de promoção e de estímulo à reabilitação de edifícios degradados. Com esse fim, foram criados o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (1976)

e o Programa de Reabilitação Urbana (1985), em que a preocupação com a manutenção da população residente podia ser notada. O que se altera com a constituição das Sociedades de Reabilitação Urbana (2014), em uma altura em que o mercado passa a ser o princípio orientador das medidas nesse setor. Foi o suficiente para criar condições favoráveis à atração de investidores privados, que elegeram o centro histórico como nova fronteira de extração da mais-valia fundiária (Mendes, 2013 e 2014). Afinal, a combinação de sua localização central com o estado de degradação e abandono de parte dos imóveis criava uma oportunidade de investimento seguro de reprodução do capital imobiliário via *rent gap*, processo observado em outras cidades do globo (Smith, 2012).

Por fim, há ainda que considerar outro fator, quando se analisam as dinâmicas do mercado imobiliário e suas consequências nas dinâmicas habitacionais da região: o turismo urbano. Com a crise do capitalismo de 2008, o setor tornou-se central na criação de empregos e na mitigação do impacto das políticas de austeridade nas famílias portuguesas e, ainda, alimentou uma rede de agentes econômicos que viram no turismo a possibilidade de ampliar seus lucros. Foi o caso dos proprietários de imóveis no centro histórico, que passaram a investir em alojamentos e em negócios voltados para o turismo. O que acabou por retirar do mercado tradicional de aluguel um número significativo de imóveis, fortalecendo a já desigual relação entre procura e oferta desse tipo de bem.<sup>12</sup>

O resultado foi imediatamente sentido por aqueles que, dependendo dos contratos de aluguel, viram suas moradias serem transformadas em um ativo financeiro e, com isso, passaram a ter a sua permanência ameaçada.

Em pouco tempo, os casos de desalojamento direto e indireto, tanto de moradores como de comércios tradicionais, começaram a se avolumar, ganhando destaque na mídia local e nacional e passando a ecoar nas esferas de representação política. Enfim, forma-se a combinação que tece o pano de fundo do problema que será analisado nas próximas páginas: a exploração descontrolada das terras urbanas centrais por agentes econômicos nacionais e estrangeiros, depois de um longo período de desinteresse, com a revolta daqueles que passaram a encontrar na ação coletiva a única saída às ameaças de despejo.

## A construção de arenas interorganizacionais como estratégia de acesso à arena pública

O movimento *Morar em Lisboa* marcou a sua estreia, na cena pública, com a publicação de uma carta aberta dirigida aos representantes políticos e aos cidadãos denunciando a “drástica subida dos valores do arrendamento de habitação que tem levado à expulsão de população das áreas mais centrais da cidade” (*Morar em Lisboa*, 2017). Lançada no primeiro mês de 2017, a carta-manifesto apresentou pela primeira vez, ao público mais amplo, as razões que motivaram a criação do grupo, o problema que elegeram como prioritário e as propostas de enfrentamento.

Para fundamentar suas denúncias, o grupo apresentou dados que confirmariam o aquecimento desenfreado do mercado imobiliário voltado para a habitação<sup>13</sup> e elegeram os “responsáveis causais”<sup>14</sup> pelo problema: 1) o Estado,

por meio da criação de instrumentos legais e financeiros para atrair investimento privado internacional no parque imobiliário português (Nova Lei do Arrendamento Urbano, Lei dos Residentes Não Habituais e Golden Visa Portugal); e 2) dinâmica subjacente do capitalismo financeiro global, com forte expressão no mercado imobiliário e turístico local. As consequências, segundo o grupo, seriam perceptíveis pela dificuldade de acesso ao mercado de habitação no centro histórico e o deslocamento forçado de seus antigos moradores para as regiões mais periféricas da cidade.

Apontado como “responsável político” pelo aprofundamento das desigualdades socioterritoriais locais, o Estado, na figura do governo central, dos deputados e da Câmara Municipal, é o principal alvo do movimento. Aos representantes políticos, o *Morar em Lisboa* exigiu uma nova política de habitação e de ordenamento territorial, medidas de regulação do setor do turismo e a revisão das políticas fiscais destinadas aos investidores e estrangeiros. Como estratégia de publicização, a divulgação da carta aberta foi capaz de garantir uma expressiva inserção nos meios de comunicação de massa locais e nacionais,<sup>15</sup> angariar cerca de cinco mil signatários nos meses seguintes e assegurar a presença de seus porta-vozes em encontros, audiências públicas e fóruns,<sup>16</sup> fortalecendo a pauta da habitação na Assembleia da República, na Câmara Municipal e nas Juntas de Freguesia.<sup>17</sup>

A força simbólica da iniciativa não pode ser explicada apenas pela qualidade dos argumentos desenvolvidos ou pelo agravamento do problema apontado, visto que documentos semelhantes já haviam sido produzidos por acadêmicos, ativistas e representantes políticos nos anos anteriores. A sua potência parece

residir na capacidade de o *Morar em Lisboa* conectar uma pluralidade de coletivos, associações e instituições já existentes em torno de uma “situação problemática” comum, produzindo uma “arena interorganizacional” (Cefaï, Mota e Veiga, 2011). Trata-se de uma estratégia que faz uso dos laços de solidariedade e de pertencimento constituídos na trajetória de atuação de cada um desses grupos; grupos que, ao se encontrarem e conectarem, produzem um novo modo de engajamento e de participação na ação coletiva. A associação contribuiu para fortalecer a capacidade de questionamento, crítica e negociação dos envolvidos.

Entre os 37 signatários coletivos, estão grupos diversos, entre os quais: 1) os atuantes na luta pelos direitos de permanência de moradores;<sup>18</sup> 2) os preocupados com produção social da arquitetura;<sup>19</sup> 3) os defensores da preservação do patrimônio cultural e arquitetônico;<sup>20</sup> 4) os comprometidos com o ativismo artístico;<sup>21</sup> 5) os ligados ao ativismo urbano;<sup>22</sup> 6) os atuantes na produção acadêmica do conhecimento;<sup>23</sup> 7) os envolvidos na luta pelo direito dos trabalhadores e dos reformados;<sup>24</sup> 8) os atuantes no campo da inovação social e da produção de desenvolvimento local;<sup>25</sup> 9) os incentivadores da prática de esporte;<sup>26</sup> 10) os militantes no campo socioambiental;<sup>27</sup> 11) os defensores dos direitos das pessoas que vivem com HIV ou em risco de o contraírem;<sup>28</sup> e 12) os que lutam pela transparência dos processos decisórios.<sup>29</sup>

Diante de tamanha pluralidade de agendas de ação envolvidas, interessa perceber como, a despeito dos assuntos entendidos como prioritários para cada um dos grupos, o tema do acesso à habitação no centro histórico da cidade conseguiu aglutiná-los em uma luta comum. Para isso, dois processos foram

fundamentais para o sucesso da iniciativa: a produção de uma agenda de defesa da coisa pública ancorada em lógicas de proximidade e a construção da ideia de posse compartilhada do problema.

Ao investigar a construção de um problema público, percebem-se dois movimentos aparentemente contraditórios. Inicialmente, há um “emaranhado de estruturas de proximidade do mundo vivido” que são indissociáveis do processo de engajamento público (Cefaï, 2011, p. 70). As experiências vividas, as sociabilidades locais e os laços territoriais ajudam a construir um regime de pertencimento e de engajamento não público, que tece uma rede de apoio e solidariedade voltada para a própria comunidade. Simultaneamente, sob o risco de serem acusados de localismo e comunitarismo, os grupos precisam rejeitar a lógica de proximidade, valendo-se de uma gramática de justificação pública para universalizar suas denúncias e reivindicações. É por meio dessa lente interpretativa que se propõe, aqui, a leitura da carta produzida pelo *Morar em Lisboa*: encarando o documento como a materialização da passagem de ações ancoradas em lógicas de proximidade para a construção de uma agenda que se pretende desvinculada de amarras particularistas.

Destaca-se que os grupos signatários não operaram dispositivos próprios de universalização de suas questões, mas a construção de uma arena interorganizacional assentada em uma agenda unificada possibilitou um engajamento público mais amplo. No caso sob análise, a *Associação Habita pelo Direito à Habitação* e a *Cidade e a Associação dos Inquilinos Lisbonenses* passaram a focar sua atenção no centro e, em especial, no centro histórico, enquanto o *Renovar a Mouraria*, os *Vizinhos*

do *Areiro*, *Pensionistas e Idosos dos Olivais* e a *Associação do Patrimônio e População de Alfama* fortaleceram a luta em outras localidades e, por fim, o *Left Hand Rotation* e a *Academia Cidadã* entenderam a luta pela moradia local como uma pauta urbana prioritária. Todos eles, grupos e atores engajados numa ação coletiva comum, passaram a assumir uma nova identidade, temporária, fabricada pelo “tipo de problema diante dos quais se reúnem ou se confrontam, de acordo com as configurações provisórias de aliança e de inimizades nas quais se envolvem” (ibid., p. 73).

Outro processo relevante, quando se analisa a capacidade de sensibilização de públicos, é a disputa empreendida por grupos em torno de determinados problemas. Gusfield (1981) argumenta que a trajetória dos problemas é marcada por sua apropriação por parte de grupos diversos, que, em momentos e situações específicas, passam a ter controle e autoridade sobre o assunto. O que de imediato coloca uma questão fundamental: se os grupos não têm os mesmos poder, influência e autoridade na definição de um problema, o que permitiu que a rede estudada estabelecesse uma relação de domínio sobre ele? A resposta parece estar na transferência da posse fracionada do problema para um controle coletivo unificado, representado pela carta do *Morar em Lisboa*. Processo que não está livre de disputas internas e externas, visto que a relação de autoridade nunca é cristalizada, mas objeto de constante contestação.

Vê-se, portanto, que, para a compreensão do processo de construção de um problema público, é preciso recuperar os arranjos institucionais que disputam a autoridade sobre o assunto. E sobre o conjunto de dispositivos de ação e de enunciação, visto

que, na perspectiva pragmática que fundamenta este texto, não se está diante de processos assentados unicamente na força e no poder daqueles que anunciam, mas na capacidade de produção de argumentos socialmente aceitos (Boltanski, 2014, 2016).<sup>30</sup> Por isso é tão importante, para esses grupos, a construção de enunciados assentados em princípios de justiça universalizáveis, reconhecidos por públicos que compartilham entre si expectativas e valores. Essa dimensão simbólica será analisada nas próximas páginas.

## A construção de gramáticas de justificação pública como dispositivo de engajamento

*“Moro em Alfama e recebi uma carta recentemente para deixar a casa porque o senhorio não me renova o contrato. Estou desesperada. Tenho o meu marido acamado, não fala e não anda; o que é quer eu vou fazer nesta situação?”* Com a voz embargada e os olhos úmidos, Elisa interrompe a sua fala e apoia o microfone sobre o colo. Gesto que é imediatamente respondido com uma salva de palmas e manifestações de apoio da plateia que lotava o salão principal do Palácio da Independência no dia 5 de abril de 2018. Antes dela, Carla denunciou o corte da água e da luz para forçar a sua saída; Eduardo lamentou a ordem de despejos que recebeu do proprietário da casa em que vive com a mulher há 60 anos; e Diana chorou ao lembrar a mudança de sua família para a periferia da cidade.

No palco, lisboetas compartilharam a dor e o medo de serem despejados da casa em que sempre moraram. Na plateia, moradores,

ativistas e apoiadores acompanharam as falas emocionadas e manifestaram sua solidariedade com gritos de “Não; não sai!”; “Força!”; “Porcos; senhorios porcos!”; e “Não; vão nos tirar!”. Reações registradas por duas câmeras de televisão e por jornalistas que cobriam o ato. Assim foi durante toda a primeira parte do evento promovido pela *Junta de Freguesia de Santa Maria Maior*, unidade político-administrativa integrada pelos bairros de Alfama, da Baixa, do Castelo e da Mouraria, que registrou nos últimos anos as maiores taxas de evasão de eleitores e a mais expressiva concentração de imóveis destinados ao alojamento turístico na cidade (Quaternaire Portugal, 2017).<sup>31</sup>

Intitulado “Rostos do Despejo – Pelo direito a habitar no centro histórico”, o evento buscou fazer dos relatos individuais de sofrimento um mecanismo de sensibilização e de adesão de apoiadores. Tal intenção se revela já no título escolhido para o evento, que, com o acréscimo do termo “rostos”, passa a personificar, pela ideia jurídica de “despejo”, a dor daqueles que são obrigados a deixar seus lares, desafiando o senso de justiça dos que defendem a legalidade do ato. Estratégia que o seu porta-voz, o presidente Miguel Coelho,<sup>32</sup> não escondeu do público:

Enquanto organizávamos o evento, pensamos em como passar a nossa mensagem; se deveríamos lidar com ele de uma maneira mais agressiva. Nós pensamos muito se deveríamos chocar. E chegamos à conclusão de que sim, era necessário chocar para sensibilizar a opinião pública e todos aqueles que têm responsabilidade nessa matéria [...] queríamos mostrar que essas pessoas existem. As pessoas que vieram hoje são apenas uma pequena amostra das pessoas de carne e osso que estão

a passar por esse drama. Não estamos falando de estatística; estamos falando do sofrimento de pessoas reais.

As juntas de freguesias em questão, mesmo não sendo a instância competente para criar uma legislação que proteja o inquilinato ou a desenvolver políticas sociais expressivas para sua fixação, transformaram os casos aparentemente dispersos e particulares em um drama capaz de sensibilizar mesmo aqueles não diretamente afetados pelo fenômeno.<sup>33</sup> É o que Spector e Kitsuse definiram como a primeira fase da “história natural dos problemas sociais”: a “afirmação da existência de uma condição que ele [o grupo que denuncia] define como nociva ou danosa (*harmful*), ultrajante ou chocante (*offensive*)”, provocando, no seu público, um sentimento de indignação e compaixão (Spector e Kitsuse, 2012, p. 90). Efeito que teve na audiência presente reação imediata, mas que pretendeu alcançar também aqueles que lá não estiveram e acompanharam a repercussão do evento pelos meios de comunicação.

Por um lado, a decisão de usar os depoimentos dos moradores como estratégia de sensibilização prova que a construção de um problema público não é apenas “cognitiva”, mas “envolve afetividades, sensibilidade e moralidades coletivas” (Cefaï, Mota e Veiga, 2011, p. 42). Por outro, o segundo momento do evento demonstra que, para o problema aceder ao nível de generalidade, outras gramáticas são necessárias. A passagem da crítica (baseada em provas emocionais) para a denúncia (assentada em categorias de justiça universalizáveis) aconteceu quando o presidente da junta (Santa Maria Maior), mobilizando categorias técnicas, jurídicas e estatísticas, questionou o equilíbrio econômico da atividade turística,

defendeu a preservação do patrimônio material e cultural local, denunciou a desigualdade socioespacial gerada pela nova dinâmica do mercado de habitação e ainda advogou pelo direito constitucional à habitação.

Da singularidade do sofrimento, passa-se à generalidade do fenômeno. Não por acaso, são mobilizadas estatísticas – antes acusadas de serem incapazes de expressar o sofrimento daquelas famílias. Com dados diversos (sobre a evasão de eleitores, o crescimento de licenças para imóveis para alojamento turístico, o aumento da procura pelo apoio jurídico da junta e o tratamento fiscal desigual dado aos contratos de aluguel de longa e de curta duração), o porta-voz construiu um sistema de provas e de argumentos que compõe a realidade pública do fenômeno. Lidos pela perspectiva da retórica, os dados produzidos por organizações técnicas e científicas não se opõem aos depoimentos pessoais que os antecederam. Ao contrário, confirmam a realidade do problema por eles denunciado e, por meio disso, geram adesões que superam os atingidos diretamente por ele, assumindo a condição de um problema público da cidade.

O evento promovido pela Junta de Freguesia de Santa Maria Maior é apenas um exemplo de como os grupos fazem uso de estratégias retóricas e performativas para dar, ao tema da habitação no centro histórico, o estatuto de problema público. Agora é necessário analisar o argumentário por eles mobilizado. Ao focar a atenção nas operações críticas que os atores e grupos empreendem quando se engajam na crítica e na denúncia de situações por eles julgadas como problemáticas, volta-se para a perspectiva desenvolvida por Boltanski e Thévenot – ou, mais especificamente, para o “trabalho de modelização”<sup>34</sup> empreendido

pelos atores e grupos estudados (Boltanski e Thévenot, 2006; Boltanski, 2000). Esforço que será seguido por uma tentativa de construir analiticamente o princípio de justiça em que cada um deles se apoia, a construção tipificada de vítima e a identificação dos responsáveis pelo problema.

O jornal *Público* foi escolhido como fonte privilegiada, devido ao fato de, entre os diários de grande circulação, ter dado maior atenção ao tema. Enquanto fonte documental, o jornal será analisado como mediação reveladora das diferentes cenas que constituem a arena pública e, com isso, das variáveis lógicas e regimes de engajamento que se cruzam. Essa opção metodológica só é possível quando se tem em conta que os meios de comunicação são tanto dispositivos fundamentais na publicização e na fundamentação dos argumentos e das ações dos grupos em questão quanto produtores de agendas próprias, as “agendas midiáticas” (Cefaï, 2002). As páginas dos jornais não são expressão da totalidade dos grupos que participam do debate ou do conjunto de argumentos mobilizados por eles, mas um meio possível para se apreender parte do argumentário mobilizado na arena pública.

Para começar, destacam-se argumentos cujo princípio encontra-se na base de um mundo orientado pelo regime de justiça, que é a recusa da legitimidade das ações e dos engajamentos apoiados na violência, isso é, quando existe um flagrante abandono da busca pela construção do bem comum. Nessas situações, as disputas não se dão em termos argumentativos ou racionais, mas se referem à negação da humanidade daqueles que se enfrentam (Boltanski, 2000, pp. 105-118). Para sustentar a defesa do que se chamará de princípio de *legalidade*, não faltam exemplos nos relatos:

cortes de luz nas áreas comuns dos edifícios, encerramento do fornecimento de luz e gás nas habitações; produção excessiva de barulho e de sujeira por obras; retirada de caixa de correio, de corrimãos, de janelas, de portas e de claraboias; e outras medidas executadas com o intuito de degradar as condições de habitabilidade daqueles que se recusam a sair dos prédios.

Também faz parte desse conjunto de ameaças o uso da força e de mecanismo de fraude e de trapaça na produção de documentos de encerramento dos contratos de aluguel. Nos jornais, diversas reportagens foram dedicadas ao tema.<sup>35</sup> Em coletivos, associação e instituições, a preocupação deu origem a ações diversas, como a oferta de apoio jurídico, caso da *Associação Habita* e da *Junta de Freguesia de Santa Maria Maior*,<sup>36</sup> e a produção de materiais voltados para a denúncia dos casos de violência.<sup>37</sup> Na Câmara Municipal, por meio da iniciativa do Bloco de Esquerda,<sup>38</sup> foi criada uma linha telefônica exclusivamente dedicada a prestar auxílios aos munícipes em situação de despejo ou de “*bullying imobiliário*”, apelido que passou a ser empregado para nomear a prática de assédio por parte dos senhorios.<sup>39</sup>

O segundo conjunto de argumentos analisados tem como base a defesa de tipos sociais entendidos como desamparados, aqui nomeado princípio de *proteção dos vulneráveis*. Por meio da ideia tipificada de vítima, os coletivos buscaram associar a condição de precariedade e desvantagem social a três grupos: idosos, pessoas com deficiência ou incapacidade e famílias monoparentais. Uma vez mais, o jornal serviu como ferramenta importante de denúncia, dessa vez publicizando casos dramáticos de membros dos três tipos anteriormente referidos.<sup>40</sup> O mesmo foi feito pelos coletivos

de luta pela habitação, que procuraram dar destaque ao drama das vítimas: seleção cuidadosa dos depoimentos que compuseram o evento “Rostos do Despejo”; colagem de fotografias dos moradores mais idosos nas ruas da Mouraria; tentativa do coletivo *Stop Despejo* de evitar o despejo de Rita, mãe solteira com dois filhos; a organização do evento “Habitação para todos: direito do sênior a ficar”, pela *Associação de Inquilinos Lisbonenses*. Na cena parlamentar, vê-se que as denúncias acabaram por produzir respostas públicas, como a aprovação da moratória provisória de todos os despejos que envolviam inquilinos com mais de 65 anos ou 60% de incapacidade que tenham um contrato de aluguel de 15 anos ou mais.<sup>41</sup> Foi colocada em pauta a discussão de um programa governamental de apoio ao acesso à habitação por meio de empréstimos bonificados, em que as famílias monoparentais teriam entrada facilitada.<sup>42</sup>

Apesar de o discurso produzido pelos coletivos raramente fazer referência aos direitos presentes na Constituição Portuguesa,<sup>43</sup> é interessante destacar que os dois primeiros grupos são diretamente referidos em seus artigos – “art. 71 Cidadãos Portadores de Deficiência” e “art. 72 Terceira Idade” –, que garantem direitos e proteções sociais especiais (Assembleia da República, 2005). Já, quanto ao terceiro, a referência está no cruzamento do “art. 36 – Família”, “art. 69 – Infância” e “art. 70 – Juventude”, que asseguram que as famílias devem receber a proteção do Estado quando se encontram impedidas de garantir o cuidado de seus membros mais jovens, caso de muitas famílias monoparentais. Tal ocorrência ajuda a explicar a alta capacidade de sensibilização e de engajamento de argumentos assentados nesse tipo de princípio, visto que a legislação,

por princípio, é a cristalização dos valores universais e abstratos compartilhados pelo grupo cujas relações são por ela reguladas.

Outros dois princípios que integram o repertório são a *igualdade* e a *justiça social*. Eles se expressam, em grande medida, nas acusações de que alguns grupos estariam desfrutando de privilégios no acesso ao mercado de habitação, enquanto a população local estaria sendo expulsa das regiões centrais e históricas da cidade. Entre os privilegiados, estão os investidores e aposentados estrangeiros beneficiados por medidas de atração de investimentos externos via vantagens fiscais – como os Vistos Gold e o Regime de Residentes não Habituais.<sup>44</sup> Já os fundos de investimento imobiliário, os agentes econômicos do setor de turismo e o proprietário que destina seu imóvel para o aluguel de curta duração (alojamento turístico) são recriminados pelas ações que incentivam o setor do turismo – como os programas de reabilitação do patrimônio edificado, a aprovação simplificada de empreendimentos hoteleiros e a frágil regulação e tributação do alojamento turístico.<sup>45</sup> Do lado oposto, estão todos aqueles que dependem do mercado de aluguel para viver, não conseguindo competir com os que entendem a terra e os imóveis como meios de captura de renda, de fonte de lucro.<sup>46</sup>

Com isso, procura-se confrontar mundos com lógicas de funcionamento opostas: o das relações de troca e o das relações de uso.<sup>47</sup> No primeiro, prevalece a concepção da habitação como uma mercadoria, regulada pelas operações de compra, de venda e de aluguel; no segundo, predomina a ideia da habitação como um direito social, que deve ser preservada das relações de mercado. Por meio de cartazes e palavras de ordem, os grupos estudados

ocuparam as ruas da cidade, no dia 22 de setembro de 2018, para defender a primazia do segundo sobre o primeiro, como se viu nas demandas: 1) pelo respeito ao direito constitucional da habitação<sup>48</sup> (“Artigo 65, direito à habitação”; “Habitação é um direito social”, “Ocupar não é um prazer, soluções é um dever, artigo 65”, “Já, já, já, direito à habitação”); 2) pela condenação da transformação das moradias em ativo financeiro pelo setor bancário, imobiliário e turístico (“Não há orgulho em ser banqueiro”, “Acabem com o [Visto] Gold”, “*Houses are not profits*”, “Renda = Roubo”, “Chega de Avareza”, “Os bancos sugam as nossas vidas”, “*Stop financialization*”, “Especulação imobiliária = habitação precária”, “Bom remédio para a habitação é o capitalismo cair no chão”, “Fim da especulação!”, “Era uma vez Lisboa, o mercado não perdoa”, “E se a sua vida fosse vendida para um fundo abutre?”); 3) pela denúncia da expulsão das famílias de seus locais de moradia, sobretudo nos bairros mais centrais (“*Hands of our houses*”, “Pelos nossas vidas, pelas nossas casas, lutamos”, “Vidas importam, lucro não”, “A cidade unida, jamais será vendida”, “O vosso paraíso é o nosso inferno”, “Sai, sai, sai. Sai da minha rua. E leva a sua grua”).

Faz parte do mesmo repertório a defesa do princípio de *mistura social*, que se valida por oposição a dois outros princípios lógicos: o da segregação e o da elitização dos espaços; profundamente rejeitados pelos grupos estudados. Entre os apontados como “responsáveis causais” pela homogeneização social dos bairros históricos e centrais, estão aqueles que, por meio da proliferação da atividade turística e da abertura internacional do mercado imobiliário, estariam provocando a saída de seus antigos moradores: os turistas e os estrangeiros.

Tal atribuição de responsabilidade é observável no material produzido para manifestação anteriormente mencionada, que tem os dois tipos como alvos preferências de ataques, seja exigindo a sua saída ou o controle de sua presença: “Chega de alojamento local”; “Tendas para turistas, não moradores”; “Turistas não votam”; “*Think before use Airbnb*”; “Turismo massivo é terrorismo”; “Alojamento local não é habitação, mas esgotou a oferta”; “*This is AL [alojamento local] for you. E eu?*”; “Lisboa = Disneylândia”; “A cidade é nossa, tchau endinheirados”. Seja, ainda, denunciando os efeitos de sua chegada: “Se a cidade os habitantes tiram, como ficamos?”; “Nós queremos viver na cidade, com certeza”; “*Take back the cities*”; “A Baixa é nossa, Alfama é nossa, o Castelo é nosso. Levem suas câmeras para outro lugar”. Denúncia que também tem espaço na comunicação social, que dá grande destaque à tomada dos bairros centrais por esses grupos,<sup>49</sup> ou em iniciativas que acusam a privatização e a turistificação da cidade, expandindo a questão para seus espaços públicos.<sup>50</sup>

Ao acessarem a arena pública, os atores não inventam do zero as justificações dirigidas ao público; “buscam[-nas] em repertórios de argumentação, típicos e recorrentes, identificáveis em outras situações” (Cefaï, 2011, pp. 90-91). Não por acaso, o pressuposto de que a cidade e seus espaços têm um valor coletivo, não mercantilizável, é facilmente identificável em outras situações de luta urbana. Em relação aos três últimos princípios referidos, vale destacar que o discurso técnico e acadêmico, sobretudo aquele produzido no campo do urbanismo, da geografia e das ciências sociais, também teve um papel relevante na produção de argumentos dos grupos estudados. É exemplar, nesse sentido, a circulação

de termos cunhados em ambientes regulados por acordos e convenções acadêmicas em outras cenas, ganhando novos sentidos e conotações. Foi o caso da noção de “gentrificação”,<sup>51</sup> que passou a aparecer com frequência nos textos da imprensa diária,<sup>52</sup> assim como integrar o repertório militante, como se viu em intervenções nos muros da cidade e nos cartazes produzidos: “Gentrificação, não”; “*Fuck gentrification*”; “*Good bye, Mouraria. Hello, gentrification*”; “*Gentrifuckme*”.

Essa circulação de repertórios foi impulsionada também pelos atores que integram o mundo acadêmico, que, por vias diversas, passaram a intervir mais diretamente no debate público sobre a cidade. Na cena midiática, por exemplo, observou-se a presença recorrente de acadêmicos nas páginas dos jornais, seja por meio entrevistas concedidas, seja por artigos por eles assinados.<sup>53</sup> Nota-se também sua forte presença na cena militante, produzindo e assinando manifestos públicos<sup>54</sup> e participando diretamente de coletivos.<sup>55</sup> O mesmo se observa na cena parlamentar, em que os dados e diagnósticos produzidos por suas pesquisas ajudam a dar realidade ao problema e, eventualmente, servem de base na construção de medidas voltadas para resolvê-lo.<sup>56</sup> A capacidade de influir na disputa só é possível na medida em que esses atores ajustam seus discursos e repertório aos ambientes nos quais intervêm, embora mantendo seu estatuto de pesquisador e, por isso, legítimos enunciadores de um discurso socialmente aceito como desinteressado e objetivo. O que não significa que a sua autoridade não possa ser alvo de contestação e, eventualmente, ter sua competência desacreditada (Gusfield, 1981, pp. 74-76). Não por acaso, umas das estratégias empregadas para desqualificar e

desautorizar o discurso acadêmico é acusação de filiação de seus enunciadores com causas políticas e sociais, comprometendo a suposta objetividade do conhecimento por ele produzido ou, nas palavras do entrevistado Luís Mendes, o seu “*habitus acadêmico*” (Moura, 2018).

O sexto princípio está relacionado com a ideia de tradição, mais especificamente com a preservação das práticas sociais e culturais dos bairros estudados. Após uma série de medidas públicas voltadas para a recuperação do patrimônio físico do centro histórico da cidade,<sup>57</sup> as denúncias voltaram-se para a falta de preocupação pública com a permanência de seus antigos moradores e para a manutenção dos modos de vida a eles associados. Argumento presente em ações que, aproveitando o período das Marchas Populares, em que os moradores das freguesias disputam entre si o prêmio de melhor *performance*, denunciaram o risco de essa manifestação cultural deixar de existir. Como se vê na produção do documentário “Alfama é Marcha”, pelo coletivo *Left Hand Rotation*, e no material produzido pela *Junta de Freguesia de Santa Maria Maior*, que, ao mesmo tempo que comemora a vitória da freguesia de Alfama, alerta que nas suas “ruas não mora já quase ninguém”. De modo semelhante, viu-se nos jornais uma série de reportagens sobre estabelecimentos comerciais tradicionais e centros de lazer local que, com a redução de clientes e frequentadores moradores do bairro, corriam o risco de fechar.<sup>58</sup> A preocupação teve ressonância na fala do presidente da República, Antônio Costa, que demonstrou em uma entrevista sua apreensão com a perda da “autenticidade” dos bairros históricos, que não seria garantida pela “conservação do patrimônio físico, mas pelas vivências dadas pelas pessoas que lá habitam”.

O presidente referia-se ao risco de se transformar a cidade em “Disneylândia para adultos”,<sup>59</sup> posição que confirma a capacidade de sensibilização e de adesão do argumento mobilizado.

## Os limites das ações de resistência e os riscos de desmobilização

Para analisar a atuação de coletivos, associações e instituições envolvidos na luta pelo acesso à habitação nos bairros centrais da cidade de Lisboa, optou-se por privilegiar uma leitura que não assumisse os problemas públicos como um dado objetivo, mas como uma construção social que tem os grupos estudados como agentes coletivos responsáveis pela sua produção e sua validação social. Para isso, investigaram-se a construção de uma arena interorganizacional, a exposição dramatizada de casos de sofrimento como mecanismo de sensibilização e adesão e a produção de um repertório assentado em princípios de justiça universalizáveis, trazendo à tona elementos que podem contribuir com a reflexão sobre os modos de resistência possíveis ao processo crescente de mercantilização do espaço urbano e da moradia. Outras dimensões do problema, no entanto, acabaram ficando de fora; ausência que se buscará superar por meio de breves considerações sobre os limites e os riscos das ações de resistência investigadas.

Talvez a mais eloquente ausência seja a que diz respeito à maneira como as desigualdades sociais, étnicas e econômicas se expressam na produção do espaço urbano e nas lutas reivindicatórias desses grupos. A literatura sobre a questão habitacional em Portugal e,

mais especificamente, em Lisboa aponta que a dificuldade de acesso à moradia digna é um problema antigo dos grupos menos privilegiados, notadamente a população mais empobrecida, imigrante, cigana e negra (Pereira et al., 2001; Castro, 2007; Carmo, Ferrão e Malheiro, 2014). O que parecer haver de novo nesse processo é a acelerada financeirização do mercado da habitação e do setor imobiliário em geral, colocando Lisboa na rota de investimento de uma elite capitalista transnacional (Mendes, 2017a). Como resultado, o centro e o centro histórico passam a se tornar inacessíveis também à classe média portuguesa, grupo que historicamente ocupou esses espaços. O que permite aventar que parte da força reivindicatória dos grupos que hoje protestam pelo direito à habitação se explica pelo lugar social ocupado por seus integrantes e pelo capital social, econômico e político por eles acumulados. Hipótese que carece de uma análise mais sistemática, mas que parece se confirmar quando se observam a composição social, econômica e étnica dos grupos com maior atuação na arena pública e os destinatários das principais ações do poder público.

Além dos limites resultantes dos recortes étnico e econômico, observa-se que, desde o final do século XX, novas estratégias de desmobilização vêm dificultando a construção de uma agenda coletiva de luta pelo direito à habitação. O que pode ser explicado por meio de um entendimento específico sobre o que é o neoliberalismo e a sua manifestação em todas as esferas da vida. Com Dardot e Laval (2016), interpreta-se que, a partir do fim da década de 1970 e início dos anos 1980, é inaugurada uma nova “razão de mundo”, que altera a forma como somos levados a pensar e a nos relacionar com os outros e com nós

mesmos. Trata-se, segundo os autores, de uma racionalidade que “excede em muito a esfera mercantil e financeira [...] produzindo uma subjetividade ‘contábil pela criação de concorrência sistemática entre os indivíduos” (p. 30). Todo tipo de ação coletiva, nesse sentido, tem a sua condição de existência afetada, visto que os indivíduos são submetidos ao regime de competição.

Como parte dessa mudança, está a transferência da responsabilidade pela construção e pela aquisição da moradia aos agentes privados, tanto por meio de isenções fiscais voltadas para o setor imobiliário, como pela subvenção de crédito para a aquisição da casa própria. Medidas que foram acompanhadas pelo crescente desinvestimento na habitação social pública, fortalecendo o processo de deterioração e estigmatização desses espaços. O que estava em jogo era a inauguração do modelo de fornecimento de bem-estar por meio do acesso privado à habitação, processo que contribuiu com a erosão das condições de engajamento do trabalhador nas lutas coletivas e favoreceu o seu engajamento com a financeirização via pagamento de juros.

Nas primeiras décadas do século XXI, as políticas voltadas para a recuperação do parque habitacional nas áreas centrais e históricas foram acompanhadas pela desregulação do mercado financeiro, a flexibilização dos contratos de aluguel e o incentivo ao investimento estrangeiro. No plano micro, onde estão os proprietários e inquilinos, a casa própria transformou-se em estoque de riqueza capaz de fornecer rendimentos extras aos que se rendessem ao microcapitalismo rentista. As plataformas *peer-to-peer* de aluguel de curta duração – como o *AirBnB* – tiveram sua procura ampliada, inserindo os proprietários no

concorrido mercado de alojamento turístico. Orientados pela lógica da competição, os proprietários e, em alguns casos, os inquilinos (por meio da sublocação) passaram a lubrificar o mecanismo do capitalismo rentista, identificando a luta pela habitação social como uma ameaça aos seus rendimentos. Trata-se de um mecanismo sofisticado, que tem sua origem no mercado financeiro global, atravessa as políticas de Estado e, por fim, penetra na subjetividade dos indivíduos.

Ao mesmo tempo que o capitalismo financeiro precisa dos recursos e agentes locais para se realizar, interessa destacar que as lutas urbanas também têm uma dimensão

pluriescalar. Por um lado, o problema da habitação no centro histórico está diretamente relacionado à capacidade de agentes globais reproduzirem na escala local os interesses do grande capitalismo globalizado, engajando desde a autarquia municipal até os pequenos proprietários de imóveis. Por outro, as redes de lutas locais se conectam com redes globais de enfrentamentos, como a *Left Hand Rotation* e a *Rede Set*. Iniciativas que, apesar de serem vistas com grande entusiasmo por seus integrantes e ativistas, demandam uma investigação mais cuidadosa para se comprovar a sua capacidade e sua eficiência enquanto dispositivo de reivindicação local.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7930-0492>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.  
Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
heitorvianna@gmail.com

## Notas

- (1) Na imprensa e nas conversas cotidianas, a lei é comumente chamada de “Lei de Cristas”. O nome faz referência à então ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, Assunção Cristas, responsável pelas negociações que levaram à sua aprovação.
- (2) Desde 2012, a cidade de Lisboa está dividida em 5 zonas de gestão, designadas de Unidade de Intervenção Territorial: norte, oriental, ocidental, centro, centro histórico
- (3) O termo “alojamento local” designa todos os imóveis que possuem autorização para prestar serviço de alojamento de curta duração, mediante remuneração, modalidade sobretudo voltada para a hospedagem turística.
- (4) Entre os anos de 2011 e 2015, o país foi governado pela coligação formada pelo Partido Social-Democrata (PSD) e pelo Partido Popular (PP).

- (5) Como “problema público” entendem-se, tal como definiu Gusfield (1981, p. 5), os problemas que, diferentemente dos “problemas sociais”, se transformam em questões de conflito e de controvérsia nas arenas de ação pública. Ou seja, são assuntos que exigem uma resposta pública dos que são acusados como responsáveis.
- (6) O inserto é importante para evitar o risco de se cair no relativismo, crítica que, por vezes, a perspectiva de Gusfield, inspirada na antropologia simbólica, é alvo. Se, por um lado, as estatísticas, as análises científicas e os argumentos legais têm uma função simbólica de dar realidade aos problemas por ela apontados por meio de operações de seleção e focalização, por outro, elas têm como base problemas reais que aquela comunidade procura enfrentar (Cefai, 2017, pp. 134-135).
- (7) Entende-se arena pública como “constelação de cenas que se sobrepõem umas às outras, que abrem para bastidores de geometria variável, em que os graus de publicidade são determinados pelos enquadramentos dos atores e cujos auditórios mudam ao sabor das *performances*” (Cefai, 2017, p. 136).
- (8) Rolnik (2015, pp. 35-78) aponta que as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo desmonte de componentes básicos que sustentavam o Estado de Bem-Estar Social, o que se expressou na venda do estoque público de moradia, na estigmatização da habitação pública e na ampliação de crédito para a aquisição da casa própria.
- (9) No ano de 2003, apenas 3,3% do parque habitacional português era composto por alojamento público, enquanto, nos países do norte europeu, o percentual atingia ou ultrapassava 20% (Fonseca e Malheiros, 2011, p. 62).
- (10) Em vigor desde 2009, atribui uma série de vantagens tributárias aos profissionais não residentes que solicitam residência fiscal no país.
- (11) Implementado em 2012, permite que investidores estrangeiros não integrantes da União Europeia obtenham uma autorização de residência no país por meio de investimentos imobiliários.
- (12) Em estudo publicado em 2011, Guerra já apontava que nas regiões de Lisboa e do Porto a procura pelo aluguel de imóveis era 10 vezes superior à oferta.
- (13) Sem fazer referência à fonte do dado, a carta afirma que “nos últimos três/quatro anos, os preços da habitação para aluguel aumentaram entre 13% e 36% e, para aquisição, subiram até 46%, consoante as zonas da cidade, de que resulta, estima-se, uma taxa de esforço com a habitação situada entre 40% e 60% do rendimento familiar, quando os padrões comuns aconselham uma taxa de esforço até 30%” (Morar em Lisboa, 2017).
- (14) Em sua análise sobre a construção de um problema público, Gusfield (1981, pp. 13-14)) diferencia a atribuição de responsabilidade de um problema por meio de dois conceitos: a “responsabilidade causal” e a “reponsabilidade política”. O primeiro está ligado ao que factualmente explica a existência de um problema, enquanto o segundo está relacionado com a atribuição de um responsável pela resolução do problema.
- (15) Só na imprensa escrita, é possível localizar notas e reportagens sobre a ação nos portais de *O Corvo*, do *Sapo 24*, do *Observador*, do *Idealista*, do *Público* e do *Diário de Notícias*.

- (16) No *site* do Morar em Lisboa, estão documentados encontros com os presidentes das Juntas de Freguesia da Misericórdia, da Penha de França, de Santo António e de Santa Maria Maior, com representantes municipais do Bloco de Esquerda, do Partido Os Verdes, do Partido Socialista e do Partido Comunista Português e o próprio presidente da Câmara Municipal e, por fim, com o Secretário de Estado de Habitação e outros integrantes da Assembleia da República. Assim como relata a promoção do debate sobre a habitação em Lisboa com os candidatos à Câmara, que contou com a presença de filiados do CDS – Partido Popular, Pessoas Animais e Natureza, Coligação Democrática Unitária, Partido Socialista, Bloco de Esquerda e Partido Social-Democrata.
- (17) As juntas de freguesias são unidades de representação político-administrativa mais próximas do cidadão, sendo seus representantes eleitos pelos moradores registrados na sua área de atuação. Por isso, os residentes são comumente referidos, pela administração das juntas, como eleitores. Diferentemente dos bairros, categoria sem força administrativa na Lisboa contemporânea, mas frequentemente mobilizada pelos moradores em referência às localidades que se distinguem pelas identidades coletivas dos grupos que deles fazem parte. .
- (18) *Morar em Lisboa, Associação Habita pelo Direito à Habitação e à Cidade, Movimento Quem vai poder Morar em Lisboa, Aqui Mora Gente, Associação dos Inquilinos Lisbonenses e Vizinhos do Areeiro.*
- (19) *Artéria – Humanizing Architecture, Atelier Mob – Arquitectura Design e Urbanismo, FAZ – Fundo de Arquitectura Social, Cooperativa Trabalhar com os 99%.*
- (20) *Associação do Patrimônio e População de Alfama e Associação Portuguesa para a Reabilitação Urbana e Defesa do Patrimônio.*
- (21) *Associação Portuguesa de Arte Fotográfica, Largo Resistências, c.e.m – centro em movimento, FrameColectivo, Pátio Ambulante, Sociedade Boa União e Plano Lisboa.*
- (22) *Left Hand Rotation e Academia Cidadã.*
- (23) *Geota – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente e Gestual - Grupo de Estudos Socioterritoriais, Urbanos e de Ação Local da Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa.*
- (24) *Associação de Combate à Precariedade – Precários Inflexíveis, União dos Sindicatos de Lisboa, Sindicato dos Professores da Grande Lisboa, A Voz do Operário, Inter-Reformados e Associação de Reformados, Pensionistas e Idosos dos Olivais.*
- (25) *Bairros Associação de Desenvolvimento Local, Renovar a Mouraria e PAR – Respostas Sociais.*
- (26) *Associação das Colectividades do Concelho de Lisboa e Lusitano Clube.*
- (27) *Cooperativa Fruta Feia e Gaia – Grupo de Acção e Intervenção Ambiental.*
- (28) *Grupo de Ativista em Tratamento.*
- (29) *Transparência e Integridade.*
- (30) As relações de força e de dominação têm um lugar particular na tradição pragmatista, que, ao levar a sério a capacidade crítica dos atores, acaba por rejeitar uma análise da sociedade centrada nas relações de força, entre os que têm poder e os que dele não dispõem. O que, como sugerem os escritos de Boltanski (2014, 2016), não significa negar que os atores dispõem de capacidades desiguais nas disputas que engendram no mundo social.

- (31) Nos últimos quatro anos, a Freguesia de Santa Maria Maior registrou a saída de mais de dois mil eleitores, o que representou a perda de 16,5% de sua população. Ao mesmo tempo, foi a região com o maior número de imóveis licenciados como alojamento turístico, concentrando 28% dos registros da cidade (Quatenaire Portugal, 2017).
- (32) O fato de o seu representante ser filiado do Partido Socialista, o mesmo do presidente da Câmara Municipal, Fernando Medina, também deve ser considerado no processo de negociação e sensibilização.
- (33) As juntas de freguesias são responsáveis por “contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis [imóveis destinados à habitação] e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade” (Assembleia da República, 2012). Responsabilidade que foi respondida pela freguesia em questão por meio de estudos sobre o número de imóveis desocupados e de moradores despejados e, no plano da ação, pela criação de um grupo de apoio jurídico aos moradores e o reforço de ações sociais voltadas para a subsistência da comunidade.
- (34) Boltanski (2000, p. 59) define o “trabalho de modelização” dos atores como a competência de “ter acesso para produzir, em situações determinadas, argumentos aceitáveis para os demais ou, como frequentemente se diz, convincentes, isso é, capazes de sustentar uma pretensão de inteligibilidade e dotadas também de um elevado grau de objetividade e, por conseguinte, de universalidade”.
- (35) “Carta que ordena despejo na Mouraria ‘não tem qualquer validade’” (*Público*, 22/2/2018); “Para Carla, Maria e Rafael, a crise começou agora. Moradores do centro histórico de Lisboa pressionados a deixarem as suas casas” (*Público*, 31/3/2018); “‘O meu marido nasceu e morreu nesta casa. Não é agora que vou sair’. Famílias inteiras estão revoltadas e residentes dos mesmos prédios sabem que estão a ser enganados” (*Público*, 31/3/2018).
- (36) “Para Carla, Maria e Rafael, a crise começou agora. Moradores do centro histórico de Lisboa pressionados a deixarem as suas casas” (*Público*, 31/3/2018).
- (37) O coletivo *Stop Despejo* relatou as ameaças sofridas pelas famílias do prédio Santos Lima por meio de um pequeno vídeo; a *Junta de Freguesia de Santa Maria Maior* divulgou os casos de violência para imprensa no evento “Rostos do Despejo”; e os coletivos *Habita* e *Left Hand Rotation* produziram um curta-metragem que, entre outras questões, abordam o assédio sofrido pelos moradores da rua dos Lagares, Mouraria.
- (38) Na esfera nacional, mais de três dezenas de diplomas – termo nativo para os textos legislativos – foram apresentados na Assembleia da República sobre o tema da habitação nos anos de 2017 e 2018. Entre os autores, estão: Partido Socialista, Bloco de Esquerda, Verdes, Partido Comunista Português, Partido Social-Democrata e CDS Partido Popular.
- (39) “Pedidos de ajuda por despejo obrigam câmara de Lisboa a criar gabinete de apoio” (*Público*, 31/3/2018); “Bloco propõe limites ao aumento de rendas e multas a *bullying* dos senhorios” (*Público*, 27/4/2018); “Linha SOS Despejo de Lisboa atendeu 141 pessoas desde junho” (*Público*, 19/9/2018).
- (40) “‘O meu marido nasceu e morreu nesta casa. Não é agora que vou sair’. Famílias inteiras estão revoltadas e residentes dos mesmos prédios sabem que estão a ser enganados” (*Público*, 31/3/2018).

- (41) “PS apresenta diploma para condicionar despejos de maiores de 65 anos e de deficientes”, (*Público*, 27/4/2018; “Arrendamento ‘vitalício’ para idosos e desconto de IRS nos contratos longos” (*Público*, 4/5/2018); “Esquerda aprova suspensão de despejos até nova lei das rendas” (*Público*, 23/5/2018).
- (42) “Estado apoia pais sozinhos que percam contrato de arrendamento” (*Público*, 17/4/2018).
- (43) A exceção se dá nas disputas no âmbito da cena parlamentar, na qual o repertório jurídico é constantemente empregado.
- (44) “Fundos imobiliários, bancos e seguradoras compraram ruas inteiras e as consequências são desastrosas” (*Público*, 31/3/2018); “Preços baixos, lei Cristas e segurança explicam invasão de estrangeiros” (*Público*, 29/5/2018).
- (45) “Maioria dos novos contratos de arrendamento são de apenas um ano” (*Público*, 23/4/2018); “Comissão Europeia acusada de impedir esforços das cidades para limitar o Airbnb” (*Público*, 21/5/2018); “Preços baixos, lei Cristas e segurança explicam invasão de estrangeiros” (*Público*, 29/5/2018).
- (46) “Crónica de um arrendamento impossível” (*Público*, 30/10/2016); “Número de famílias sobrecarregadas com custos da habitação quase duplicou” (*Público*, 21/4/2018); “Lisboa sobe 44 posições no *ranking* mundial das cidades mais caras” (*Público*, 26/6/2018); “Falta de pagamento de renda motiva 90% dos despejos” (*Público*, 28/6/2018); “Rendas das casas registam ‘subida mais acentuada dos últimos oito anos’” (*Público*, 11/7/2018); “Aumento das rendas em 2019 será o maior dos últimos seis anos” (*Público*, 19/9/2018).
- (47) No modelo desenvolvido por Boltanski e Thévenot (2006), a tensão entre esses dois mundos expressa-se no que eles denominaram “*cité* mercantil” e “*cité* civil”: na primeira delas, reina as relações de competição por bens escassos, reduzindo os homens a compradores e vendedores; no segundo, a vontade egoística deve ser abandonada em favor do interesse geral, acentuando, portanto, as relações coletivas. Apesar de o modelo desenvolvido pelos autores ter servido de referência para pensar os princípios que integram o repertório dos atores e coletivos estudados, optou-se por não operacionalizar suas categorias. No caso empregado, o par antitético valor de uso *versus* valor de troca – mobilizado em abundância nos estudos urbanos marxistas – é suficiente para dar conta do jogo de valoração operado pelos grupos em análise.
- (48) O artigo 65 da Constituição da República Portuguesa (Assembleia da República, 2005) diz: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.
- (49) “Procura-se: cidade com casas acessíveis e turismo equilibrado” (*Público*, 29/9/2017); “Os centros das cidades estão a ser reconstruídos ao ritmo de T0 e T1. A ‘financeirização’ da habitação urbana está a impor tipologias pequenas nos prédios reabilitados” (*Público*, 14/11/2017); “*Rock in Riot* – música e descontentamento contra a gentrificação de Lisboa” (*Público*, 23/3/2018); “Fundos imobiliários, bancos e seguradoras compraram ruas inteiras e as consequências são desastrosas” (*Público*, 31/3/2018); “Para salvar Lisboa. Costa diz claramente, como primeiro-ministro, o que toda a gente sabe” (*Público*, 20/5/2018); “Preços baixos, lei Cristas e segurança explicam invasão de estrangeiros” (*Público*, 29/5/2018); “Condenados à periferia. Paradoxalmente, as cidades repletas serão cada vez mais cidades esvaziadas” (*Público*, 27/7/2018); “Quantos turistas pode Lisboa receber sem prejudicar a cidade?” (*Público*, 28/8/2018).

- (50) Na exposição Futuros de Lisboa, promovida pelo Museu da Cidade, foi exibida uma imagem representando o hipotética entrega da Praça do Comércio, uma das principais da cidade, para um complexo hoteleiro, interditando o livre acesso da população. Imagem distópica que encontra eco nos protestos contra o fechamento do miradouro do Adamastor, sob a denúncia de que o pedido havia partido de um hotel incomodado com o barulho de seus visitantes. “O Terreiro do Paço vai ser um hotel... numa Lisboa imaginada” (*Público*, 3/7/2018; “Grupo de lisboetas teme ‘higienização social’ em Santa Catarina” (*Público*, 17/8/2018).
- (51) Desde o momento em que foi cunhado (Glass, 1964), o conceito foi mobilizado para interpretar a lógica capitalista de produção do espaço urbano (Smith, 2012), para identificar os atores e grupos pioneiros do processo de elitização dos espaços (Featherstone, 1991), para compreender as transformações do ambiente urbano e da paisagem urbana (Zukin, 1991), para analisar os efeitos dos processos de reestruturação urbana de ordem neoliberal (Mendes, 2013) e para descrever a luta de classe que tem as antigas áreas populares como palco (Harvey, 2014). Com a intensificação das lutas urbanas e, sobretudo, com a radicalização do processo de expulsão das classes populares das áreas mais centrais das cidades, o conceito passa a ganhar uma conotação mais política, integrando o repertório daqueles grupos que lutam por uma cidade menos segregada e mais plural.
- (52) “Rock in Riot – música e descontentamento contra a gentrificação de Lisboa. ‘Gen-tri-ficar’”, (*Público*, 23/3,2018); “‘Não podemos ter os centros das cidades como Disneylândias para adultos’. Numa entrevista a propósito dos 20 anos da Expo’98, António Costa mostra-se preocupado com a gentrificação de Lisboa e do Porto” (*Público*, 18/5/2018); “O samba sem fronteiras da gentrificação” (*Público*, 28/5/2018).
- (53) “Dez teses sobre o centro histórico de Lisboa.” (João Seixas, *Público*, 8/8/2016); “Entrevista com Luís Mendes: ‘Mouraria, Intendente e Anjos estão a revelar-se uma nova fronteira de interesse para o capital imobiliário’” (*Público*, 13/10/2016); “Os centros das cidades estão a ser reconstruídos ao ritmo de T0 e T1. A ‘financeirização’ da habitação urbana está a impor tipologias pequenas nos prédios reabilitados” (*Público*, 14/11/2017); “O Capitalismo imobiliário e a crise da habitação em Lisboa” (Cocola Gant, Agustin, *Le Monde Diplomatique Portugal*, 19/2/2018); “Reabilitação urbana em Alfama é quase sempre ‘seletiva’ e ‘virada para o turismo’, afirma a pesquisadora Ana Gago” (*O Corvo*, 19/4/2018).
- (54) É o caso da carta pública do *Morar em Lisboa*, que teve entre seus elaboradores os pesquisadores Ana Bigotte Vieira (Ifil-Nova), Joana Braga (ISCTE-UL), Antonio Brito Guterres (ISCTE-UL), Luís Mendes (Igot-UL) e João Seixas (FCSH-UNL).
- (55) O coletivo *Habita*, por exemplo, tem entre seus integrantes professores e pesquisadores universitários, tais como: Luís Mendes (Igot-UL), André Carmo (Igot-UL), Eduardo Ascensão (Igot-UL), Ana Esteves (Igot-UL), Caterina Francesca di Giovanni (ISCTE-Nova), Ana Gago (Igot-UL), Agustin Cocola-Gant (CEG-UL) e Jorge Malheiros (CEG-UL).

- (56) É exemplar, nesse sentido, a atuação do pesquisador Luís Mendes, cujo artigo “Manifesto Anti-Gentrificação” (Mendes, 2017b) acabou servindo de base para se discutirem, na Câmara Municipal, medidas para frear o processo de aburguesamento dos bairros históricos e diminuir o impacto negativo da atividade turística nesses bairros. O que mais tarde resultou no convite do Partido Comunista Português para a realização de um estudo sobre a capacidade de carga turística da cidade no ano de 2018; documento que hoje, entre outros, orienta as propostas de ordenamento e regulação da atividade turística na Câmara. Como foi anunciado na seguinte reportagem: “Quanto turistas pode Lisboa receber sem prejudicar a cidade? PCP defende o estudo e definição da ‘capacidade de carga turística’ da cidade e, ao mesmo tempo, um plano de ordenamento para a atividade” (*Público*, 28/8/2018).
- (57) Ações que tiveram como marco o decreto-lei n. 104, de 7 de maio de 2004, que criou o Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de áreas Críticas de Recuperação Urbanísticas.
- (58) “Os artesãos (ainda) estão no centro histórico” (*Público*, 20/11/2017); “Ginásio do Alto do Pina está em risco de ficar sem a sede que ocupa há 106 anos” (*Público*, 23/11/2017); “Livros e antiguidades estão a ser expulsos da rua do Alecrim” (*Público*, 21/3/2018); “Após o fecho da Casa Frazão, pede-se um limite para as rendas dos espaços históricos” (*Público*, 16/4/2018).
- (59) “‘Não podemos ter os centros das cidades como Disneylândias para adultos’. Numa entrevista a propósito dos 20 anos da Expo’98, António Costa mostra-se preocupado com a gentrificação de Lisboa e do Porto” (*Público*, 18/5/2018).

## Referências

- AMILCAR, A.; CARREIRAS, M.; MALHEIROS, J.; FERREIRA, B. (2011). Notas sobre política de habitação em Portugal – trajetórias e possibilidades. In: VIII CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA. *Anais...* Lisboa.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2005). Constituição da República Portuguesa, 7ª revisão aprovada pela lei n. 1/ 2005 de 12 de agosto.
- \_\_\_\_ (2012). Reorganização administrativa de Lisboa, aprovada pela lei n. 56/2012 de 8 de novembro.
- BARATA, A. (2014). “Conceber o estado social”. In: CARMO, R. M.; BARATA, A. (orgs.). *Estado social. De todos para todos*. Lisboa, Tinta da China.
- BIDOU-ZACHARIASEN, C. ([2003] 2006). *De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de ‘revitalização’ dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.
- BOLTANSKI, L. (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- \_\_\_\_ (2014). *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación*. Madri, Ediciones Akal.
- \_\_\_\_ (2016). “Sociologia crítica ou sociologia da crítica”. In: VANDENBERGUE, F.; VÉRAN, J. (orgs.). *Além do habitus: teoria social pós-bourdiesiana*. Rio de Janeiro, 7 Letras.

- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. (2006). *On justification. Economies of worth*. Princeton, Princeton University Press.
- CARMO, A.; FERRÃO, J.; MALHEIROS, J. (2014). "Geografias do Estado Social: reorganização territorial, habitação e urbanismo". In: CARMO, R.; BARATA, A. (orgs.). *Estado social. De todos para todos*. Lisboa, Tinta da China.
- CASTRO, A. (2007). Dos contextos locais à invisibilidade política: discussão em torno dos ciclos de exclusão habitacional dos ciganos em Portugal. *Cidades, comunidades e territórios - ISCTE*. Lisboa, n. 15, pp. 63-86.
- CEFAÏ, D. (2002). "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste". In: CEFAÏ, D.; JOSEPH, I. (coords.). *L'heritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- CEFAÏ, D. (2009). "Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva". *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* [online], v. 2, n. 4, pp. 11-48.
- \_\_\_\_\_. (2011). "Como uma associação nasce para o público. Vínculos locais e arena pública em torno da Associação La Bellevilleuse, em Paris". In: CEFAÏ, D.; MELLO, M. A.; MOTA, F. R.; VEIGA, F. B. (orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói, Editora da UFF.
- \_\_\_\_\_. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). *Novos estudos - Cebrap* [online], v. 36, n. 2, pp. 129-142.
- CEFAÏ, D.; MOTA, F. R.; VEIGA, F. B. (2011). "Introdução. Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa". In: CEFAÏ, D.; MELLO, M. A.; MOTA, F. R.; VEIGA, F. B. (orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói, Editora da UFF.
- CONFIDENCIAL IMOBILIÁRIO (2018). Portuguese housing market survey, junho. Disponível em: <https://confidencialimobiliario.com/editorial/portuguese-housing-market-survey/>. Acesso em: 13 ago 2020.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio para a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FEATHERSTONE, M. (1991). *Consumer Culture and Postmodernism*. Londres, Sage.
- FONSECA, L.; MALHEIROS, J. (coords.) (2011). *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*. Lisboa, Observatório da Imigração.
- GLASS, R. (1964). *Introduction to London: aspects of change*. Londres, MacGibbon and Kee.
- GUERRA, I. (2011). As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. *Cidades, comunidades e territórios – ISCTE*. Lisboa, n. 22, pp. 1-42.
- GUSFIELD, J. (1981). *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (2012). "Significations disputées. Contester la propriété et l'autorité des problèmes sociaux". In: CEFAÏ, D.; TERZI, C. (coords.). *L'expérience des problèmes publics*. Paris, École des Hautes Études em Sciences Sociales.

- HARVEY, D. (2012). *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Cidades rebeldes, do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (2011). Censo de 2011 – XV Recenseamento geral da população e V Recenseamento geral da habitação. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=156651739&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=156651739&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2). Acesso em: 13 ago 2020.
- \_\_\_\_\_. (2013). Retrato territorial de Portugal: Sistema urbano, transformações familiares, reabilitação e arrendamento Habitacionais: Uma perspectiva territorial – 2011. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaque&DESTAQUESdest\\_boui=160953661&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaque&DESTAQUESdest_boui=160953661&DESTAQUESmodo=2). Acesso em: 13 ago 2020.
- MENDES, L. (2013). A regeneração urbana na política de cidades: Inflexão entre o fordismo e o pós-fordismo. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana* [online], v. 5, n. 1, pp. 33-45.
- MENDES, L. (2014). Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese da *rent gap* de Neil Smith. *Cadernos Metrópole* [online], v. 16, n. 32, pp. 487-511.
- MENDES, L. (2017a). Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austero em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 479-512.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Manifesto anti-gentrificação. *Revista do Niep – Marx e o Marxismo* [online], v. 5, n. 9, pp. 322-337
- MORAR EM LISBOA (2017). Carta aberta ao governo, aos deputados, ao município, aos cidadãos! Disponível em: <http://moraremlisboa.org/>. Acesso em: 13 ago 2020.
- MOURA, H. V. (2018). Entrevista com Luís F. G. Mendes – Gentrificação e turistificação em Lisboa. Da financeirização das políticas urbanas à luta urbana. *e-metropolis* [online], n. 35, ano 9, pp. 65-72.
- NUNES, J. P. S. (2010). Dos subúrbios citadinos aos subúrbios metropolitanos. Estrutura de povoamento e morfogénese da metrópole de Lisboa (1950-2001). *Cidades – Comunidades e Território* [online], n. 20/21, pp. 123-137.
- PEREIRA, A.; SOUSA, D.; BAPTISTA, I.; PERISTA, P. (2001). Habitat e minorias. Processo de (des) integração de grupos étnicos em Lisboa e Porto. *Cidades, comunidades e territórios – ISCTE*. Lisboa, n. 3, pp. 93-109.
- QUATERNAIRE PORTUGAL (2017). Estudo sobre as dinâmicas residenciais, econômicas e urbanísticas no centro histórico de Lisboa. Disponível em: <http://www.quatenaire.pt/Destaques/Novas-Dinamicas-Residenciais-Economicas-e-Urbanisticas-no-Centro-Historico-de-Lisboa>. Acesso em: 13 ago 2020.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SALGUEIRO, T. B. (2001). *Lisboa, periferia e centralidades*. Lisboa, Celta.
- SANTOS, A. C.; TELES, N.; SERRA, N. (2014). Finança e habitação em Portugal. *Cadernos do Observatório - Centro de Estudos Sociais*. Coimbra, pp. 1-59.

- SERRA, N. (1997). Território e habitação em Portugal. *Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais*. Coimbra, n. 101, pp. 1-17.
- SILVA, C. N. (1994). *Política urbana em Lisboa – 1926-1974*. Lisboa, Livros Horizonte.
- SMITH, N. (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid, Traficante de Sueños.
- SPECTOR, M.; KITSUSE, J. I. (2001). *Constructing social problems*. Washington, Library of Congress.
- \_\_\_\_\_. (2012). “Sociologie des problèmes sociaux. Un modèle d’histoire naturelle”. In: CEFAL, D.; TERZI, C. (coords.). *L’expérience des problèmes publics*. Paris, École des Hautes Études em Sciences Sociales.
- ZUKIN, S. (1991). *Landscapes of power. From Detroit to Disney World*. Califórnia, University of California Press.

Texto recebido em 28/fev/2019  
Texto aprovado em 15/maio/2020

# The construction of a public problem: activism in Lisbon's historic center

A construção de um problema público:  
ativismo no centro histórico de Lisboa

Heitor Vianna Moura [1]

## Abstract

This article presents an empirical study of collectives, associations, and institutions that are active in the city of Lisbon and mobilizes theoretical and methodological references of pragmatic sociology. The aim is to analyze how a set of individual complaints of evictions gained collective status, making the struggle for the right to housing in the capital's historic center a priority on the local and national public agendas. Based on the understanding that the city's public problems are not an objective reality, but social and political constructions, this research aims to contribute to reflections on urban activism, mapping its dissemination strategies and public awareness campaigns.

**Keywords:** urban activism, Lisbon, right to housing, public problem, pragmatic sociology.

## Resumo

*Parte-se, neste artigo, do estudo empírico de coletivos, associações e instituições atuantes na cidade de Lisboa e da mobilização de referências teórico-metodológicas da sociologia pragmática. Busca-se analisar como uma série de denúncias de casos individuais de despejos ganhou o estatuto de coletividade, tornando a luta pelo direito à habitação no centro histórico da capital um assunto prioritário nas agendas públicas local e nacional. Partindo do entendimento de que os problemas públicos da cidade não são dados da realidade, e sim construções político-sociais, pretende-se contribuir com as reflexões sobre o ativismo urbano, mapeando suas estratégias de publicização e de sensibilização de públicos.*

**Palavras-chave:** *ativismo urbano; Lisboa; direito à habitação; problema público; sociologia pragmática.*



## From personal involvement to a public problem

Through correspondence, received towards the end of 2017, a tenant of an apartment, located on Rua de São José, in the center of Lisbon, became aware of the new conditions of his lease (in Portuguese termed *arrendamento*), which, until that moment, had been subject to automatic annual renewal. The proposal, formulated by the landlady, owner and administrator of the entire building, provided him with two possibilities: either forcibly vacating the premises with less than two months' notice, or paying an amount 25% higher than that which had been agreed two years before, in 2015. To ensure her prerogative over the future of the property, she resorted to the *Novo Regime do Arrendamento Urbano* (New Urban Lease Regime)<sup>1</sup> of 2012, which facilitates the process of terminating contracts. With this, the possibility would be open to negotiate a new agreement between the interested parties, including a proposal to implement a rental increase much higher than the coefficient for updating the national income (calculated in 2017, at 1.0054%).

Unable to afford the new rent, the abovementioned tenant sent a reply, casting suspicions on the legality of the owner's action. He questioned her disregard for the deadlines determined by the terms of the contract, and that the letter had been sent unregistered and therefore he had not signed for it on receipt, as required by law. His strategy in this matter, based on the same regulatory laws that had mobilized the owner, enabled the agreement to be reestablished under the previous terms, much to the relief of the tenant. It was through

this problematic situation that the author of this article first came into contact with the housing problem in the zones of the center and historic center of Lisbon.<sup>2</sup> The property under dispute was where he lived during his doctoral internship, and the tenant threatened with eviction, his partner. Although this began as a personal problem, and took less than one month to resolve, it was sufficient to generate an intimate concern that ultimately became transformed into an investigative interest.

In a city where a large portion of the population lives in rented accommodation – a reality that contrasts with the rest of the country, where home ownership predominates (Guerra, 2011) – it is estimated that situations such as this occur on a daily basis. This is common in contexts where the housing and real estate markets are strongly active, as suggested by the most recent, comprehensive studies on the issue from the National Statistics Institute of Portugal (2011, 2013). Between 2016 and 2018, Lisbon faced a 54% overall increase in rental contracts (Confidencial Imobiliário, 2018). These levels are even more expressive in the historic center, where properties aimed at temporary housing, tourist accommodation (or “local accommodation”, as referred to by local legislation)<sup>3</sup> and foreign investment have multiplied to the detriment of those intended for long-term rent. This is a process that, on the one hand, expresses the city's ability to attract national and international investments to its real estate sector, thereby contributing to the dynamism of the local economy. On the other hand however, due to the very speculative and predatory nature of this type of activity, it has become difficult for the most vulnerable population to access the housing

market in these areas, being pushed out to the most peripheral regions, where the provision of public services is scarce and the job market is slack.

Current legislation, in turn, is frequently referred to by residents, activists and academics as being one of the factors responsible for increasing the number of evictions in Lisbon and has become the target of great social contestation. This questioning began to echo around the spheres of political representation, particularly after 2015, when the central government (center-right coalition),<sup>4</sup> responsible for approving a series of austerity measures in the post-capitalist crisis of 2012, was replaced by a coalition of left and center-left parties, the Portuguese Communist Party, the *Bloco da Esquerda* (Left Block), the Greens and the Socialist Party, whose secretary-general, António Costa, was chosen as prime minister. Within the context of urban policies, the change brought about the political conditions to question the measures approved by the previous government, and encountered in the City Hall of Lisbon, run since 2007 by the Socialist Party, a favorable environment with which to face the issue. Action, however, has not always been viewed with optimism by those affected.

In the same manner by which there are no research problems that remain disconnected from the trajectory and practices of those who dedicate themselves to investigating them, public problems also do not emerge as objective reality. They are political and social constructs that depend, firstly, on the ability of the agents directly affected to produce a denouncement that deems a collective status upon their problems, thereby transforming a series of dispersed, individual cases (such as

the author's personal experience, with which he began this article), into an integral part of a common cause. Afterwards, they assume that the groups formed around these causes enter the public arena and define the issues that they consider problematic as being priorities and, therefore, are able to demand measures that contribute to their resolution, which is conducted through strategies to publicize and raise public awareness that go beyond those directly affected by the problem (Spector and Kitsuse, 2001; Gusfield, 1981; Cefaï, 2009).

These are the general lines of the case that resulted in the phenomenon that this article seeks to analyze: how the housing problem in the historic center of Lisbon transformed into a public problem of local and national expression. It is of interest to discover the means that allowed the collectives, associations and institutions formed around the specific subjects to overcome the rhetoric of self-interest through the construction of a grammar of public justification, which requires public devices to solve the problem.<sup>5</sup> The investigative challenge however, unfolds onto many other issues: "Which groups were able to access the public arena?"; "Which dramatic, theatrical devices were mobilized?"; "Which systems of engagement and principles of justice are evoked to challenge public opinion and the public authorities?"

Resulting from an experience of ethnographic immersion in the historic center of Lisbon, by observing as a participant at events and meetings of collectives in the struggle for housing, and from informal conversations held with academics, activists and residents, this article seeks to contribute to the debate on the performance and effectiveness of urban collectives in the fight

for the right to housing. Or, in broader terms, to produce a reflection that collaborates in constructing the means of resistance and insurgency against the processes of financialization and of the pillaging of social goods and services, such as urban land and housing. We have sought to accomplish this through recognizing the strategies and repertoires which, whilst they concurrently aim to combat the local problems, are connected to broader networks of global urban activism.

Furthermore, the intention is to promote theoretical reflection on the construction of public problems based on three key assumptions for the theoretical and methodological references mobilized throughout the analysis. By focusing on the dramatic and performative quality of the construction of public problems, it is intended, along with Gusfield (1981 and 2012), to reject the idea that the public is mobilized by the objectivity and truthfulness of facts represented by technical data or scientific analysis, whilst not denying that its constitution is committed to reality.<sup>6</sup> In addition, it also seeks to draw more attention to what Cefaï and collaborators have defined as a public arena,<sup>7</sup> enabling to bring into contact the different logical principles that integrate the constellation of overlapping scenes (Cefaï, 2002, 2009, 2017;<sup>8</sup> Cefaï, Mota and Veiga, 2011). Lastly, following the tradition of pragmatic sociology (particularly Boltanski's sociology of critique), we seek to seriously consider the critical operations of ordinary actors and their ability to operate different senses of justice, breaking with

the perspectives that understand all social relations as relations of forces (namely those of Marxist or Bourdieusian inspiration) and those that interpret the actions of actors as strategies to optimize their interests, typical of a sociology inspired by the utilitarian tradition (Boltanski, 2000, 2014, 2016; Boltanski and Thévenot, 2006).

The article is divided into four moments. In the first, a brief tour through Portuguese urban policies is undertaken, especially those aimed towards tackling the housing problem. Notes that only make sense when related to the broader logic of post-Fordist accumulation, the economic crises that have undermined the national economy over recent decades and the international interventions that have accompanied the economic recovery plans. Following this, we analyze the construction of an interorganizational arena as a strategy for access into the public arena, an option that aims to abandon the abstract idea of "social problems" in favor of analyzing collectives, associations and institutions that are engaged in defining the problem and demanding its resolution (Spector; Kitsuse, 2001). The third moment investigates the process of producing a grammar of public justification by these groups, adopting the pages of the newspaper *Público* as a revealing mediation of the rhetorical devices of engagement which they mobilized in different public scenes. The final lines will be dedicated to discussion on the potential and limits of the actions and strategies of the groups analyzed in relation to the growing commercialization of urban space.

## The crisis of the Welfare State, the European Troika and the commercialization of housing

The long-lasting regime of the Estado Novo, inaugurated by Salazar in 1933 and overthrown in 1974, left profound marks on the precarious Portuguese housing situation. Portuguese cities received a large population movement from the countryside and later, in the second half of the twentieth century, from the former colonies. This phenomenon was driven by the processes of industrialization, urbanization and decolonization. Due to the State's inability to respond to new housing demands, there was a proliferation of informal and clandestine development for new housing. The government opted for symbolic measures in order to cover it, such as the incipient supply of affordable housing through the Housing Development Fund (1969) and the freezing of rents (Silva, 1994). In the political-social framework, such actions were associated with the "paternalistic strand" of the regime, which saw in the policies a means of neutralizing certain sectors of society by promoting social and, above all, family integration (Serra, 1997).

It was only after the fall of the Estado Novo and with the social, political and economic upheaval that a move was made towards the project of building a Social Welfare State and that encountered favorable conditions for implementing policies guided by the values of universal and equal access to social goods (Barata, 2014). Thus, in 1976, housing was recognized as a constitutional right and the decentralization of housing policies was inaugurated, along with a strong

component of community participation, sometimes supported by a process of self-construction (Amilcar et al., 2011). For the first time, a more direct and systematic intervention by the State was observed in the promotion of housing, although the volume of public investment in the sector was significantly lower than the other components of social expenditure – such as education, health and social security (Santos; Telles; Serra, 2004).

With a reduction in taxes and a proliferation of neoliberal ideas, characterized by distrust in the role of the State and a focus towards the centrality of the market and competitiveness, Portuguese housing policies have suffered a new adjustment; a scenario that has also been repeated in other European countries (Rolnik, 2015).<sup>9</sup> From being an affordable housing provider, the State began acting as a facilitator for the private market by granting subsidized bank credit for the construction and acquisition of homes. As a consequence of this policy, Portuguese families began incurring a huge level of debt, the speculative and rentist logic of the real estate sector was fortified, the rental sector was strangled and the process of suburbanization and socio-spatial exclusion was encouraged (Guerra, 2011; Fonseca and Malheiros, 2011; Carmo, Ferrão and Malheiros, 2014). With the idea of housing as a social good being abandoned and a focus on transferring responsibility to individuals for their own well-being, the country today has one of the lowest public stocks of social housing in Europe.<sup>10</sup>

This logic, following the financial capitalism crisis of 2008, has assumed an even more radical feature (Mendes, 2014). As a condition, imposed by the International

Monetary Fund, the European Commission and the European Central Bank (the so-called *Troika*), for conceding a loan of 8 billion Euros to Portugal, approval was given for what became known as the Troika Plan (2011), composed of measures that depleted public funds for social housing, favored the opening of the national market and, lastly, boosted the private rental market. To attract foreign investors, a tax regime favorable to Non-Habitual Residents (2009)<sup>11</sup> became linked with the Golden Visa program (2012).<sup>12</sup> The New Urban Lease Regime (2012), in turn, was responsible for the extinction of contracts signed before the 1990s, and for updating rents to values incompatible with the income of former tenants. This framework created a fiscal and legal context with profound repercussions on the real estate market in the city of Lisbon – the country's political and economic center.

During the second half of the twentieth century, Lisbon had already experienced a significant change in its urban-territorial dynamics that altered the logic of determining the value of interurban land. Through public and private investments in the most peripheral regions, the city saw its urban area expand (Nunes, 2010; Salgueiro, 2001); which was then followed by the devalorization of the real estate sector located in its center and historic center, which resulted from the departure of the upper classes, the divestment of the public sector and the abandonment and degradation of existing properties. This devalorization enabled an impoverished middle class to remain and, in some cases, the arrival and settlement of ethnic groups with a less recognized social status (Fonseca and Malheiros, 2011).

Once the metropolitan area had become consolidated, a trend towards recentering the city was sketched out at the end of the twentieth century, similar to other world capitals (Harvey, 2012; Bidou-Zachariassen, 2006). The process was induced by the government through programs to promote and encourage the rehabilitation of degraded buildings. To this end, the Degraded Property Recovery Program (1976) and the Urban Rehabilitation Program (1985) were created, in which concern may be observed for maintaining the resident population. This was changed with the constitution of the Urban Rehabilitation Societies (2014), at a time when the market became the guiding principle for measures taken in this sector. It was sufficient to create favorable conditions for attracting private investors, who chose the historic center as a new frontier for extracting value-added land (Mendes, 2013 and 2014). After all, the combination of a central location and the state of degradation and abandonment of part of the properties created an opportunity for safe investment in the reproduction of real estate capital via the rent gap, a process observed in other cities worldwide (Smith, 2012).

Lastly, it is still necessary to take into account one further factor when analyzing the dynamics of the real estate market and its consequences on the housing dynamics of the region: urban tourism. With the 2008 capitalism crisis, the sector became central in creating jobs and in mitigating the impact of austerity policies on Portuguese families, and also stimulated a network of economic agents who, with tourism, saw the possibility of increasing their profits. This was the case of property owners in the historic center, who began to invest in accommodation

and in businesses aimed at tourism. This ultimately removed a significant number of properties from the traditional rental market, strengthening the already unequal relationship between demand and supply of this type of property.<sup>13</sup>

The result was immediately felt by those who, depending on rental contracts, saw their homes being transformed into a financial asset and, as a result, their permanence being put under threat. In a short period of time, cases of direct and indirect eviction, both for residents and traditional businesses, began to increase, gaining prominence in the local and national media and beginning to echo across the spheres of political representation. Finally, a combination was formed that wove the backdrop to the problem, and which is analyzed throughout the following pages: the uncontrolled exploitation of central urban lands by national and foreign economic agents, after a long period of disinterest, with the indignation of those who began to discover that the only way to avoid threats of eviction was through collective action.

## The construction of interorganizational arenas as a strategy to access the public arena

The *Morar em Lisboa* (Living in Lisbon) movement marked its public debut with the publication of an open letter addressed to political representatives and city dwellers denouncing the “drastic rise in the values of residential leases that has led to the expulsion of people from the most central areas of the

city” (*Morar em Lisboa*, 2017). Launched in the first month of 2017, the manifesto letter, for the first time, presented to a wider public, the reasons that motivated the creation of the group, the problem they elected as being a priority and their proposals to confront it.

To substantiate its denouncements, the group presented data that confirmed the uncontrolled growth of the real estate market aimed at housing<sup>14</sup> and designated the “causal responsibility”<sup>15</sup> for the problem: 1) the State, through the creation of legal and financial instruments to attract international private investment in the Portuguese real estate sector (New Urban Lease Law, Non-Habitual Residents Law and Golden Visa Portugal); and 2) the underlying dynamics of global financial capitalism, with a strong expression in the local real estate and tourism market. The consequences, according to the group, were perceived due to the difficulty of accessing the housing market in the historic center and the forced displacement of its former residents to the more peripheral regions of the city.

Appointed as being “politically responsible” for aggravating local socio-territorial inequalities, the State, in the figure of the central government, deputies and the City Council, is the main target of the movement. From the political representatives, *Morar em Lisboa* demanded a new housing and spatial planning policy, measures to regulate the tourism sector and a revision of tax policies aimed at investors and foreigners. As a publicity strategy, the dissemination of the open letter was able to guarantee an expressive insertion into the local and national mass media,<sup>16</sup> to attract around 5,000 signatories over the following months and to ensure the presence of its spokespeople

at meetings, public hearings and forums,<sup>17</sup> strengthening the housing agenda in the Assembly of the Republic, the City Council and the *Juntas de Freguesias* [types of Parish Councils].<sup>18</sup>

The symbolic strength of the initiative cannot be explained merely by the quality of the arguments developed or by the aggravation of the indicated problem, since similar documents had already been produced by academics, activists and political representatives over previous years. Its power would appear to reside in the ability of *Morar em Lisboa* to connect a plurality of collectives, associations and institutions that already existed around a common “problematic situation”, producing an “interorganizational arena” (Cefaï, Mota and Veiga, 2011). This was a strategy that took advantage of the bonds of solidarity and of belonging that had been established along the trajectory of the actions of each of these groups; groups that, when meeting and connecting, produced a new manner to engage and participate in collective action. The association contributed to strengthening the capacity of those involved for questioning, criticizing and negotiating.

Of the 37 collective signatories, there were several groups, amongst which were those who: 1) are active in the struggle for the residents' rights to remain;<sup>19</sup> 2) are concerned with the social production of architecture;<sup>20</sup> 3) defend the preservation of the cultural and architectural heritage;<sup>21</sup> 4) are committed to artistic activism;<sup>22</sup> 5) are linked to urban activism;<sup>23</sup> 6) are active in the academic production of knowledge;<sup>24</sup> 7) are involved in the struggle for the rights of workers and

pensioners;<sup>25</sup> 8) are active in the field of social innovation and the production of local development;<sup>26</sup> 9) are sports enthusiasts;<sup>27</sup> 10) are militants in the socio-environmental field;<sup>28</sup> 11) defend the rights of people living with HIV or at risk of contracting it,<sup>29</sup> and 12) fight for transparency in the decision-making processes.<sup>30</sup>

Given the plurality of the action agendas involved, it is interesting to note how, despite the issues considered as priorities for each of the groups, the issue of access to housing in the historic center of the city managed to bring them together in a common struggle. For this, two processes were fundamental to the success of the initiative: the production of an agenda for the defense of public affairs anchored in the logics of proximity and building the idea of shared ownership of the problem.

On investigation of the construction of a public problem, two apparently contradictory movements may be perceived. Initially, there is an “entanglement of proximity structures of the lived world” that are inseparable from the process of public engagement (Cefaï, 2011, p. 70). The experiences lived, the local sociability and the territorial ties help to build a regime of belonging and non-public engagement, which weaves a network of support and solidarity aimed at the community itself. Simultaneously, at the risk of being accused of localism and communitarianism, groups need to reject the logic of proximity, making use of a grammar of public justification to universalize their denunciations and demands. It is through this interpretive lens that the reading of the open letter produced by *Morar em Lisboa* is

proposed herein: treating the document as the materialization of the passage of actions anchored in the logics of proximity in order to construct an intended agenda detached from particularistic ties.

It should be noted that the signatory groups did not operate specific devices for universalizing their issues, but the construction of an interorganizational arena based on a unified agenda enabled a broader public engagement. In the case under analysis, the *Associação Habita pela Direito à Habitação e Cidade* [the Inhabit Association for the Right to Housing and the City] and the *Associação dos Inquilinos Lisbonenses* [Lisbon Tenants Association] began to focus their attention on the center and, especially, on the historic center, while *Renovar a Mouraria* [Renew Mouraria], *Vizinhos do Areeiro* [Neighbors of Areeiro], *Pensionistas e Idosos dos Olivais* [Pensioners and Older People of Olivais] and the *Associação do Patrimônio e População de Alfama* [Alfama Heritage and Population Association] strengthened the struggle in other locations and, lastly, *Left Hand Rotation* and *Academia Cidadã* [Citizen Academy] understood the struggle for local housing as a priority urban agenda. Every one of them, groups and actors engaged in a common collective action, began to assume a new, temporary identity, manufactured by the “type of problem against which they unite or confront, according to the provisional configurations of alliance and enmity in which they are involved” (ibid., p. 73).

Another relevant process, when analyzing the capacity to raise public

awareness, is the dispute waged by groups regarding certain problems. Gusfield (1981) argues that the trajectory of the problems is marked by their appropriation by different groups, which, at specific times and situations, come to have control and authority over the subject. This immediately poses a fundamental question: if the groups do not have the same power, influence and authority in defining a problem, what enabled the studied network to establish a dominant relationship over it? The answer would seem to be in transferring the fractional ownership of the problem towards a unified collective control, represented by the letter from *Morar in Lisbon*. This process is not free from internal and external disputes, since the relationship of authority is never crystallized, but is an object of constant contestation.

It may be observed, therefore, that, in order to understand the process of building a public problem, it is necessary to recover the institutional arrangements that dispute authority over the matter, and over the set of action and enunciation devices. This is because, in the pragmatic perspective that underlies this text, we are not faced with processes based solely on the strength and power of those who announce them, but on the ability to produce socially accepted arguments ( Boltanski, 2014, 2016).<sup>31</sup> This is why it is so important, for these groups, to build statements based on universalizable principles of justice, recognized by audiences that share expectations and values amongst themselves. This symbolic dimension will be analyzed in the following pages.

## Constructing the grammars of public justification as an engagement device

*"I live in Alfama and I have recently received a letter to vacate my home because the landlord will not renew my contract. I'm desperate. My husband is bedridden, he neither speaks nor walks. What do I do in this situation?"* With a choked voice and teary eyes, Elisa interrupted her speech and rested the microphone on her lap. The immediate response to this gesture is a round of applause and expressions of support from the audience that filled the main hall of the Independence Palace on April 5, 2018. Before her, Carla had reported that her water and electricity had been cut off in order to force her out. Eduardo bemoaned the eviction order he received from the owner of the house where he and his wife have lived for 60 years; and Diana wept as she remembered her family's move to the periphery of the city.

On stage, Lisboners shared the pain and fear of being evicted from the home where they had always lived. In the audience, residents, activists and supporters followed the emotional speeches and expressed their solidarity with cries of "No, don't leave!"; "Courage!"; "Pigs; landlord pigs!"; and "No, they'll not get us out!". These reactions were recorded by two television cameras and by journalists covering the act. This was how things unwound throughout the first part of the event promoted by the *Junta de Freguesia* of Santa Maria Maior, the political-administrative unit for the neighborhoods of Afama, Baixa, Castelo and Mouraria, which had registered the highest evasion rates of their electors in recent years, and the most

expressive concentration of properties for tourist accommodation in the city (Quatenaire Portugal, 2017).<sup>32</sup>

Entitled "The Faces of Eviction – For the right to live in the historic center", the event sought to turn individual reports of suffering into a mechanism for raising awareness and bringing in supporters. This intention is already revealed by the title chosen for the event, which, with the addition of the term "faces", personifies, through the legal idea of "eviction", the pain of those who are forced to leave their homes, thereby challenging the sense of justice of those who defend the legality of the act. This was a strategy that the spokesperson, President Miguel Coelho<sup>33</sup> made no attempt to hide from the public:

While organizing the event, we thought about how to get our message across; whether we should deal with it more aggressively. We thought a lot about whether we should shock. And we came to the conclusion that "yes!", it was necessary to shock in order to raise awareness of both the public and all those who share the responsibility in this matter [...] we wanted to show that these people exist. The people who have come today are just a small sample of the people of flesh and blood who are having to go through this drama. We are not talking about statistics; we are talking about the suffering of real people.

The *juntas de freguesias* in question, even though they have no power to create legislation that could protect tenants or develop expressive social policies for helping them to remain, transformed the seemingly intermittent and particular cases into a drama

capable of sensitizing even those not directly affected by the phenomenon.<sup>34</sup> It was what Spector and Kitsuse defined as the first phase of the “natural history of social problems”: “to affirm the existence of a condition, which they (the group that denounces) define as harmful or offensive”, provoking, in its audience, a feeling of indignation and compassion (Spector and Kitsuse, 2012, p. 90). The effect was to bring about an immediate reaction on the audience, but which also had the intention of reaching those not present and who were following the repercussions of the event through the media.

On the one hand, the decision to use the testimonies of the residents as a sensitization strategy proves that the construction of a public problem is not only “cognitive”, but “involves collective affectivity, sensitivity and morality” (Cefai, Mota and Veiga, 2011, p. 42). On the other hand, the second moment of the event demonstrates that, for the problem to reach the level of generality, other grammars are also necessary. The shift from criticism (based on emotional evidence) to denunciation (based on universalizable justice categories) took place when the president of the *junta* (Santa Maria Maior), by mobilizing technical, legal and statistical categories, questioned the economic balance of the tourist activity, defended the preservation of the local material and cultural heritage, denounced the socio-spatial inequality generated by the new dynamics of the housing market and also advocated for the constitutional right to housing.

From the singularity of suffering, the phenomenon becomes generalized. It is not by chance that statistics are mobilized – previously accused of being unable to express

the suffering of those families. With a diversity of data (on the evasion of electors, the increase of licenses for properties for tourist accommodation, the rise in demand for legal support from the *junta* and the unequal tax treatment given to long and short-term rental contracts), the spokesperson built a system of evidence and arguments that make up the public reality of the phenomenon. Read from the perspective of rhetoric, the data produced by technical and scientific organizations are not opposed to the personal statements that preceded them. On the contrary, they confirm the reality of the problem they denounced and, through this, generate adhesions that surpass those directly affected by it, assuming the condition of a public problem in the city.

The event promoted by the *Junta de Freguesia* of Santa Maria Maior is just one example of how groups use rhetorical and performative strategies to give the issue of housing in the historic center the status of a public problem. It is now necessary to analyze the arguments they have mobilized. By focusing attention on the critical operations that actors and groups undertake when engaging in criticism and denouncing situations that they deem to be problematic, we turn to the perspective developed by Boltanski and Thévenot – or, more specifically, to “the work of model creation”<sup>35</sup> undertaken by the actors and groups studied (Boltanski and Thévenot, 2006; Boltanski, 2000). This is followed by an attempt to analytically construct the principle of justice on which each relies, the typified construction of a victim and the identification of those responsible for the problem.

The newspaper *Público* was chosen as a privileged source, due to the fact that, amongst all the newspapers in wide

circulation, this had paid more attention to the topic. As a documentary source, the newspaper is analyzed as a revealing mediation of the different scenes that make up the public arena and, with this, of the logical variables and intersecting regimes of engagement. This methodological option is only possible when it is taken into account that the means of communication are both fundamental devices in publicizing and in justifying the actions and arguments of the groups in question and producers of their own agendas, the “media agendas” (Cefaï, 2002). The pages of the newspapers are not an expression of the totality of the groups that participate in the debate or of the set of arguments which they mobilize, but a possible means to apprehend part of the arguments mobilized in the public arena.

Initially, there is an emphasis on arguments the principle of which are based within a world guided by the justice system, which is to refuse the legitimacy of actions and engagements supported by violence, i.e., when there is a flagrant abandonment of the search to construct a common good. In such situations, disputes do not erupt in argumentative or rational terms, but rather, they are a reference to the negation of the humanity of those who confront one another (Boltanski, 2000, pp. 105-118). In order to underpin the defense of what will be called the principle of *legality*, there is no lack of examples in the reports: electricity cuts in the common areas of buildings, cutting off electricity and gas supplies to homes; excessive noise and dirt from works being undertaken; the removal of mailboxes, handrails, windows, doors and skylights; and

other measures introduced so as to debase the living conditions of those who refuse to leave the buildings.

Furthermore, also part of this ensemble of threats is the use of force and the mechanism of fraud and trickery when producing documents in order to terminate rental contracts. In the newspapers, several reports have been dedicated to this topic.<sup>36</sup> In collectives, associations and institutions, concern gave rise to several different actions, such as the offer of legal support, as with the *Associação Habita* and the *Junta de Freguesia* of Santa Maria Maior,<sup>37</sup> and the production of materials aimed at reporting cases of violence.<sup>38</sup> At the City Hall, through the initiative of the *Bloco de Esquerda*,<sup>39</sup> a helpline was set up exclusively to provide assistance to residents in situations of eviction or “real estate bullying”, a term that became commonly used to name the practice of harassment by landlords.<sup>40</sup>

The second set of arguments analyzed is based on the defense of social types understood as those most in need of help, herein named as the principle of *protecting the vulnerable*. Through the typified idea of victim, collectives sought to associate the condition of precariousness and social disadvantage to three groups: older people, the disabled and single-parent families. Once again, the newspaper served as an important reporting tool, this time publishing dramatic cases of members of the three abovementioned types.<sup>41</sup> The same occurred by the collectives fighting for housing, which sought to highlight the drama of the victims: carefully selecting the testimonies that composed the event “Faces of Eviction”; a collage of photographs

of older residents on the streets of Mouraria; attempt by the *Stop Despejo* collective to avoid the eviction of Rita, a single mother with two children; organizing the event "Housing for all: the right of older people to remain", by the *Associação de Inquilinos Lisbonenses*. On the parliamentary scene, it may be observed that the denouncements ultimately produced a public response, such as approving the provisional moratorium on all evictions involving tenants aged over 65 years or with a 60% level of disability who have a rental contract of 15 years or more.<sup>42</sup> The discussion on a government program to support access to housing through subsidized loans was placed on the agenda, for which the inclusion of single-parent families would be facilitated.<sup>43</sup>

Although the discourse produced by collectives rarely refers to the rights contained within the Portuguese Constitution,<sup>44</sup> it is interesting to note that the first two groups are directly referred to in its articles – “Art. 71 Citizens with Disabilities” and “Art. 72 Older Adults”–, which guarantee special social rights and protections (Assembly of the Republic, 2005). As for the third, the reference lies at the intersection of “Art. 36 - Family”, “Art. 69 - Childhood” and “Art. 70 - Youth”, which ensure that families must receive protection from the State when they are prevented from guaranteeing the care of their younger members, as is the case of many single-parent families. Such an occurrence helps to explain the high capacity for the sensitization of and engagement in arguments based on this type of principle, since legislation, in principle, is the crystallization of universal and abstract values shared by the group whose relations are regulated by it.

Two other principles that make up the repertoire are *equality* and *social justice*. These are largely expressed through the accusations that certain groups enjoy privileges in accessing the housing market, while the local population is being expelled from the central and historic regions of the city. Amongst the privileged are foreign investors and retirees benefited by measures to attract foreign investments via tax advantages – such as the Gold Visas and the Non-Habitual Residents Regime.<sup>45</sup> Real estate investment funds, economic agents in the tourism sector and the owner who assigns her/his property for short-term rent (tourist accommodation) are recriminated for actions that encourage the tourism sector – such as programs for the rehabilitation of built heritage, the simplified approval of hotel developments and the fragile regulation and taxation of tourist accommodation.<sup>46</sup> On the opposite side, there are all those who depend on the rental market for a living, failing to compete with those who understand land and real estate as a means of securing income, a source of profit.<sup>47</sup>

With this, there is an attempt to confront worlds with opposing functioning logics: that of the relations of exchange and that of the relations of use.<sup>48</sup> In the first, the conception of housing as a commodity prevails, regulated by operations of buying, selling and renting; in the second, there is a predominant idea of housing as a social right, which must be preserved from market relations. With signs and slogans, the studied groups occupied the streets of the city, on September 22, 2018, to defend the primacy of the second over the first, as seen in the demands: 1) respect for the constitutional right of housing<sup>49</sup> ("Article

65, the right to housing"; "Housing is a social right", "Occupation is not a pleasure, solutions are a duty, Article 65", Now, now, now, the right to housing"); 2) by condemning the transformation of housing into a financial asset by the banking, real estate and tourism sectors ("There is no pride in being a banker", "Down with Gold [Visa]", "Houses are not profits", "Rents = Theft", "Enough of Greed", "Banks suck our lives dry", "Stop financialization", "Real estate speculation = poor housing", "A good remedy for housing is capitalism falling to the ground", "End speculation!", "Once upon a time in Lisbon, the market never forgives", "What if your life was sold to a vulture fund?"); 3) for denouncing the expulsion of families from their places of residence, especially in the most central neighborhoods ("Hands of our houses", "For our lives, for our houses, we fight", "Lives matter, not profit", "The city united, will never be sold", "Your paradise is our hell", "Get out, get out, get out. Get out of my street. And take your crane with you").

Part of the same repertoire is the defense of the principle of social mixing, which is validated in opposition to two other logical principles: that of segregation and that of the elitization of spaces; deeply rejected by the groups studied. Amongst those appointed as holding "causal responsibility" for the social homogenization of the historic and central neighborhoods, are those who, through the proliferation of the tourist activity and the international opening of the real estate market, are instigating the departure of its former residents: tourists and foreigners. Attributing such responsibility may be observed in the material produced for the aforementioned demonstration, in which both types are the favored targets of attacks,

whether by demanding their departure or control over their presence: "No more local accommodation"; "Tents for tourists, not residents"; "Tourists don't vote"; "Think before using Airbnb"; "Mass tourism is terrorism"; "Local accommodation is not housing, but the offer has run out"; "This is AL [local accommodation] for you. And me?"; "Lisbon = Disneyland"; "The city is ours, bye bye money men". Or even, by denouncing the effects of their arrival: "If the inhabitants are taken from the city, where are we?"; "We want to live in the city, for sure"; "Take back the cities"; "Baixa is ours, Alfama is ours, Castelo is ours. Take your cameras elsewhere". Denunciation also found space in the media, which has provided a wide coverage of the seizure of central neighborhoods by these groups,<sup>50</sup> or initiatives that accuse the privatization and touristization of the city, expanding the issue to their public spaces.<sup>51</sup>

When accessing the public arena, actors do not invent from scratch justifications aimed at the public; "They seek [them] in repertoires of typical and recurring argumentation, identifiable in other situations" (Cefaï, 2011, pp. 90-91). It is not by chance that the assumption that the city and its spaces have a collective, non-marketable value, is so easily identifiable in other situations of urban struggle. With regard to the last three principles mentioned, it should be noted that technical and academic discourse, especially that produced in the field of urbanism, geography and social sciences, has also played a relevant role in producing arguments by the studied groups. Thus, for example, the circulation of terms coined in environments regulated by academic agreements and conventions in other scenes, which have gained

new meanings and connotations. This was the case with the notion of "gentrification",<sup>52</sup> which started to appear frequently in the texts of the daily press,<sup>53</sup> as well as becoming part of the militant repertoire, as seen in interventions on the city walls and on the posters produced: "Gentrification, no"; "Fuck gentrification"; "Good bye, Mouraria. Hello, gentrification"; "Gentrifuckme".

This circulation of repertoires was also driven by the actors who are part of the academic world, who, through different channels, began to intervene more directly in the public debate surrounding the city. In the media, for example, there was a recurring presence of academics across the pages of newspaper, either through interviews they had given or through articles under their authorship.<sup>54</sup> Their strong presence may also be noted on the militant scene, producing and signing public manifestos<sup>55</sup> and participating directly in collectives.<sup>56</sup> The same may be observed on the parliamentary scene, in which the data and diagnoses produced by its research help to make the problem a reality and, eventually, serve as a basis for the construction of measures aimed at solving it.<sup>57</sup> The ability to influence the dispute is only possible to the extent that these actors adjust their discourses and repertoire to the environments in which they intervene, while maintaining their status as a researcher and, therefore, legitimate enunciators of a discourse that is socially accepted as disinterested and objective. This does not mean that its authority may not be challenged, and its competence may be discredited (Gusfield, 1981, pp. 74-76). It is not by chance that one of the strategies used to disqualify and disallow academic discourse is to accuse the enunciators of being

affiliated to political and social causes, thereby compromising the supposed objectivity of the knowledge produced by it or, in the words of interviewee Luís Mendes, his "academic habitus" (Moura, 2018).

The sixth principle is related to the idea of *tradition*, more specifically to the preservation of social and cultural practices in the studied neighborhoods. After a series of public measures aimed at recovering the physical heritage of the historic city center,<sup>58</sup> the complaints turned to the lack of public concern regarding the permanence of its former residents and of maintaining the ways of life associated with them. This argument was present in actions that, taking advantage of the period of the Popular Marches, during which the various districts of Lisbon parade the streets competing with one another for the best performance, denounced the risk that this cultural manifestation could cease to exist. This may be observed in the documentary "*Alfama é Marcha*" [Alfama is all about the March], by the collective *Left Hand Rotation*, and in the material produced by the *Junta de Freguesia* of Santa Maria Maior, which, while celebrating the the district of Alfama's victory, warned that on its "streets, almost no one lives any more". Similarly, there was a series of newspaper reports on traditional commercial establishments and local leisure centers that, with the reduction of customers and regulars living in the neighborhood, were in danger of closing.<sup>59</sup> Concern resonated in the speech of the President of the Republic, António Costa, who, in an interview, demonstrated his apprehension regarding the loss of the "authenticity" of historic neighborhoods, which would not be guaranteed by the "preservation of physical heritage, but by the

experiences of those who live there". The president referred to the risk of transforming the city into a "Disneyland for adults",<sup>60</sup> a position that confirms the capacity of awareness and adherence of the mobilized argument.

## The limits of the actions of resistance and the risks of demobilization

In order to analyze the performance of collectives, associations and institutions involved in the struggle for access to housing in the central neighborhoods of the city of Lisbon, it was decided to favor a reading that did not assume public problems as a given objective, but as a social construction that places the studied groups as the collective agents responsible for their production and social validation. To this end, we have investigated the construction of an interorganizational arena, the dramatized exposition of the cases of suffering as a mechanism of awareness and adhesion, and the production of a repertoire based on universalizable principles of justice, thereby revealing the elements that may contribute to a reflection on the possible modes of resistance towards the growing process of the commercialization of urban space and housing. Other dimensions of the problem, however, have been omitted; an absence which will be sought to overcome through brief considerations on the limits and risks of the investigated resistance actions.

Perhaps the most expressive absence is that related to the manner in which social, ethnic and economic inequalities are expressed

in the production of urban space and in the demands and struggles of these groups. The literature on the housing issue in Portugal and, more specifically, in Lisbon, demonstrates that the difficulty in accessing decent housing is an old problem of the less privileged groups, most notably the poorest, immigrant, Romanui and black populations (Pereira et al., 2001; Castro, 2007; Carmo, Ferrão and Malheiro, 2014). What seems to be new in this process is the accelerated financialization of the housing market and the real estate sector in general, placing Lisbon on the investment route of a transnational capitalist elite (Mendes, 2017a). As a result, the center and the historic center have also become inaccessible to the Portuguese middle class, a group that has historically occupied these spaces. This enables us to suggest that part of the power of the groups, which today are protesting for the right to housing, may be explained by the social place occupied by its members and by the social, economic and political capital they have accumulated. Although this hypothesis needs a more systematic analysis, it would seem to be confirmed when observing the social, economic and ethnic composition of the groups with the most prominent actions in the public arena and the recipients of the main actions of the public authorities.

In addition to the limits resulting from the ethnic and economic cross-sections, it may be observed that, since the end of the twentieth century, new strategies of demobilization have made it difficult to build a collective agenda of struggle for the right to housing. This may be explained by means of a specific understanding of neoliberalism and its manifestation in all spheres of life. Through Dardot and Laval (2013), it is interpreted that,

from the end of the 1970s and beginning of the 1980s, a new “way of the world” was inaugurated, which altered the way we are led to think and relate with others and with ourselves. According to the authors, it is a rationality that goes “far beyond the strict boundaries of the market, notably by generating an ‘accountable’ subjectivity by systematically creating competition between individuals” (p. 19). Thus, the condition of existence of all types of collective action is affected, since individuals are subjected to the regime of competition regime.

As part of this change, the responsibility for constructing and acquiring housing has been transferred to private agents, both through tax exemptions aimed at the real estate sector, and through credit subsidies for acquiring a home. These measures have been accompanied by the growing divestment of public social housing, thereby strengthening the process of deterioration and stigmatization of these spaces. The welfare provision model has been placed at risk through private access to housing, a process that has contributed to eroding the engagement conditions of workers in the collective struggles and has favored their engagement with financialization through paying interest.

During the first decades of the twenty-first century, policies aimed at recovering the housing stock in the central and historic areas were accompanied by the deregulation of the financial market, the easing of rental contracts and encouraging foreign investment. At the micro level, where the

owners and tenants are located, privately owned homes have become a stock of wealth capable of providing extra income to those who have surrendered to rentier micro-capitalism. There has been an expansion in the demand for short-term rental peer-to-peer platforms – such as AirBnB, inserting property owners into the competitive tourist accommodation market. Guided by the logic of competition, landlords and, in some cases, tenants (through subleasing) have begun to lubricate the mechanism of rentier capitalism, identifying the struggle for social housing as a threat to their income. It is a sophisticated mechanism, the origins of which are in the global financial market, which crosses State policies and, lastly, penetrates the subjectivity of individuals.

At the same time that finance capitalism needs the resources and local agents in order to materialize, it is important to highlight that urban struggles also have a multi-scale dimension. On the one hand, the housing problem in the historic center is directly related to the ability of global agents to reproduce the interests of major globalized capitalism on a local scale, engaging both the municipal autarchy through to small property owners. On the other hand, networks of local struggle connect with networks of global confrontation, such as *Left Hand Rotation* and *Rede Set*. Initiatives that, despite being viewed with great enthusiasm by their members and activists, demand a more cautious investigation so as to prove their capacity and efficiency as a local device for making demands.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7930-0492>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.  
Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
heitorvianna@gmail.com

**Translation:** the article was translated by Brian Honeyball.

## Notes

- (1) In the press and everyday conversations, the law has been commonly called “Crestas Law”. The name refers to the then Minister of Agriculture, Sea, Environment and Spatial Planning, Assunção Cristas, responsible for the negotiations that led to its approval.
- (2) Since 2012, the city of Lisbon has been divided into 5 management zones, called the Territorial Intervention Unit: north, east, west, center, historic center.
- (3) The term “local accommodation” refers to all properties that are authorized to provide, for a fee, short-term accommodation services, mainly for tourist accommodation.
- (4) Between 2011 and 2015, the country was governed by a coalition formed by the Social Democratic Party (PSD) and the Popular Party (PP).
- (5) The term “public problem” is understood, as defined by Gusfield (1981, p. 5), as the problems that, unlike “social problems”, become issues of conflict and controversy in arenas of public action. In other words, these are matters that require a public response from those accused of being responsible.
- (6) The insert is important to avoid the risk of falling into relativism, a criticism that, at times, Gusfield's perspective, inspired by symbolic anthropology, is the target. If, on the one hand, statistics, scientific analysis and legal arguments have a symbolic function of bringing reality to the problems it indicates through selection and targeting operations, on the other, they are based on real problems, which that community seeks to face (Cefai, 2017, pp. 134-135).
- (7) The public arena is understood as “a constellation of scenes that overlap one on top of the other, which reveal behind the scenes with variable geometry, where the degrees of publicity are determined by the framings of the actors and whose audiences change according to the performance” (Cefai, 2017, p. 136).
- (8) This and all other non-English citations hereafter have been translated by the author.
- (9) Rolnik (2015, pp. 35-78) indicates that the 1970s and 1980s were marked by the dismantling of basic components that supported the State of Social Welfare, which was expressed in the sale of the public housing stock, in the stigmatization of public housing and expanding credit for home ownership.
- (10) In 2003, only 3.3% of the Portuguese housing stock was made up of public accommodation, while in northern European countries the percentage reached or exceeded 20% (Fonseca and Malheiros, 2011, p. 62).

- (11) In force since 2009, it attributes a series of tax advantages to non-resident professionals who apply for tax residency in the country.
- (12) Implemented in 2012, it allows foreign non-EU investors to obtain a residence permit in the country through real estate investments.
- (13) In a study published in 2011, Guerra had already indicated that in the regions of Lisbon and Porto the demand for rental properties was 10 times higher than the offer.
- (14) Without referring to the source of the data, the letter states that "over the past three/four years, rental housing prices have increased between 13% and 36% and, for acquisition, have risen by up to 46%, depending on the areas of the city, the result of which, it is estimated, is an effort rate with housing of between 40% and 60% of the family income, when the common standards recommend an effort rate of up to 30%" (*Morar em Lisboa*, 2017).
- (15) In his analysis of the construction of a public problem, Gusfield (1981, pp. 13-14) differentiates the attribution of responsibility from a problem through two concepts: "causal responsibility" and "political responsibility". The first is linked to what actually explains the existence of a problem, while the second is related to the assignment of a person responsible for solving the problem.
- (16) In the written press alone, it is possible to find notes and reports on the action on the sites of *O Corvo*, from *Sapo 24*, *Observador*, *Idealista*, *Público* and *Diário de Notícias*.
- (17) The *Morar em Lisboa* website documents meetings with the presidents of the *Juntas de Freguesia* of Misericórdia, Penha de França, Santo António and Santa Maria Maior, with municipal representatives from the Left Block, the Green Party, the Socialist Party and the Portuguese Communist Party and the Leader of the Municipal Chamber and, finally, with the Secretary of State for Housing and other members of the Assembly of the Republic. Similarly, as reported by the promotion of the debate on housing in Lisbon with candidates for the Chamber, which was attended by members of the CDS – Popular Party, Animal People and Nature, United Democratic Coalition, Socialist Party, Left Block and Social Democratic Party.
- (18) These *juntas de freguesias* are the units of political and administrative representation closest to the citizen, their representatives being elected by residents registered in their area of activity. Hence, residents are commonly referred to by the administration of the *juntas* as "electors". Unlike the neighborhoods, these are a category with no administrative strength in contemporary Lisbon, but are often mobilized by residents in reference to localities that are distinguished by the collective identities of the groups that are part of them.
- (19) *Morar em Lisboa*, *Associação Habita pelo Direito à Habitação e à Cidade*, *Movimento Quem vai poder Morar em Lisboa*, *Aqui Mora Gente*, *Associação dos Inquilinos Lisbonenses* and *Vizinhos do Areeiro*.
- (20) *Artéria – Humanizing Architecture*, *Atelier Mob – Arquitectura Design e Urbanismo*, *FAZ – Fundo de Arquitectura Social*, *Cooperativa Trabalhar com os 99%*.
- (21) *Associação do Patrimônio e População de Alfama* e *Associação Portuguesa para a Reabilitação Urbana e Defesa do Patrimônio*.
- (22) *Associação Portuguesa de Arte Fotográfica*, *Largo Resistências*, *c.e.m – centro em movimento*, *FrameColectivo*, *Pátio Ambulante*, *Sociedade Boa União* and *Plano Lisboa*.
- (23) *Left Hand Rotation* and *Academia Cidadã*.

- (24) *Geota – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território and Ambiente and Gestual – Grupo de Estudos Socioterritoriais, Urbanos e de Ação Local da Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa.*
- (25) *Associação de Combate à Precariedade – Precários Inflexíveis, União dos Sindicatos de Lisboa, Sindicato dos Professores da Grande Lisboa, A Voz do Operário, Inter-Reformados and Associação de Reformados, Pensionistas e Idosos dos Olivais.*
- (26) *Bairros Associação de Desenvolvimento Local, Renovar a Mouraria and PAR – Respostas Sociais.*
- (27) *Associação das Colectividades do Concelho de Lisboa and Lusitano Clube.*
- (28) *Cooperativa Fruta Feia and Gaia – Grupo de Acção e Intervenção Ambiental.*
- (29) *Grupo de Ativista em Tratamento.*
- (30) *Transparência e Integridade.*
- (31) The relations of power and domination have a particular place in the pragmatic tradition, which, by taking the critical capacity of the actors seriously, ultimately rejects an analysis of society centered on the relations of power, between those who have power and those who do not. Which, as suggested by Boltanski's writings (2014, 2016), does not signify denying that the actors have unequal capacities in the disputes they engender in the social world.
- (32) Over the last four years, the *Freguesia* of Santa Maria Maior has registered the departure of more than two thousand electors, which represents a loss of 16.5% of its population. At the same time, this region has presented the largest number of properties licensed for tourist accommodation, with a 28% concentration on the city's records (Quatenaire Portugal, 2017).
- (33) The fact that its representative is affiliated to the Socialist Party, the same party as the President of the Municipal Chamber, Fernando Medina, should also be considered in the negotiation and awareness-raising process.
- (34) The *juntas de freguesias* are responsible for “contributing to municipal housing policies, by identifying housing shortages and available dwellings (properties intended for housing) and, also, the performance of specific interventions to improve living conditions” (Assembly of the Republic, 2012). This responsibility was responded to by the *freguesia* in question through studies on the number of vacant properties and evicted residents and, in the action plan, by the creation of a legal support group for residents and the reinforcement of social actions aimed at the subsistence of the community.
- (35) Boltanski (2000, p. 59) defines “the work of model creation” of the actors as the competence of being “able to obtain access in order to produce arguments, in specific situations, that are acceptable, convincing, to others; in other words, arguments that are able to support a claim to intelligibility and that are also endowed with a high degree of objectivity and thus of universality”.
- (36) “The letter with the eviction order in Mouraria ‘has no validity’” (*Público*, 22/2/2018); “For Carla, Maria and Rafael, the crisis has started now. Residents of the historic center of Lisbon pressured to leave their homes” (*Público*, 31/3/2018); “‘My husband was born and died in this house. There’s no way I’m going to leave now’. Entire families are furious, and residents in the same buildings know that they’re being deceived” (*Público*, 31/3/2018).
- (37) “For Carla, Maria and Rafael, the crisis has started now. Residents of the historic center of Lisbon pressured to leave their homes” (*Público*, 31/3/2018).

- (38) The *Stop despejo* [Evictions] collective reported the threats suffered by the families in the Santos Lima building with the use of a short video; the Junta de *Freguesia* of Santa Maria Maior reported cases of violence to the press at the event "Faces of Eviction"; and the *Habita* and *Left Hand Rotation* collectives produced a short film which, amongst other issues, addressed the harassment suffered by residents of Rua dos Lagares, in Mouraria.
- (39) On a national level, more than three dozen bills were presented to the Assembly of the Republic on the subject of housing in the years 2017 and 2018. Amongst the authors were: the Socialist Party, the Left Block, Greens, Portuguese Communist Party, Socialist Party Democrat and CDS Popular Party.
- (40) "Requests for assistance in cases of eviction compel Lisbon City Council to create support office", (*Público*, 31/3/2018); "Block proposes limits on the increase of rents and fines for bullying landlords" (*Público*, 27/4/2018); "The SOS Eviction Line in Lisbon has attended 141 people since June" (*Público*, 19/9/2018).
- (41) "'My husband was born and died in this house. There's no way I'm going to leave now'. Entire families are furious, and residents in the same buildings know that they're being deceived" (*Público*, 31/3/2018).
- (42) "SP presents a bill to condition evictions of disabled people and those aged 65 and over" (*Público*, 27/4/2018); "Lifetime lease for seniors and IT discount on long contracts" (*Público*, 4/5/2018); "Left approves suspension of evictions until new rent law" (*Público*, 23/5/2018).
- (43) "State supports single parents who lose lease" (*Público*, 17/4/2018).
- (44) The exception is in the disputes within the parliamentary scene, in which the legal repertoire is constantly used.
- (45) "'Real estate funds, banks and insurance companies have bought entire streets and the consequences are disastrous'" (*Público*, 31/3/2018); "Low prices, the Cristas law and security explain the foreign invasion" (*Público*, 29/5/2018).
- (46) "Most new lease agreements are for just one year" (*Público*, 23/4/2018); "European Commission accused of impeding efforts by cities to limit Airbnb" (*Público*, 21/5/2018); "Low prices, the Cristas law and security explain the foreign invasion" (*Público*, 29/5/2018).
- (47) "Chronicle of an impossible lease" (*Público*, 30/10/2016); "Number of families burdened with housing costs almost doubles" (*Público*, 21/4/2018); "Lisbon goes up 44 positions in the world ranking of the most expensive cities" (*Público*, 26/6/2018); "Failure to pay rent causes 90% of evictions" (*Público*, 28/6/2018); "House rents register 'the sharpest increase in the last eight years'" (*Público*, 11/7/2018); "Rents increase in 2019 will be the highest in the last six years" (*Público*, 1/9/2018).
- (48) In the model developed by Boltanski and Thévenot (2006), the tension between these two worlds is expressed in what they called the "*cité marchand *" [market city] and the "*cité civique*" [civic city]: in the first, relations of competition for scarce goods reigns, reducing men to buyers and sellers; in the second, the egoistic will must be abandoned in favor of the general interest, thus accentuating collective relations. Although the model developed by the authors served as a reference for considering the principles that integrate the repertoire of the actors and collectives studied, it was decided not to operationalize their categories. In the case employed, the antithetical pair of use value versus exchange value – mobilized in abundance in Marxist urban studies – is sufficient to account for the valuation game operated by the groups under analysis.

- (49) Article 65 of the Constitution of the Republic of Portugal (Assembly of the Republic, 2005) states: "Everyone has the right, both personally and for their family, to a dwelling of adequate size, that meets adequate standards of hygiene and comfort and that preserves personal and family privacy".
- (50) "Wanted: a city with accessible houses and balanced tourism" (*Público*, 29/9/2017); "The city centers are being rebuilt at the rate of T0 and T1. The 'financialization' of urban housing is imposing small typologies on rehabilitated buildings" (*Público*, 14/11/2017); "Rock in Riot – music and discontent against gentrification in Lisbon" (*Público*, 23/3/2018); "Real estate funds, banks and insurance companies have bought entire streets and the consequences are disastrous" (*Público*, 31/3/2018); "To save Lisbon. Costa clearly states, as Prime Minister, what everyone knows" (*Público*, 20/5/2018); "Low prices, the Cristas law and security explain the foreign invasion" (*Público*, 29/5/2018); "Condemned to the periphery. Paradoxically, cities that are full will increasingly become empty cities" (*Público*, 27/7/2018); "How many tourists can Lisbon receive without harming the city?" (*Público*, 28/8/2018).
- (51) In the exhibition *Futuros de Lisboa*, promoted by the Museum of the City, an image was displayed representing the hypothetical delivery of the Comércio Square, one of the main squares of the city, to a hotel complex, prohibiting the free access of the population. A dystopian image that echoes in the protests against the closure of the Adamastor *miradouro* (lookout point), from a denouncement that the request had come from a hotel annoyed by the noise of its visitors. "Terreiro do Paço will be a hotel ... in an imagined Lisbon" (*Público*, 3/7/2018); "Lisbon group fears 'social cleansing' in Santa Catarina" (*Público*, 17/8/2018).
- (52) From the moment it was coined (Glass, 1964), the concept was mobilized to interpret the capitalist logic of urban space production (Smith, 2012), to identify the pioneering actors and groups in the process of elitizing spaces (Featherstone, 1991), to understand the transformations of the urban environment and the urban landscape (Zukin, 1991), to analyze the effects of neoliberal urban restructuring processes (Mendes, 2013) and to describe the class struggle that the old popular areas have as a stage (Harvey, 2014). With the intensification of urban struggles and, above all, with the radicalization of the process of expelling the popular classes from the most central areas of the cities, the concept began to take on a more political connotation, integrating the repertoire of those groups that fight for a less segregated and more plural city.
- (53) "Rock in Riot – music and discontent against gentrification in Lisbon. 'Gen-tri-ficate'" (*Público*, 23/3/2018); "'We cannot have city centers like Disneyland for adults'. In an interview about the 20 years of Expo'98, António Costa is concerned about the gentrification of Lisbon and Porto" (*Público*, 18/5/2018); "The samba without frontiers of gentrification" (*Público*, 28/5/2018).
- (54) "Ten theses on the historic center of Lisbon" (Seixas, João, *Público*, 8/8/2016); "Interview with Luís Mendes: 'Mouraria, Intendente and Anjos are proving to be a new frontier of interest for real estate capital'" (*Público*, 13/10/2016); "The city centers are being rebuilt at the rate of T0 and T1. The 'financialization' of urban housing is imposing small typologies on rehabilitated buildings" (*Público*, 14/11/2017); "Real estate capitalism and the housing crisis in Lisbon" (Cocola Gant, Agustin, *Le Monde Diplomatique Portugal*, 1/2/2018); "Urban rehabilitation in Alfama is almost always 'selective' and 'tourism oriented', says researcher Ana Gago" (*O Corvo*, 19/4/2018).
- (55) This was the case of the open letter from *Morar em Lisboa*, which had amongst its contributors the researchers Ana Bigotte Vieira (Ifil-Nova), Joana Braga (ISCTE-UL), Antonio Brito Guterres (ISCTE-UL), Luís Mendes (Igot-UL) and João Seixas (FCSH-UNL).

- (56) The collective *Habita*, for example, has among its members, professors and university researchers, such as: Luís Mendes (Igot-UL), André Carmo (Igot-UL), Eduardo Ascensão (Igot-UL), Ana Esteves (Igot-UL), Caterina Francesca di Giovanni (ISCTE-Nova), Ana Gago (Igot-UL), Agustin Cocola-Gant (CEG-UL) and Jorge Malheiros (CEG-UL).
- (57) In this sense, the work of the researcher Luís Mendes is exemplary, whose article “Anti-Gentrification Manifesto” (Mendes, 2017b) ultimately served as a basis for discussing, at the City Hall, measures to curb the bourgeoisification process of historic neighborhoods and reduce the negative impact of the tourism activity in these neighborhoods. Later, this resulted in an invitation from the Portuguese Communist Party to conduct a study on the tourist carrying capacity of the city in 2018; a document, which today, amongst others, guides the proposals for the norms and regulations for the tourist activity at the City Hall. This was announced in the following report: “How many tourists can Lisbon receive without harming the city? PCP defends the study and definition of the ‘tourist carrying capacity’ of the city and, at the same time, a plan for organizing the norms of the activity” (*Público*, 28/8/2018).
- (58) Actions that had as a landmark Decree-Law n. 104, of May 7, 2004, which created the Exceptional Legal Regime for the Urban Rehabilitation of Historic Areas and Critical Areas of Urban Recovery.
- (59) “The artisans are (still) in the historic center” (*Público*, 20/11/2017); “The Ginásio do Alto do Pina is at risk of losing the headquarters it has occupied for 106 years” (*Público*, 23/11/2017); “Books and antiques are being expelled from Rua do Alecrim” (*Público*, 21/3/2018); “After the closure of Casa Frazão, a limit is requested for the rents of historic spaces” (*Público*, 16/4/2018).
- (60) “‘We cannot have city centers like Disneyland for adults’. In an interview on the 20 years of Expo'98, António Costa is concerned with the gentrification of Lisbon and Porto” (*Público*, 18/5/2018).

## References

- AMILCAR, A.; CARREIRAS, M.; MALHEIROS, J.; FERREIRA, B. (2011). Notas sobre política de habitação em Portugal – trajetórias e possibilidades. In: VIII CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA. *Anais...* Lisboa.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2005). Constituição da República Portuguesa, 7ª revisão aprovada pela lei n. 1/ 2005 de 12 de agosto.
- \_\_\_\_\_. (2012). Reorganização administrativa de Lisboa, aprovada pela lei n. 56/2012 de 8 de novembro.
- BARATA, A. (2014). “Conceber o estado social”. In: CARMO, R. M.; BARATA, A. (orgs.). *Estado social. De todos para todos*. Lisboa, Tinta da China.
- BIDOU-ZACHARIASEN, C. ([2003] 2006). *De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de ‘revitalização’ dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.

- BOLTANSKI, L. (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- \_\_\_\_\_. (2014). *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación*. Madrid, Ediciones Akal.
- \_\_\_\_\_. (2016). "Sociología crítica ou sociología da crítica". In: VANDENBERGUE, F.; VÉRAN, J. (orgs.). *Além do habitus: teoria social pós-bourdiesiana*. Rio de Janeiro, 7 Letras.
- BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. (2006). *On justification. Economies of worth*. Princeton, Princeton University Press.
- CARMO, A.; FERRÃO, J.; MALHEIROS, J. (2014). "Geografias do Estado Social: reorganização territorial, habitação e urbanismo". In: CARMO, R.; BARATA, A. (orgs.). *Estado social. De todos para todos*. Lisboa, Tinta da China.
- CASTRO, A. (2007). Dos contextos locais à invisibilidade política: discussão em torno dos ciclos de exclusão habitacional dos ciganos em Portugal. *Cidades, comunidades e territórios - ISCTE*. Lisboa, n. 15, pp. 63-86.
- CEFAÏ, D. (2002). "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste". In: CEFAÏ, D.; JOSEPH, I. (coords.). *L'heritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- CEFAÏ, D. (2009). "Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva". *Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* [online], v. 2, n. 4, pp. 11-48.
- \_\_\_\_\_. (2011). "Como uma associação nasce para o público. Vínculos locais e arena pública em torno da Associação La Bellevilleuse, em Paris". In: CEFAÏ, D.; MELLO, M. A.; MOTA, F. R.; VEIGA, F. B. (orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói, Editora da UFF.
- \_\_\_\_\_. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). *Novos estudos - Cebrap* [online], v. 36, n. 2, pp. 129-142.
- CEFAÏ, D.; MOTA, F. R.; VEIGA, F. B. (2011). "Introdução. Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa". In: CEFAÏ, D.; MELLO, M. A.; MOTA, F. R.; VEIGA, F. B. (orgs.). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói, Editora da UFF.
- CONFIDENCIAL IMOBILIÁRIO (2018). Portuguese housing market survey, junho. Disponível em: <https://confidencialimobiliario.com/editorial/portuguese-housing-market-survey/>. Acesso em: 13 ago 2020.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2013). *The new way of the world: on neoliberal society*. London, Verso Books.
- FEATHERSTONE, M. (1991). *Consumer Culture and Postmodernism*. Londres, Sage.
- FONSECA, L.; MALHEIROS, J. (coords.) (2011). *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*. Lisboa, Observatório da Imigração.
- GLASS, R. (1964). *Introduction to London: aspects of change*. Londres, MacGibbon and Kee.
- GUERRA, I. (2011). As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. *Cidades, comunidades e territórios – ISCTE*. Lisboa, n. 22, pp. 1-42.

- GUSFIELD, J. (1981). *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (2012). "Significations disputées. Contester la propriété et l'autorité des problèmes sociaux". In: CEFAL, D.; TERZI, C. (coords.). *L'expérience des problèmes publics*. Paris, École des Hautes Études em Sciences Sociales.
- HARVEY, D. (2012). *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Cidades rebeldes, do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (2011). Censo de 2011 – XV Recenseamento geral da população e V Recenseamento geral da habitação. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=156651739&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=156651739&PUBLICACOESstema=55466&PUBLICACOESmodo=2). Acesso em: 13 ago 2020.
- \_\_\_\_\_. (2013). Retrato territorial de Portugal: Sistema urbano, transformações familiares, reabilitação e arrendamento Habitacionais: Uma perspectiva territorial – 2011. Disponível em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=160953661&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=160953661&DESTAQUESmodo=2). Acesso em: 13 ago 2020.
- MENDES, L. (2013). A regeneração urbana na política de cidades: Inflexão entre o fordismo e o pós-fordismo. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana* [online], v. 5, n. 1, pp. 33-45.
- MENDES, L. (2014). Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese da *rent gap* de Neil Smith. *Cadernos Metrópole* [online], v. 16, n. 32, pp. 487-511.
- MENDES, L. (2017a). Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 479-512.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Manifesto anti-gentrificação. *Revista do Niep – Marx e o Marxismo* [online], v. 5, n. 9, pp. 322-337
- MORAR EM LISBOA (2017). Carta aberta ao governo, aos deputados, ao município, aos cidadãos! Disponível em: <http://moraremlisboa.org/>. Acesso em: 13 ago 2020.
- MOURA, H. V. (2018). Entrevista com Luís F. G. Mendes – Gentrificação e turistificação em Lisboa. Da financeirização das políticas urbanas à luta urbana. *e-metropolis* [online], n. 35, ano 9, pp. 65-72.
- NUNES, J. P. S. (2010). Dos subúrbios citadinos aos subúrbios metropolitanos. Estrutura de povoamento e morfogenese da metrópole de Lisboa (1950-2001). *Cidades – Comunidades e Território* [online], n. 20/21, pp. 123-137.
- PEREIRA, A.; SOUSA, D.; BAPTISTA, I.; PERISTA, P. (2001). Habitat e minorias. Processo de (des) integração de grupos étnicos em Lisboa e Porto. *Cidades, comunidades e territórios – ISCTE*. Lisboa, n. 3, pp. 93-109.
- QUATERNAIRE PORTUGAL (2017). Estudo sobre as dinâmicas residenciais, econômicas e urbanísticas no centro histórico de Lisboa. Disponível em: <http://www.quatenaire.pt/Destaques/Novas-Dinamicas-Residenciais-Economicas-e-Urbanisticas-no-Centro-Historico-de-Lisboa>. Acesso em: 13 ago 2020.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo, Boitempo.

- SALGUEIRO, T. B. (2001). *Lisboa, periferia e centralidades*. Lisboa, Celta.
- SANTOS, A. C.; TELES, N.; SERRA, N. (2014). Finança e habitação em Portugal. *Cadernos do Observatório – Centro de Estudos Sociais*. Coimbra, pp. 1-59.
- SERRA, N. (1997). Território e habitação em Portugal. *Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais*. Coimbra, n. 101, pp. 1-17.
- SILVA, C. N. (1994). *Política urbana em Lisboa – 1926-1974*. Lisboa, Livros Horizonte.
- SMITH, N. (2012). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid, Traficante de Sueños.
- SPECTOR, M.; KITSUSE, J. I. (2001). *Constructing social problems*. Washington, Library of Congress.
- \_\_\_\_\_. (2012). “Sociologie des problèmes sociaux. Un modele d’histoire naturelle”. In: CEFAL, D.; TERZI, C. (coords.). *L’expérience des problèmes publics*. Paris, École des Hautes Études em Sciences Sociales.
- ZUKIN, S. (1991). *Landscapes of power. From Detroit to Disney World*. Califórnia, University of California Press.

Received: February 28, 2019

Approved: May 15, 2020

# Lutas urbanas pelo direito à habitação em Lisboa em tempos de pandemia

Urban struggles for the right to housing in Lisbon in times of pandemic

Luís Mendes [1]

## Resumo

Em Lisboa, durante o período de pandemia covid19, a ação dos movimentos sociais urbanos acirrou-se, capitalizando a visibilidade para o direito à habitação, como direito humano básico e imperativo incondicional de saúde pública, para cumprir os deveres de quarentena e isolamento social, impostos pelo Estado de Excepção. Descrevendo o processo de lutas urbanas, participação e contestação, e ganhos na moratória contra os despejos e pagamento dos alugueres, concluímos que os atores nessa luta urbana têm poder limitado sobre as mudanças que iniciam ou fazem um esforço para infligir, se não estiverem envolvidos em uma ação concertada e politicamente integrada, até porque as conquistas que obtêm são temporárias e excepcionais, à semelhança do próprio estado de emergência imposto pela covid19.

**Palavras-chave:** movimentos sociais urbanos; lutas urbanas; direito à habitação; covid19; Lisboa.

## Abstract

*In Lisbon, during the covid-19 pandemic period, the action of urban social movements was intensified, capitalizing on the visibility of the right to housing as a basic human right and an unconditional public health imperative to fulfill the duties of quarantine and social isolation imposed by the State of Exception. Describing the process of urban struggles, participation and contestation, as well as gains from the moratorium on evictions and rent payments, we conclude that the actors in this urban struggle have limited power over the changes they initiate, or make an effort to inflict, if they are not involved in a concerted and politically integrated action, not least because the achievements they obtain are temporary and exceptional, similar to the state of emergency imposed by covid-19.*

**Keywords:** urban social movements; urban struggles; housing rights; covid-19; Lisbon.

## Introdução

É inegável que a cidade de Lisboa viveu, na década compreendida entre 2009 e 2019, um pico de projeção internacional enquanto destino turístico, ao mesmo tempo que o seu mercado de habitação adquiriu formatos de ativo financeiro e atraiu dinâmicas globais de procura e de investimento estrangeiro. Esse processo foi alavancado por programas governamentais e pela viragem neoliberal na política urbana, que fomentaram a atração de uma elite transnacional e favoreceram a financeirização do imobiliário e a reestruturação urbana na capital portuguesa (Mendes, 2016 e 2017; Nofre et al., 2018; Cocola Gant e Gago, 2019; Lestegás, Seixas e González, 2019; Sequera e Nofre, 2019). Assistiu-se a uma intensa gentrificação turística, mediante a transformação dos bairros populares e históricos da cidade centro em locais de consumo e turismo, pela expansão da função de recreação, lazer ou alojamento turístico/arrendamento de curta duração que substituiu gradualmente as funções tradicionais da habitação para uso permanente, arrendamento a longo prazo e o comércio local tradicional de proximidade, agravando tendências de desalojamento e segregação residencial (Mendes, 2017; Barata Salgueiro, Mendes e Guimarães, 2017; Gago, 2018; Gago e Cocola Gant, 2019). Os bairros do centro histórico, prosseguindo um processo de despovoamento que data de há 40 anos a esta parte, continuam a ser esvaziados da população que os ocupou durante décadas ou impede-se a população de baixo estatuto socioeconómico de aceder à habitação nessas áreas, colocando em risco a sustentabilidade social do centro histórico, à medida que parecem perder o tecido social e

económico que lhes conferia identidade, memória, enfim, a dita “autenticidade” de que se fala tanto e não se chega a um consenso sobre o que é; mas que, justamente, constitui recurso turístico (Wilson e Tallon, 2012; Barata Salgueiro, 2017; Pavel, 2016 e 2017; Cocola Gant, 2018; Baptista, Nofre e Jorge, 2018).

Fala-se bastante do fenómeno da turistificação, mas, a par desta, há que considerar as dinâmicas do complexo imobiliário-financeiro como sendo um eixo fundamental para a recuperação da economia urbana pós-crise capitalista no caso de Lisboa. Especificamente, foi a virada neoliberal dos sucessivos pacotes legislativos para uma reabilitação urbana mais pró-mercado, os programas Golden Visa, Residentes Não Habituais, as recentes Sociedades de Investimento e Gestão Imobiliária (Sigi), o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE), a nova lei de arrendamento urbano de 2012, o novo regime fiscal dos Fundos de Investimento Imobiliário, a nova lei do alojamento local (turístico), a disponibilidade de um imenso parque habitacional devoluto e acumulador de um grande *rent gap*, além do forte crescimento da procura turística na cidade, que geraram distorções e mudanças significativas no mercado residencial, reforçando tensões especulativas. A remodelação de edifícios nos bairros históricos de Lisboa, com vista ao desenvolvimento massivo e desregulado do alojamento turístico e de produção de habitação de luxo ou, pelo menos, de alto *standing*, inacessível à maioria da população portuguesa, mas adaptada ao mercado imobiliário internacional e às novas procuras residenciais de um elite crescentemente transnacional (Mendes, 2017 e 2018a; Montezuma e McGarrigle, 2018; Pereira, 2018; Lestegás, 2019; Carvalho et al., 2019; Sequera e Nofre, 2019).

O desencadear da crise capitalista de 2008-2009 e o seu prolongamento por meia década seguinte agudizaram as desigualdades socioespaciais (Aalbers, 2012; Seixas et al., 2015; Alves, 2017), nomeadamente, em relação às distorções registadas no mercado de habitação das grandes cidades portuguesas, como Lisboa e Porto, com a produção de injustiça socioespacial associada ao reforço dos despejos, da segregação residencial e da exclusão territorial, por meio de uma aceleração da gentrificação, da especulação imobiliária e da financeirização da habitação. Essa conjuntura deu origem a uma onda de protestos sociais e de contestações que, por sua vez, dão visibilidade à *questão do direito à cidade e à habitação*, num movimento contra-hegemônico que denuncia as lógicas de mercantilização e financeirização no setor habitacional, de turistificação e de apropriação exclusivamente privada de outras comodidades de uso urbano coletivo e público (Mayer, 2010; Mayer, Thörn, C., Thörn, H., 2016; Colomb e Novy, 2016; Milano, Novelli e Cheer, 2019). Alguns desses protestos sociais e lutas urbanas têm dando origem à configuração de movimentos sociais urbanos (MSU), cuja ação se tem orientado, especialmente, para a afirmação da questão da habitação na agenda política e social portuguesa.

A situação de autêntico Estado de Exceção (Agamben, 2010, 2020; Sousa Santos, 2020) que se viveu em Portugal em virtude da expansão da pandemia covid19 e do acionamento do estado de emergência, com a obrigatoriedade de isolamento social e quarentena, bem como as limitações à liberdade de circulação e de atividades económicas acirraram a discussão em torno do direito à habitação em Portugal. Os coletivos e associações de defesa

desse direito souberam capitalizá-lo como direito humano, pela dificuldade de acesso à habitação em condições de habitabilidade digna e que permitiam o isolamento requerido pelas autoridades políticas de saúde, catapultando esse assunto para o topo da agenda social e política. Multiplicaram-se protestos digitais, campanhas, abaixo-assinados, petições ou até ofícios e memorandos dirigidos às autoridades políticas com responsabilidade na matéria (Mendes, 2020).

O período da covid19 tem exposto as contradições e desigualdades de um modelo de recuperação económica da última década no pós-crise capitalista 2008-2009 muito assente nos pilares do investimento estrangeiro e da financeirização das dinâmicas do imobiliário e da turistificação do território, gerando um crescimento rápido, mas de pouca sustentabilidade ambiental, social e económica. A recuperação económica fez-se com base num modelo rentista, extractivista e predatório que gerou inúmeros fenómenos de acumulação por despossessão (Aalbers, 2008, 2016, 2017 e 2019; Harvey, 2010; Sassen, 2014; Rolnik, 2015). Ora, justamente, as dinâmicas de protesto social, reivindicação e lutas urbanas pré-covid revelam-se, agora, essenciais, de forma a capitalizar a aprendizagem e memória a coletiva, o capital social das redes criadas e o impacto que tiveram no colocar a problemática do direito à habitação na agenda pública e política nos últimos anos (Accornero et al., 2020; Mendes, 2020).

Uma situação de emergência global, como a que atravessamos, obriga os governos a mobilizarem recursos para capacitarem a resposta das autoridades de saúde e pôr em prática planos de recuperação económica e de proteção social excecional que protejam

os cidadãos mais frágeis dos impactos da crise provocada pela pandemia. Isso permitiu que, agora, em tempos de pandemia covid19, a resposta do governo, do sistema partidário e da democracia representativa se fizesse com sentido de urgência, tendo, desde logo, suspenso os despejos e avançado com medidas temporárias e extraordinárias de garantir o direito à casa, ao abrigo, que possibilitassem o confinamento em período de quarentena.

Como estão os MSUs que se formaram em Lisboa na pré-covid, respondendo às crescentes e agravadas desigualdades no mercado imobiliário durante a atual pandemia? A reorganização das estratégias desses ativistas durante a covid19 permitiu que agora, em tempos da pandemia, a resposta do governo, do sistema partidário e da democracia representativa fosse realizada com um sentido de urgência?

Para responder a essas questões, além de uma revisão da literatura nacional e internacional sobre MSU e algumas intervenções e trabalhos recentes sobre covid19, a linha metodológica deste artigo é composta por métodos e técnicas qualitativos (entrevistas semiestruturadas a ativistas e análise crítica de conteúdo das mídias sociais e outras propagandas) que permitem uma macroanálise das várias leis que produziram a cidade de quarentena durante esse período de estado de emergência e uma interpretação do desempenho de várias associações e movimentos (o movimento Morar em Lisboa, a Associação Habita, o coletivo Stop Despejos e a Rede H), levando em consideração o trabalho de pesquisa-ação e de observação participante desenvolvido pelo autor como ativista nos últimos três anos.

## Espaços de contestação e emergência de novos movimentos sociais urbanos no período pré-covid

A crise capitalista de 2008-2009 e o período de austeridade que se lhe seguiu em Portugal, pelo menos até 2014, com o consequente agudizar das desigualdades socioespaciais no espaço urbano têm vindo a dar origem a uma onda de protestos sociais e de manifestações que, por sua vez, dão visibilidade à questão do direito à cidade e à habitação (Mayer, 2010; Mayer, Thörn, C. e Thörn, H., 2016; Nel.lo, 2015; Mendes, 2018b), num movimento contra-hegemónico que denuncia as lógicas do urbanismo de austeridade, da mercantilização e financeirização no setor habitacional e de apropriação exclusivamente privada de outras comodidades de uso urbano coletivo e público (Tulumello, 2018; Seixas e Brito Guterres, 2018; Moura, 2019). Em face das contradições urbanas geradas pela omnipresença da crise económica e financeira, outra coisa não seria de esperar do que o recrudescimento dos MSUs, fazendo depender a capacidade transformadora desses movimentos da articulação com a luta de classes e com o processo de política urbana local daí resultante (Mendes, 2008), como aconteceu com os movimentos populares de luta por casa e pelo direito à cidade no pós-25 de Abril em Portugal.

(1973 e 1983) define lutas urbanas como práticas reivindicativas que tentam modificar ou alterar as contradições que atravessam a cidade capitalista. Quando existe a convergência dessas lutas com as lutas operárias, assiste-se

ao aparecimento de MSU. Estes, também segundo o autor, são práticas específicas das lutas urbanas com capacidade para transformar a lógica urbana estruturalmente dominante (Pickvance, 2003). Para Castells, um MSU é um movimento coletivo de demanda que expressa de forma autônoma os interesses de algumas camadas populares que se dirigem ao Estado como um interlocutor privilegiado. Um movimento social nasce do encontro de uma certa combinação estrutural, que acumula várias contradições, com um certo tipo de organização. Quanto maior o número de contradições acumuladas, maior será o ônus social, logo, mais potencialmente mobilizador será também. Para muitos autores que se têm vindo a debruçar sobre essa problemática (ex: Castells, Touraine, etc.), um dos pressupostos estruturantes a reter a propósito dos MSUs é de que estes participam da capacidade transformadora do movimento de massas em virtude da correlação de forças que se estabelecem no seu seio. Sem essa articulação de ações, por exemplo, com o movimento operário – centro de gravidade das lutas históricas –, as lutas urbanas perderão todo o seu potencial transformador. Existe, assim, a necessidade de alargamento das lutas urbanas a toda uma multiplicidade de contradições urbanas que lhes confirmam legitimidade de organização. Tal organização só poderá processar-se na base do respeito e apoio mútuos, perante o valor próprio de cada campo de luta para os diferentes grupos de pressão implicados (Köhler e Wissen, 2003; Miller e Nicholls, 2013).

Esse aspeto parece escapar aos novos MSUs, embora em nada lhes pareça abafar o potencial emancipatório e transformador. Os novos movimentos sociais que têm surgido nas sociedades ocidentais, a partir dos

anos 1980, caracterizam-se por uma natureza heterogénea; carácter localizado, disperso e efémero; radicalismo e espetacularidade das ações; e ausência de ideologias programáticas. O esbatimento dos conflitos de base classista (sobretudo o operário), a fragmentação e a precarização da relação salarial e da situação perante o emprego, a massificação e simultânea individualização dos consumos e dos estilos de vida, a atomização e fragmentação dos comportamentos quotidianos, a ausência de partilha dos problemas/projetos coletivos e consequente desvanecimento da identidade coletiva e do sentido de partilha no seio da comunidade, todos esses fatores contribuem para que se experimente uma crescente perda de capacidade mobilizadora das tradicionais estruturas associativas (sindicais, partidárias, etc.) (Estanque, 1999; Miller, 2000).

Há que perceber o papel dos novos MSUs no combate e resistência ao processo de gentrificação e das possibilidades/oportunidades da sua afirmação na reforma da ordem urbana vigente. Embora esses novos MSUs sejam bastante autónomos em face das manipulações do político e da ideologia partidária da democracia representativa, a verdade é que deixam de ter uma base social realmente organizada. Os novos movimentos sociais situam-se fora da esfera do trabalho e da produção, afastando-se do ideal da luta operária, pelo que desenvolvem uma ação crítica e contestatária, dando enfoque, sobretudo, a um aspeto particular e específico das condições gerais de existência, ignorando a totalidade; caracterizam-se por uma desconfiança generalizada para com o Estado (partidos e políticos) – forte consciência crítica antipartidos; são, então, dominados por particularismos específicos, enfermando de um carácter periférico

relativamente às contradições centrais entre capital e trabalho; exprimem uma nova cultura política, centrada nos valores do direito à diferença e na política de identidade, e não de classe social; não dispõem de uma articulação sólida com as diferentes frentes de luta, o que representa uma relativa fraqueza política (Souza Santos, 1994, 2011; Estanque, 1999, 2014).

Atualmente, essa nova onda de protestos parece ter reavivado o debate teórico sobre a práxis dos MSUs e da ação coletiva em espaço público. Embora existam poucos estudos empíricos sobre essas manifestações e mobilizações de indignação pública em Portugal e sejam ainda mais escassas as análises comparativas com outros países, a verdade é que os acontecimentos da passada metade de década em Portugal parecem exigir uma atualização sobre a agenda de pesquisa dos fenômenos de protesto social, porque, ainda que a indignação não configure, por si, um movimento social urbano, é certamente um estado de espírito que pode ser catalisado para criar um. Os movimentos sociais pós-crise capitalista têm chamado a atenção para a academia: a descentralização relativa na sua organização, fazendo uso de apelos iniciados por redes digitais de forma rápida e predominantemente com recurso à distribuição mediática (Queirós et al., 2015; Fonseca, 2018); a complexa relação entre o sujeito individual e o movimento como identidade coletiva; uma composição social complexa dos atores desses movimentos na sua identidade multirreferencial, composta e flexível; a luta política baseada nas ideias pouco ambiciosas no sentido de renovação total de um projeto de cariz nacionalista ou qualquer vocação para a tomada de decisão representativa, apelando para formas mais heterodoxas de organização política e de

participação política e democrática, à margem das instituições; a internacionalização de movimentos territorializados e localizados, mas não necessariamente localistas; e, finalmente, um repertório/discurso tanto reativo – quando se pretende obter direitos já conquistados, mas subtraídos durante a crise económica – como proativo – para conquistar novos direitos ou de luta para a efetiva implementação dos direitos já adotados, mas nunca efetivamente implementados (Bringel, 2015).

Para muitos na esquerda tradicional (os partidos políticos socialistas e comunistas e a maioria dos sindicatos), a interpretação da geografia histórica dos movimentos políticos de base urbana tem sido marcada por pressupostos políticos e táticos *a priori* que levaram à subestimação e incompreensão do potencial dos movimentos urbanos de base para provocar não só a mudança radical, mas também revolucionária. Os MSUs são vistos, muitas vezes, como, por definição, separados da (ou acessórios dessa) luta classista anticapitalista mais tradicional que tem as suas raízes na exploração e alienação do trabalho vivo na produção. Se os MSUs são considerados em tudo o resto, eles são normalmente interpretados tanto como meros desdobramentos ou fragmentos dessas lutas mais fundamentais. Compreender a política e potencial revolucionário de movimentos como os “indignados” em todo o sul da Europa, em 2011, e o “Occupy Wall Street” é um sério desafio (Harvey, 2012).

No caso concreto do combate à gentrificação, não se podem ignorar as políticas reguladoras e o controlo estatal, tanto em nível nacional como local, que continuam a ser um poderoso agente de controlo do mercado imobiliário e do solo urbano, bem como

outras culturas locais de bairro ou resistências populares, para as quais são tributárias as dinâmicas associativas e as comissões de bairro (ex: associações de inquilinos *versus* de senhores), que, assumindo dinâmicas de coletivo, fortalecem a sua inadaptação e bloqueio à lógica de mercado e impedem o avanço das fronteiras da gentrificação, da acumulação por espoliação ou despossessão (Harvey, 2010; Bradley, 2014; Butler e Athanasiou, 2013).

### As cidadanias participativas do movimento Morar em Lisboa

Foi reconhecendo essa necessidade de luta unitária que várias associações e coletivos de Lisboa se uniram num grande MSU, o Morar em Lisboa (MEL),<sup>1</sup> que é uma plataforma/coletivo em que convergem ideias, vontades e dinâmicas de mais de 50 associações e 40 especialistas na questão urbana (arquitetura, sociologia, geografia, economia, urbanismo, etc.), visando a discussão e elaboração de propostas para uma política pública de habitação transparente e colaborativa, acompanhada e participada pelos cidadãos. Tem-se destacado no panorama português pela pressão que tem exercido junto do poder político (local e central), mas, também, pela sensibilização da sociedade civil, sendo já um movimento reconhecido por mediar a participação cidadã com as instituições da democracia representativa. Considera urgente e imprescindível colocar e manter na primeira linha da agenda política nacional o tema da Habitação e do Direito à Cidade. O movimento formou-se nos últimos meses de 2016 e apresentou-se, à sociedade portuguesa, em janeiro de 2017, com o lançamento de uma Carta Aberta pelo Direito

à Habitação, que conta já com mais de 4800 assinaturas, número significativo para o contexto português, tendo, desde logo, uma expressão importante nos media portugueses e na sociedade civil, sobretudo em Lisboa. Teve como objetivo aproveitar a janela de oportunidade estratégica até outubro de 2017, em virtude da aproximação das eleições autárquicas, pois perceberam que era um momento relevante para pressionar o poder político central e local para a temática do direito à habitação, uma vez que a classe política estava mais suscetível de acolher as demandas dos cidadãos eleitores. O MEL atua pelo direito à habitação em Lisboa, embora esteja aberto a trabalho em rede, com outras cidades e territórios nacionais e internacionais.

As suas ações mais importantes e impactantes relacionam-se com a participação em audições parlamentares; reuniões com os políticos de todos os partidos e representantes em vários órgãos (Câmara Municipal, Junta de Freguesia, Assembleia da República) e organizações; informação aos media elaboração de pareceres relativamente a políticas; organização de debates, por exemplo, o que fizeram com os candidatos às eleições para a Câmara Municipal de Lisboa; reúnem e apoiam estudantes e investigadores; falam frequentemente com vários órgãos de comunicação social, nacionais e internacionais; participam em festivais, desfiles, exposições, manifestações e outras demonstrações públicas. Desde 2016, o MEL produz vários relatórios técnicos e pareceres para as autoridades políticas e desenvolve regularmente debates mensais sobre os tópicos de turismo, habitação, gentrificação e especulação imobiliária e políticas habitacionais, envolvendo toda a sociedade civil. O grande objetivo é alertar a consciência cidadã

e a opinião pública para a crise da habitação em Lisboa (Mendes, 2018b e 2020; Malet, Gago, Cocola-Gant, 2018; Seixas, Tulumello e Allegretti, 2019).

Essa plataforma e outros movimentos habitacionais mais específicos também tiveram sucesso em impulsionar a ação de políticos preocupados com a crise habitacional. O MEL defende mais investimentos públicos em habitação, a reversão da neoliberalização dos preços e contratos de aluguéis, portanto, revogação da Lei do Arrendamento aprovada em 2012, o fim das isenções fiscais para fundos de investimento imobiliário, a abolição de esquemas que atraem investimento estrangeiro e favorecem a financeirização da habitação, tais como os vistos *gold* ou o regime dos residentes não habituais; defendem a regulação do turismo e do alojamento turístico de curta-duração, o típico *airbnb*, que em Portugal designamos de Alojamento Local.

O MEL considera indispensável a adoção urgente de uma política nacional e municipal de habitação que favoreça e dinamize o arrendamento, público e privado, com direitos e deveres, com segurança e estabilidade; incentive a colocação no mercado de propriedades devolutas (incluindo o património do Estado e dos municípios); estabeleça parcerias diversas com os setores privado e social; crie mecanismos de controlo das rendas através de uma política fiscal adequada, tendo em conta a função social do arrendamento; e dificulte e impeça os despejos sem assegurar o realojamento dos residentes.

O MEL defende e reivindica que, no nível do arrendamento, todos os contratos celebrados antes de 1990 devem manter-se em vigor independentemente da idade ou do grau de deficiência dos inquilinos, uma vez que foram

livremente celebrados mediante o quadro legal existente ao tempo da sua celebração. Reivindica, também, e como regra, a renovação dos contratos celebrados, independentemente dos prazos, para dar estabilidade e credibilidade ao arrendamento e responsabilidade social à propriedade.

O MEL não processa queixas individuais, contudo recebe, semanalmente, várias denúncias e testemunhos de inquilinos e outros cidadãos que se encontram em situação de despejo ou prestes a serem despejados. Informam os residentes a não saírem das suas casas, a resistirem, a nunca assinarem documentação que não percebam, sem aconselhamento jurídico, a dirigirem-se à Associação dos Inquilinos Lisbonenses, Junta de Freguesia ou outros coletivos que os possam informar e auxiliar convenientemente. Quando os autorizam, divulgam os testemunhos em campanhas, o que é raro, pois o despejo envolve muita vergonha social, daí a sua invisibilidade.

O MEL iniciou, desde o verão do ano de 2017, um trabalho em rede com outros movimentos e associações de outras cidades afetadas pela turistificação (Barcelona, Veneza, Palma de Maiorca, entre outras) através da assinatura de um manifesto da Rede SET (Sul da Europa perante a Turistificação). Esse manifesto, sobretudo de cidades do sul da Europa, acusa que há uma enorme redução na oferta de moradias ou um aumento exponencial no êxodo de moradores com menor renda e recursos, principalmente nos centros históricos. Tal situação resulta em uma grande especulação imobiliária no decorrer da recente crise de 2008/2012, a partir da qual a panaceia do crescimento da indústria do turismo começa a desviar milhares de habitações de uso permanente para a função de alojamento turístico

e hoteleiro. Por isso, em muitas cidades, está-se vendo e vivendo diversos movimentos de denúncia, de mobilização e de resistência dos cidadãos aos processos de turistificação que nelas estão ocorrendo. Entidades e grupos de ativistas e moradores dessas cidades vêm se reunindo em diferentes eventos, há pelo menos dois anos, para compartilhar e trocar experiências e conhecimentos, bem como para se unirem nas lutas e ganharem escala e massa crítica junto dos poderes políticos locais e nacionais. Diante dos conflitos que surgem com a gentrificação pelo turismo e com a especulação imobiliária, a população local tende a se organizar para defender seus direitos sociais, especialmente o direito à moradia digna e acessível e o direito à cidade. O trabalho coletivo que estão realizando nessas cidades geralmente começa com a visibilidade desses conflitos e a consciência deles, a crítica do modelo e a denúncia de suas consequências, e continua com a proposta de alternativas a ele. Exemplos destes últimos são ideias como o estabelecimento de limites à turistificação, adoção de políticas de preços diferenciados para uma habitação acessível, a desturistificação da economia da cidade, acompanhado por políticas de promoção de outras economias justas social e ambientalmente, argumentários semelhantes a outros movimentos europeus e no mundo (Colomb e Novy, 2016; Hughes, 2018; Mansilla, 2018; Sequera e Nofre, 2018; Pavel, 2020).

### As lutas de base da Associação Habita e do coletivo Stop Despejos

Também orientado para o Direito à Cidade e à Habitação, e integrando o MEL, surgiu o coletivo Habita<sup>2</sup> – Coletivo pelo Direito à Habitação

e à Cidade. Embora constituído como Associação em 2014, sua atividade já existia há mais de uma década, desde 2009. Trata-se de um coletivo animado pela defesa que luta pela concretização desses direitos fundamentais, essenciais à vida humana, inscritos na legislação nacional e internacional, em particular aos relativos ao Artigo 65º sobre o direito à habitação e planeamento urbano, tal como se encontram dispostos na Constituição da República Portuguesa. Esse coletivo pertence a várias redes internacionais e congrega ativistas com experiência de trabalho de vários anos nessa área e que, ao longo do tempo, desenvolveram um diálogo com organizações e com entidades governamentais em várias instâncias, batendo-se pela dignidade humana e pelos direitos fundamentais no plano da produção e apropriação da cidade.

Na sua declaração de princípios, o coletivo Habita defende que todas as pessoas têm direito a uma habitação condigna. Este é um direito humano fundamental para a vivência de todos os direitos económicos, sociais, culturais, assim como cívicos e políticos, tendo por isso de ser respeitado e tratado de forma integrada com os outros direitos. Para além disso, a habitação é um direito reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais e pela Constituição da República Portuguesa: a) defende que todas as pessoas têm direito à cidade, igual acesso e usufruto aos seus vários espaços sociais e participação ativa no seu processo de produção e apropriação. O direito à cidade está intimamente ligado ao direito à habitação e desafia os múltiplos processos de segregação, precarização, discriminação, vulnerabilidade e expulsão que limitam o direito à habitação, assim

como aos serviços, equipamentos e espaços coletivos das nossas cidades; b) defende que a habitação e o urbanismo devem ser parte de uma política pública verdadeiramente participada e que combata todas as formas de especulação imobiliária; c) luta contra a habitação encarada como um negócio/mercadoria que exclui as pessoas mais vulneráveis, que expulsa das suas casas e dos seus lugares quem não pode pagar os preços inflacionados e especulativos que, ao longo de décadas, favoreceram os sectores imobiliário e bancário; d) reivindica uma habitação compatível com os rendimentos das pessoas, adequada e integrada na cidade, com acesso a mobilidade, cultura, equipamentos e serviços; e) luta pela defesa dos direitos à habitação e à cidade, procurando potenciar a auto-organização e consciencialização das pessoas e a formação de ativistas. Esse coletivo combina de forma coerente o estudo e a reflexão das causas profundas que limitam o direito à habitação e à cidade com intervenção direta, denúncia, pressão política e pública para mudar sistemas, legislação e políticas, apoiando lutas e trabalhando pela formulação de propostas políticas.

Com uma dinâmica próxima à da Associação Habita, surgiu o coletivo Stop Despejos. Este é um coletivo em luta pelo fim dos despejos, pela defesa do direito à habitação e pela construção coletiva, inclusiva e mais justa das nossas cidades. Nesse contexto, apresenta-se como uma ferramenta de luta e de resistência “à onda de especulação financeira imobiliária e às políticas neoliberais que regem as cidades, privatizam o espaço público, atacam as nossas vidas, ameaçam e atropelam direitos fundamentais.”<sup>3</sup> Defende o direito à habitação digna para todos, o direito à cidade e à permanência de cada em seu bairro.

Procura juntar as lutas de todos os que estão em situação de despejo, ou de habitação precária, defendendo a criação de redes de solidariedade e a construção ativa e participada de alternativas de curto, médio e longo prazo. Como moradores e/ou apoiantes da luta por uma habitação digna e pelo direito à cidade, apresenta-se como um coletivo solidário, entendendo que a questão da habitação é um problema social, político e económico. Constitui-se enquanto plataforma de encontro e espaço de convergência de indivíduos, coletivos e movimentos em luta pelo direito a uma habitação digna e por uma cidade inclusiva e mais justa. Demonstra alianças com movimentos de base feministas, antirracistas, antifascistas e anticapitalistas, com os quais admite partilhar formas de ver o mundo e de lutar por outro melhor. O Stop Despejos é um coletivo horizontal, pois não existem hierarquias no interior do movimento, e as decisões são tomadas em assembleia. É também apartidário, pois não pertence nem apoia nenhum partido político; autofinanciado, pois, ao contrário de outras associações ou organizações não governamentais, não aceita subvenções ou qualquer tipo de apoio do Estado, mantendo-se independente financeiramente e autónomo, até porque não depende de nenhuma outra organização, igualmente.

O coletivo Stop Despejos é animado por uma filosofia de produção, apropriação e intervenção de cidade que prima pelo valor de uso, do coletivismo e da maioria social. Reclama o direito à construção coletiva dos espaços onde se vive, o direito ao espaço público, o fim da precariedade e da crise no acesso à habitação. “Num país onde se privilegiam o lucro imobiliário e as leis desrespeitam o direito a uma vida e habitação dignas, é legítima

e necessária a desobediência.”<sup>4</sup> Por isso, para além de campanhas de comunicação e reivindicação, praticam a ação direta e apoiam a ocupação e a obstrução dos despejos, promovendo atividades de desobediência civil.

Como principais vitórias, o coletivo conta com os episódios da rua dos Lagares e o caso do prédio Santos Lima, que aqui brevemente se descrevem.<sup>5</sup> No primeiro caso, dezasseis famílias residentes na rua dos Lagares, no bairro histórico da Mouraria, centro de Lisboa, receberam carta de oposição à renovação do contrato e seriam despejadas entre o verão de 2017 e início de 2018. A luta, fortemente apoiada pelo coletivo Habita e pela Associação de População e Património de Alfama (APPA), iniciou-se quando as moradoras se organizaram para pedir apoio à Câmara Municipal de Lisboa (CML) que, dizem, nunca se mostrou disponível para encontrar soluções. Entretanto, e com o apoio do Habita, os habitantes começaram a organizar-se de outras formas, tendo intervindo em inúmeras vezes na Assembleia Municipal e nas reuniões de CML. Ergueram cartazes na fachada do prédio, exigiram soluções e criaram o *slogan*: “A Câmara tem Casas, a Câmara tem Solução”. Organizaram o “Santo António Contra os Despejos”, com direito a Romaria, e convocaram a cidade para apoiar essa causa. Como se estava em época eleitoral autárquica (eleições no poder local), a CML entendeu que deveria afinal assumir as suas responsabilidades, negociando com o proprietário a renovação de todos os contratos por cinco anos sem alterações na renda. As famílias resistiram e permaneceram nas suas casas e bairro, tornando-se o episódio da rua dos Lagares um símbolo de luta bem-sucedida contra o avanço das fronteiras da gentrificação e da financeirização, no centro histórico

de Lisboa. O bairro da Mouraria tem sido um dos espaços mais representativos dos despejos e expulsões do centro da cidade, através dos aumentos brutais que se registaram nos valores dos preços de aluguer e transformação de habitações em apartamentos alocados ao alojamento turístico. Mas a luta continua, pois o contrato de arrendamento foi renovado apenas por mais cinco anos (até 2022). É muito provável que, no fim do contrato, as famílias tenham que lutar novamente pelo seu Direito à Habitação e a permanecer no bairro onde nasceram e sempre viveram.

Tem-se a noção de que essa vitória se relaciona intimamente com as espacialidades e temporalidades criadas pelo Habita, nomeadamente, as múltiplas estratégias criativas, de *performance*, partidárias, mediáticas, mas também à janela de oportunidade estratégica criada pela proximidade das eleições autárquicas que pressionou o então executivo da CML a assumir essa bandeira no seu repertório político. Essa estratégia foi também amplificada pelo MEL e utilizada, quer na pressão política dos governantes locais e nacionais, quer na pressão mediática e sensibilização da sociedade civil e da opinião pública, lisboeta ou nacional.

O segundo caso muito mediatizado e exemplo de vitória por parte do Habita foi o de Santos Lima, um prédio antigo da classe operária em Marvila, na zona oriental de Lisboa, onde ainda residem algumas famílias, nomeadamente idosos. Porém, e apesar de habitado, o prédio foi vendido a um fundo imobiliário como “devoluto”. Desde então, os moradores começaram a sofrer de *bullying* imobiliário e de pressões por parte dos novos senhorios de forma a que abandonassem as suas casas. Por *bullying* imobiliário deve entender-se toda a forma de pressão, assédio, intimidação

ou violência psicológica, simbólica ou física que, de forma reiterada e sistemática, é praticada pelo senhorio, proprietário ou outro agente hegemónico do mundo imobiliário sobre o inquilinato, de forma a facilitar a saída do residente inquilino, obstáculo que é ao negócio imobiliário. Degradar intencionalmente o prédio, retirando as escadas de acesso, por exemplo, submeter os moradores a obras constantes, cortar eletricidade, gás e água, são algumas das técnicas usadas por proprietários no centro de Lisboa para forçar os inquilinos a saírem de casa – e, dessa forma, aplicar um preço de aluguer mais alto ao imóvel.

Precisamente, a pressão dos ativistas e de MSU junto dos fóruns políticos, com forte cobertura mediática, conseguiu que se promulgasse a lei n. 12/2019 que veio alterar o Novo Regime de Arrendamento Urbano de 2012 (NRAU), estabelecendo que é

proibido o assédio no arrendamento ou no subarrendamento, entendendo-se como tal qualquer comportamento ilegítimo do senhorio, de quem o representante ou de terceiro interessado na aquisição ou na comercialização do locado, que, com o objetivo de provocar a desocupação do mesmo, perturbe, constranja ou afete a dignidade do arrendatário, subarrendatário ou das pessoas que com estes residam legitimamente no locado, os sujeite a um ambiente intimidativo, hostil, degradante, perigoso, humilhante, desestabilizador ou ofensivo, ou impeça ou prejudique gravemente o acesso e a fruição do locado. (Artigo 13.º da lei n. 12/2019)<sup>6</sup>

Com o apoio do Habita e do Stop Despejos, os moradores do Santos Lima resolveram resistir ao despejo. Deram várias e repetidas

vezes o testemunho pela sua causa, falaram em reuniões de câmara, deram entrevistas e expuseram a situação ilegal de que estavam a ser vítimas, informando-se sobre os seus direitos. Uma longa resistência pacífica e de desobediência civil levou a que a CML interviesse favoravelmente, e os moradores ganharam não só o direito de permanecer nas suas casas, mas também o direito a melhorias no imóvel que se encontra bastante degradado. No entanto, também nesse caso, a luta continua: apesar da decisão da CML, até à data, não existem garantias de cumprimento dos senhorios relativamente às obras de melhoria do edifício. Este é um processo no qual o Habita confessa ser necessário continuar a estar atento de forma a garantir os direitos desses moradores.

## Biopolítica, crise pandémica covid19 e Estado de Emergência em Portugal

Sousa Santos (2020) argumenta que a crise pandémica covid19 normalizou a exceção. Por outras palavras, a atual pandemia não é uma situação de crise claramente contraposta a uma situação de normalidade. Desde a década de 1980 que, à medida que o neoliberalismo se vem impondo como versão ideológica dominante do capitalismo que se sujeita mais e mais à lógica do setor financeiro, o mundo tem vivido em permanente estado de crise. As geografias da história do capitalismo de Harvey (2010) demonstram isso mesmo. Como diz Harvey mais recentemente (2010 e 2014), o capital esforça-se para produzir a paisagem geográfica favorável à sua própria reprodução e evolução posterior. A paisagem geográfica do

capitalismo é, contudo, tornada perpetuamente instável por várias pressões técnicas, económicas, sociais e políticas que operam no mundo de variações imensamente variáveis. O capital deve, necessariamente, adaptar-se a esse mundo em constante evolução. Mas o capital também tem um papel fundamental na formação do mundo. A forma como a paisagem evolui e se organiza afeta a acumulação de capital, mas também as contradições do capital e do capitalismo se manifestam no espaço, no lugar e no tempo. A maneira independente em que a paisagem geográfica evolui desempenha um papel fundamental na formação da crise capitalista. Sem um desenvolvimento geográfico desigual e suas contradições, o capital teria ossificado, há muito tempo, e caído em desordem. Este é um meio fundamental pelo qual o capital se reinventa periodicamente. O capital deve ser capaz de resistir ao choque da destruição do velho e estar pronto para construir uma nova paisagem geográfica sobre as suas cinzas. É, como refere Harvey (2020), o “capitalismo de desastre” presente nessa crise pandémica, ao serviço da destruição criativa da paisagem e reestruturação urbana, como forma de resolver as suas contradições, permitindo a constante reprodução das desigualdades, *per si*, causa e consequência da produção capitalista do espaço e da sua própria manutenção.

Os excedentes de capital e de trabalho devem estar disponíveis para esse fim. O capital, por sua própria natureza, perpetuamente cria tais excedentes, muitas vezes sob a forma de desemprego em massa do trabalho e uma sobreacumulação de capital. Veja-se o desdobrar da crise pandémica numa crise social e económica, com a produção de milhões de desempregados por todo o mundo, com o encerramento e paragem das atividades económicas

e recuo dos direitos laborais. A absorção desses excedentes, por meio da expansão geográfica e da reorganização espacial, nomeadamente pela reestruturação urbana, ajuda a resolver o problema dos excedentes que não dispõem de oportunidades lucrativas de reprodução. A urbanização e o desenvolvimento regional tornam-se esferas autónomas da atividade capitalista, exigindo grandes investimentos (normalmente financiados pela dívida) que levam muitos anos para amadurecer. As crises são essenciais à reprodução do capitalismo. É, no curso da crise, que as instabilidades do capitalismo são confrontadas, remodeladas e reestruturadas para criar uma nova versão do que o capitalismo é e pode ser. E isto através do espaço urbano que, por via da gentrificação, da especulação imobiliária ou da financeirização da habitação, reproduz desigualdades socioespaciais e segregação residencial, através de uma produção especulativa do lugar, estratégias de um urbanismo crescentemente neoliberal, que se afiguram como meio e condição essencial para uma geografia (de reprodução) do capitalismo financeirizado transnacional.

E o Estado de Exceção tem sido uma das formações de Estado Capitalista que, desde o nascimento da ideologia neoliberal nos anos 1970, tem apoiado a destruição criativa do capitalismo, que, através das lentes da Biopolítica de Foucault (2010a), revela-se uma arte de governamentalidade constante nas economias e sociedades contemporâneas, ganhando maior expressão no presente em face das medidas de confinamento e quarentena tomadas recentemente durante a crise da covid19, essenciais para a manutenção da saúde pública, impondo um código do “governo de si e dos outros”. Bismarck (2020, s/p) defende o facto de a acumulação de capital

(numa economia financeirizada como a vigente) situar-se não apenas na relação capital-trabalho, mas no terreno da própria vida (da reprodução biológica e social), o que ganha nova amplitude de forma distópica com a eclosão da crise pandêmica:

Neste sentido, aquilo que está em causa não é simplesmente fazer da saúde ou da habitação um negócio, mas sim fazer do corpo, nas suas necessidades básicas e vitais, na sua existência nua, uma função fundamental da expansão da finança. Se podemos falar de uma *financeirização da vida* é porque o corpo foi capturado por uma miríade de instrumentos técnico-financeiros que o administram de acordo com as necessidades do capital, convertendo-o num factor de rentabilidade permanente dos circuitos abstractos e globais da finança. [...] Esta pandemia demonstra como as “políticas de fronteira” se deslocaram da escala do território para o “nível do corpo individual”, é porque esse corpo é aquilo que deve ser a todo o custo protegido, salvaguardado e, sobretudo, vigiado; é porque ele é o centro de todos esses processos de extracção de mais-valia, de acumulação de capital e, finalmente, de despossessão. Digamos que essa vigilância corresponde necessariamente ao grau de produtividade económica e de reprodutibilidade financeira do corpo, indexando-o a um valor político e económico directamente contabilizável. E essa é também a razão pela qual esse corpo e essa vida estão, hoje, como nunca, sob o perigo de serem sacrificados, descartados como improdutivos (tal como a crise do *subprime*, em 2008, descartou desde o início a população negra pobre dos EUA, apanhada nas malhas do endividamento). [...] Se há

algo que esta epidemia tem revelado de forma paradigmática é a extensão absoluta desse princípio da *privatização da vida*, da *privatização do corpo*, que o capitalismo e o neoliberalismo levam hoje até às últimas consequências: a conversão da vida, em todos os seus gestos, em todas as suas funções, em todas as suas necessidades básicas, vitais e fundamentais, numa função da rentabilidade do capital financeiro.

Logo no irromper da crise pandêmica, Agamben (2020) insurgiu-se contra o perigo da emergência de um Estado de Exceção. O Estado, ao tomar medidas de vigilância e de restrição da mobilidade e das liberdades sociais, económicas e de resistência, sob o pretexto de combater a pandemia, adquiriria poderes excessivos que poriam em causa a própria democracia. Atento à situação atual, Agamben defende que a crise pandêmica covid19 atesta a crescente tendência de usar o estado de exceção como paradigma normal de governo contemporâneo ao serviço do neoliberalismo. Argumenta que a maior parte dos Estados reagiu com uma forte desproporção, ao acionar medidas temporárias drásticas de Estado de Emergência que suspendem muitos direitos constitucionais garantidos normalmente. Parece quase que, no dizer de Agamben (ibid.), esgotado o terrorismo como causa de medidas de exceção, a deflagração de uma epidemia possa oferecer o pretexto ideal para ampliá-las além de todo limite. O outro fator, não menos preocupante, é o estado de medo que nos últimos anos foi evidentemente se difundindo nas consciências dos indivíduos e que se traduz em uma verdadeira necessidade de estados de pânico coletivo, para o qual a epidemia mais uma vez oferece o pretexto ideal. Assim, em um

perverso círculo vicioso, a limitação da liberdade imposta pelos governos é aceita em nome de um desejo de segurança e de saúde pública que foi induzido pelos próprios governos que agora intervêm para satisfazê-lo.

Como referem Algebaile e Godinho de Oliveira (2020), a pandemia da covid19 é, sem dúvida, o evento contemporâneo que mais se aproxima dos cenários distópicos traçados anteriormente, não tanto pela gravidade ou facilidade de contágio da doença causada pelo vírus, mas especialmente pelo espaço, tempo, ritmo e escala em que se desenvolve, globalizando-se rapidamente e generalizando uma tragédia humana de forma transversal, mas diferenciada, que galga de forma eficiente todas as fronteiras modernas que eventualmente poderiam funcionar como barreiras à sua expansão, nomeadamente, as hierarquias económicas entre nações, entre continentes e entre classes sociais,

implicando uma ocorrência mundial praticamente simultânea, que amplifica e socializa de forma imprevista os limites de seu enfrentamento, produzindo um quadro profundamente desconcertante, seja pela forma e rapidez com que produz a tragédia humana em larga escala, seja pela forma como revela os variados aspetos do despreparo mundial (não só dos países pobres!) para seu enfrentamento [...]. (p. 3)

A crise pandémica da covid19 apanhou-nos de surpresa, impondo, aos governos, às famílias e aos serviços públicos essenciais, uma pressão inesperada e desafios exigentes às formas de economia, de vida e de trabalho, provocando alterações de rotina profundas, de forma a debelar a crise sanitária e a expansão do coronavírus, mas sem efeito ainda

contabilizado na capacidade de evitar a deflagração de uma crise capitalista, económica e social. Dada a natureza imprevisível do vírus e a sua expansão generalizada, difusa e aparentemente equitativa, muitos dizem que estamos na presença de um “choque simétrico”, isto é, algo que afeta todos por igual (países e pessoas) e em que todos sofremos as consequências, independentemente do estatuto socioeconómico de cada um e do seu posicionamento na divisão social e espacial do trabalho. Recentemente, opiniões mais críticas, como Ferreira (2020), Harvey (2020), Davis (2020), têm dado mais atenção ao impacto desigual e pluriescalar do vírus nas sociedades e nos territórios. A desigualdade começa por se notar entre os países: enquanto as economias mais avançadas dispõem de mecanismos de mitigação dos impactos económicos – por exemplo, a atuação dos bancos centrais na injeção de liquidez nos mercados, que permita conter o pânico dos investidores e facilitar as condições de financiamento dos Estados (evitando que os juros da dívida pública disparem) – os países em desenvolvimento não têm a mesma sorte. Não estamos “todos no mesmo barco”, nem “tudo vai ficar bem” para todos, e isso também se refletirá na profunda recessão sentida no pós-covid. Por outro lado, décadas de neoliberalismo e o mais recente período de austeridade posterior à crise capitalista 2008-2009 deixaram a população e os territórios totalmente expostos e mal preparados para enfrentar uma crise de saúde pública na escala do coronavírus (Harvey, 2020; Ferreira, 2020).

No caso de Portugal, no dia 18 de março de 2020, foi decretado o estado de emergência, através do decreto do Presidente da República n. 14-A/2020. No seguimento de normas derivadas da Organização Mundial de

Saúde, que havia qualificado a situação como de emergência para a saúde pública ocasionada pela rápida proliferação da pandemia e da doença covid19, tornou-se imperiosa a promoção de medidas urgentes para assegurar não só o seu tratamento, mas, sobretudo, para prevenir que as cadeias de transmissão do vírus não evoluíssem. Assim, em resposta à pandemia, foi tomada uma série de medidas excepcionais e temporárias, de caráter extraordinário e de restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, em articulação com as autoridades europeias. Foi prioridade do governo português prevenir a doença, conter a pandemia, procurando salvar vidas e garantir que as cadeias de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuassem a ser asseguradas. Com efeito, urgiu adotar as medidas que eram essenciais, adequadas e necessárias para, proporcionalmente, restringir determinados direitos que, mesmo constitucionais, poderiam pôr em risco o imperativo de salvar o bem maior que é a saúde pública e a vida da população portuguesa.

A democracia não poderá ser suspensa, numa sociedade aberta, onde o sentimento comunitário e de solidariedade é cada vez mais urgente. Assim, o presente decreto pretende proceder à execução do estado de emergência, de forma adequada e no estritamente necessário, a qual pressupõe a adoção de medidas com o intuito de conter a transmissão do vírus e conter a expansão da doença COVID-19.<sup>7</sup>

## “Mesmo em casa, a luta não faz quarentena”! “Ativismo de sofá” e novas práticas de luta urbana no período covid19

### Manifesto "Como se faz quarentena sem casa?" e negociação institucional

O conjunto de medidas temporárias e excepcionais foi aplicado com respeito pelos limites constitucionais e legais, o que significa que, por um lado, as medidas limitaram-se ao estritamente necessário e, por outro, que os seus efeitos cessaram assim que retomada a normalidade. No que toca ao acesso ao direito à habitação, a ineficácia de garantir a aplicação das medidas de prevenção, como manter a higiene pessoal e garantir distanciamento e isolamento social, mostrou como a pandemia veio expor de forma dramática as contradições do modelo de produção capitalista de cidade e de habitação, bem como as desigualdades socioterritoriais que já vinham do pré-covid, designadamente, da década pós-crise capitalista 2008-2009. Como lavar as mãos se não há sequer sabão e acesso doméstico à água? Como pensar em isolamento social em casas sobrelotadas? Como fazer quarentena sem casa? Este foi o mote que permitiu, aos coletivos e MSU de defesa do direito à habitação, mobilizarem o imperativo biopolítico do isolamento e confinamento para defesa da vida e direito à saúde, a favor da afirmação do direito

à habitação como direito humano. Recorrendo aos recursos desenvolvidos ao longo dos últimos anos, à aprendizagem e à memória coletivas dos atores sociais, capacidade de organização, mobilização e trabalho em rede, os coletivos e movimentos pré-covid souberam capitalizar o direito à habitação como direito humano pela dificuldade ao seu acesso e em condições de habitabilidade digna, que permitam o isolamento requerido pelas autoridades políticas de saúde, catapultando essa problemática para o topo da agenda social e política.

No fim de semana anterior à promulgação do estado de emergência, já a Associação Habita e o coletivo Stop Despejos tinham produzido um manifesto intitulado "Como se faz quarentena sem casa?", subscrito por mais de 60 associações e coletivos, incluindo a plataforma Morar em Lisboa. O referido manifesto deu origem a um abaixo-assinado que reuniu cerca de 3.000 assinaturas em poucos dias. O manifesto pedia: o fim imediato dos despejos; o realojamento imediato de todas as pessoas e famílias despejadas e dos que se encontravam a viver na rua; e a requisição de casas vazias, sejam elas apartamentos turísticos, de luxo ou municipais, para realojamentos de emergência. Além disso, pedia, também, a suspensão do pagamento das rendas das casas para todas as pessoas afetadas pela crise, a suspensão do pagamento dos créditos habitação e das hipotecas, a suspensão das rendas dos espaços sociais, como coletividades e associações, bem como a suspensão das rendas de pequenos comércio e de pequenas empresas afetadas pela crise.

Essa petição sensibilizou milhares de pessoas na sociedade civil e ajudou a catapultar, para a agenda pública, as contradições mais primárias inerentes à problemática do direito

à habitação. Esse esforço coletivo, associado ao envio de diversos ofícios que a Associação dos Inquilinos Lisbonenses (associação centenária de defesa do inquilinato e que pertence ao Morar em Lisboa) produziu nessas semanas de março e que enviou ao senhor Primeiro-Ministro de Portugal, a todo o governo e aos grupos parlamentares, acabou por surtir efeito. Sugeriu-se, tendo em conta a gravidade e a excepcionalidade do momento covid19, que não só deveriam ser suspensos os despejos, como deveria ser decretada a suspensão da legislação do arrendamento no que respeita a prazos, que só deveriam começar a contar findo o período de contingência. Considerou-se que os senhorios não deviam poder invocar a denúncia ou a oposição à renovação de contrato de arrendamento durante o período de contingência. Por fim, defendeu-se, também, o diferimento do pagamento das prestações dos empréstimos para compra de habitação por parte do cidadão comum ou no caso da aquisição de propriedade para associações sociais, culturais, etc. Todas essas medidas como forma de proteção à morada de família enquanto perdurasse a situação de pandemia e quarentena.

A Assembleia da República acolheu com aprovação e com sentido de urgência algumas das propostas feitas, e o consenso do plenário levou a que o senhor presidente da República acabasse de promulgar, no dia 19 de março, a lei 1-A/2020 "Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus Sars-CoV-2 e da doença covid19", na qual se determina que sejam suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega do imóvel arrendado, quando o arrendatário possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria.

Além disso, foi criado um regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários, que determinava que, até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica covid19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, ficassem suspensas as denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional (comercial e associativo) efetuadas pelo senhorio e a execução de hipoteca sobre imóvel que constitui habitação própria e permanente.

### "Resistir a partir de casa": visibilidade mediática e engajamento político e académico na produção de informação alternativa

Para além da petição e do envio de memorandos (comunicação direta com o poder político), algumas estratégias mais criativas e inovadoras no sentido performativo foram levadas a cabo, uma vez que o direito à resistência e à circulação ou manifestação em espaço público tinha sido suspenso pelo estado de emergência. Como continuar a fazer resistência a partir de casa? Esta foi a questão primordial com a qual os movimentos sociais e coletivos se confrontavam desde então.

Gostaríamos de destacar quatro estratégias que nos parecem pertinentes nesse campo: a realização de assembleias em plataforma virtuais, o *e-mail bombing*, as redes locais de apoio mútuo e a Rede de Estudos de Habitação – Rede H.

No que toca à primeira estratégia, a associação Habita vinha já realizando, nos últimos meses, Assembleias de Resistência bimensais, nas quais se discutiam, com as vítimas

dos despejos ou de ameaça de despejo, fragilidades, forças e estratégias de luta conjunta. O momento era crucial para empoderar as vítimas mais vulneráveis da segregação residencial e exclusão territorial e estimular uma socialização e coletivização dos problemas. O objetivo não era encontrar uma solução individual, mas que as soluções fossem pensadas e tomadas coletivamente, fortificando a consciência de classe. Como, neste momento, essas assembleias presenciais não são mais possíveis, devido à abolição do direito à resistência instaurado durante o estado de emergência, na impossibilidade de encontro presencial, estas passaram a realizar-se em plataformas digitais e redes sociais *on-line*.

Outra estratégia importante adotada foi o *e-mail bombing*. Os coletivos propuseram que no dia 8 de abril, às 12h, milhares de ativistas e cidadãos enviassem, simultaneamente, uma avalanche de mensagens eletrônicas com os mesmos destinatários, nesse caso órgãos de soberania política (Primeiro Ministro, Ministro da Habitação, Secretária de Estado da Habitação, entre outros), de forma a inundar as caixas de correio eletrônico desses órgãos com as suas demandas. No uso da Internet, o *e-mail bombing* é uma forma de abuso da rede, que consiste em enviar grandes volumes de e-mail para um endereço, na tentativa de sobrecarregar a caixa de correio. O envio em massa é uma estratégia comum, utilizada por organizações como a Amnistia Internacional. O objetivo consiste em enviar vários e-mails duplicados para o mesmo endereço de e-mail, não apenas para bloquear o serviço de envio e receção de e-mails, atuando de forma opositiva e confrontacional, mas como estratégia simbólica para alertar e acordar as autoridades políticas da necessidade de intervenção

robusta no campo da habitação, nessa crise pandémica. Não se tem, contudo, uma noção do alcance mediático dessa campanha.

Uma outra estratégia de luta, mais coletivista e de bairro, é a formação de redes locais de apoio mútuo, destacando-se as cantinas solidárias, com as quais dezenas de ativistas dos coletivos mencionados colaboram atualmente. Esse tipo de estratégia social, que existia já numa rede de instituições de apoio social e centros comunitários, reforça-se agora em toda a cidade de Lisboa, com o aparecimento de refeitórios improvisados, mesmo muitas vezes nos espaços das associações, destinados ao fornecimento de refeições, para consumo no domicílio ou no refeitório, em especial a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade socioeconómica. O localismo dessas redes de solidariedade e interajuda promove um modelo cooperativo de produção e consumo e não é desligado de uma intenção política e de acesso a um manifesto que permite também consencialização de classe.

A última estratégia, a do engajamento político do cientista, sublinha a vertente de compromisso crítico e social de académicos com a definição de políticas, nomeadamente, a forma como a produção de conhecimento e sua validação pela comunidade científica tem concorrido para informar, legitimar ou contestar medidas políticas (Alves e Falanga, 2019). Fundada em fevereiro de 2020, a Rede H – Rede Nacional de Estudos sobre Habitação<sup>8</sup> reúne cerca de 60 académicos/as, ativistas e outros atores da sociedade civil, unidos pelo interesse no estudo do tema da habitação. Em meados de março, antes da declaração do estado de emergência, publicaram uma carta aberta aos governantes e à sociedade portuguesa, versando várias medidas urgentes a

serem implementadas de forma a reforçar o direito à habitação. Essa carta aberta marca o início de um percurso de reflexão e participação ativa no debate sobre habitação em Portugal durante e depois da pandemia covid19, levado a cabo pela rede, embora esta já se tivesse formado desde junho 2019, na altura, procurando criar troca de experiência entre diversos projetos científicos versando sobre habitação, turismo e movimentos sociais.

Entenderam que as medidas aprovadas na altura da pandemia pelo Parlamento (como a suspensão dos despejos, dos efeitos das denúncias de contratos de arrendamento e da execução de hipotecas) e por algumas câmaras municipais (como a suspensão das desocupações do parque habitacional municipal) foram positivas, mas ainda insuficientes ante as necessidades sentidas. Antevendo um elevado risco de não cumprimento da Lei de Bases da Habitação e do Plano Nacional de Contingência covid19, bem como das várias circulares informativas provenientes da Direção-Geral da Saúde e do Ministério da Saúde, solicitaram a promulgação imediata de um conjunto de medidas dirigidas à habitação, designadamente: mobilizar os espaços disponíveis através de requisição civil, por exemplo, da indústria hoteleira, do alojamento local, habitações que pudessem ser temporariamente cedidas, para suprir o cumprimento de confinamento e de quarentena com vista a evitar riscos para a saúde individual, familiar e pública, devendo beneficiar, primeiramente, pessoas em situação de sem-abrigo, famílias a viver em condições de precariedade habitacional extrema ou sobrelotação, vítimas de violência doméstica ou de género, entre outros. Prorrogar automaticamente os contratos de arrendamento (habitacionais ou não) durante o período de

emergência nacional, acrescido de período adequado para procura de nova habitação permanente e condigna, findo o período. Prevenir o aumento dos encargos com a habitação, através da redução ou suspensão dos pagamentos das rendas e das prestações de crédito das famílias que sofriam diminuição dos rendimentos. Proteger os pequenos proprietários cujas rendas constituem parte substancial da sua subsistência, com medidas de alívio fiscal e de apoio financeiro.

A Rede H possui dois objetivos principais que, durante o período pandémico, não só assessoraram e, através de método propositivo, apresentaram informação legitimadora ou contrastante das medidas políticas temporárias nessa fase, como reforçaram a presença mediática junto aos órgãos políticos. O primeiro está relacionado com a investigação realizada no campo de estudos de habitação e o segundo com a aproximação dos estudos de habitação com o contexto não académico, político, social, etc. O primeiro objetivo, e que foi aquele que inicialmente esteve na génese do próprio coletivo, é o de desenvolver a colaboração interinstitucional dentro do campo de estudos de habitação. Para tal, facilita-se a criação de projetos e grupos de trabalho comuns, sendo as diferentes temáticas que os organizam e não a proveniência do cientista, professor ou investigador. Não só se estará a articular estudos em contextos territoriais diferentes, mas também a aproximar grupos e indivíduos com interesse de investigação similar, evitando a sobreposição dos estudos realizados. Garante-se, também, a partilha de resultados e dados – *outputs* de investigação, bases de dados trabalhados e até, possivelmente, dados brutos.

O segundo objetivo que preside à Rede H, e que, de facto, se destacou no engajamento político e mediático na rede durante a crise pandémica tem que ver com a necessidade de potenciar a visibilidade dos estudos de habitação para fora do contexto académico e de outros contextos especificamente interessados no tema (p.e. ativismos, imobiliário). Nesse caso, a rede contribui para a deliberação pública através da participação ativa no debate público de medidas e políticas; facilita o acesso a jornalistas, políticos, técnicos e demais interessados, a estudos e resultados de investigação, através de um repositório organizado por temas-chave e com prioridade a material de acesso aberto; e estimula o debate público sobre habitação e o conhecimento necessário nesse campo.

Mas, sobretudo, a Rede H favorece a aproximação do mundo científico e do seu *habitus* ao campo prático do ativismo, o que terá sido também mobilizado pela participação de investigadores e professores membros da rede no ativismo nos últimos anos, com a produção de relatórios, pareceres, participação política e na consultadoria de partidos políticos e mesmo em vários órgãos da democracia institucional e sistema legal (ex. Assembleia Municipal de Lisboa, Comissão de Habitação e Ordenamento do Território do Parlamento, entre outros) e influenciando diretamente o meio institucional da democracia formal e representativa na adoção de medidas sociais para o direito à habitação. A aprendizagem coletiva cimentada por alguns dos seus membros, que conciliam o académico com o ativista, alimenta a vontade de a Rede pressionar o poder político e influenciar a tomada de medidas políticas legitimadas pelo conhecimento científico,

baseadas em tomadas de decisão pública acertadas e legitimadas pela técnica e ciência. Assim, a produção de conhecimentos científicos alternativos para, além de fugirem ao *status quo* de um paradigma positivista e hegemónico de produção científica, alimentarem a intervenção cívica e práticas de cidadania ativa.

## Considerações finais

Muito antes do Movimento *Occupy*, da globalização e do capitalismo financeirizado, já as cidades modernas se tinham tornado pontos territoriais centrais no auxílio do processo de acumulação de capital e na sempre renovada produção de desigualdades socioespaciais, ao sabor dos interesses hegemónicos do mercado urbano das mais-valias e (des)valorizações imobiliárias e fundiárias. Mas, simultaneamente, isso se verifica quando constatamos que as cidades sempre se afirmaram como espaços que aglutinam e unificam as forças de resistência anticapitalista e de irradiação de políticas revolucionárias, das quais correntes profundas de mudança social e política emergem. É na cidade, enquanto extraordinária produção social do espaço, que se confrontam, como numa arena entre frentes de batalha, tanto as forças hegemónicas e implacáveis do capitalismo que monopolizam os recursos urbanos e que ditam a qualidade e organização da vida urbana quotidiana; como as multidões que deste se refugiam e contra o qual se rebelam, construindo nos limites do capital, identidades, valores e modos de vida alternativos que desafiam a continuidade do projeto capitalista. Desde a Comuna de Paris, passando pelo Movimento *Occupy* em Wall Street e pelos protestos em

Londres, a teoria urbana crítica recente tem vindo a problematizar a busca de sentidos críticos e transformativos da diversidade de movimentos sociais (urbanos), distintos do sujeito revolucionário previsto pelo marxismo ortodoxo. Abraçando a cultura de base, horizontalidade e de *bottom-up* das lutas recentes, mas sem deixar de criticar os potenciais excessos do que poderá ser o avesso do centralismo e autoritarismo associado às formas políticas tradicionais de comunismo, Harvey (2012), por exemplo, reconhece o papel das cidades e da sua organização como espaços-alavanca mobilizadores da transformação crítica das sociedades em direção à justiça social e espacial e a um ambiente mais sustentável, não como finalidades, mas como meios e condições de transição anticapitalista e de reconstrução de um projeto pós-capitalista.

Assim, essa teoria proporciona um enquadramento de investigação-ação com implicações muito práticas para a definição de estratégias revolucionárias que, através da reconfiguração da urbanização e da vida nas cidades, ganhe uma organização com base geográfica, capaz de gerar um urbanismo revolucionário, como forma universal de revolução política. Tal como aconteceu na transição revolucionária do feudalismo para o capitalismo, é no aproveitamento dos espaços intersticiais que se podem iniciar movimentos sociais alternativos. Nesse aspeto, a adaptabilidade e a flexibilidade notórias do capitalismo proporcionam-nos um importante modelo, em face da dispersão, fragmentação e desunião das forças críticas. A *revolução urbana* tem de ser um *movimento* em toda a aceção da palavra. Se não puder mover-se entre, através e pelas diferentes esferas (tecnologias e formas organizacionais; relações sociais; disposições

institucionais e administrativas; processos de produção e de trabalho; relações com a natureza; reprodução da vida cotidiana e concepções mentais do mundo), como diz Harvey (2010), acaba por fracassar. O reconhecimento dessa necessidade torna imperativo que se concebam alianças numa vasta gama de forças sociais representativas das diferentes esferas de atividade humana. A história variável e as evoluções do movimento anti ou por uma globalização alternativa desde o final da década de 1990 também sugerem que estamos numa fase muito especial e talvez radicalmente diferente de luta anticapitalista. O período da pandemia expôs que, apesar da sua fraca capacidade de mobilização, do seu caráter limitado e fugaz, a verdade é que não raras vezes os novos MSUs comportam inovação social e política, encetada por vanguardas poderosas, pois visam a mudanças “transformativas” e novas respostas que implicam transformação das relações de poder na cidade contemporânea.

A nova teoria dos movimentos sociais diz-nos que a forma e a intensidade da articulação do processo social das lutas urbanas por habitação na cidade com o processo que tem por base outras contradições da estrutura social revelam a capacidade de transformar, por meio dessas práticas, o conjunto das relações de classe ou, se quisermos, a sua eficácia própria enquanto MSU. E isto, não do ponto de vista da influência que as lutas urbanas podem ter sobre a mobilização política individual dos habitantes da cidade, mas, antes, em relação à convergência do movimento de práticas reivindicativas urbanas com as lutas sociais suscitadas por outros problemas sociais e políticos. A ligação dos MSUs à luta política propriamente dita parece ser a pedra de toque para apreciar a sua potencialidade

revolucionária ou reformista, nomeadamente, a relação que permitem estabelecer entre a democracia participativa (da cidadania) e a democracia representativa (dos partidos políticos e das instituições). Para isso, urge associar a luta urbana – na qual são recorrentes diversos meios de expressão popular: petições, desobediência civil, *performance* em espaço público, iniciativas cidadãs, manifestações ofensivas, ocupações, autodefesa, etc. – à luta política institucionalizada, que afronte o desenvolvimento urbano desigual e injusto. Essa é uma conclusão importante que se retira junto da intervenção e do discurso dos atores sociais envolvidos nos MSUs nesta fase pandémica.

O surgimento de novas contradições sociais consideradas pela economia política marxista como secundárias (minorias várias, feminismo, ambiente, etc.) conduziu à necessidade de libertar o conceito de MSU da sua carga ideológica e da dependência tutelar do movimento operário, o que não representa necessariamente uma fraqueza, pois, ainda que se assista a uma multiplicação de pequenos grupos, muitas vezes, incapazes de se organizar, frequentemente demasiado radicais, a verdade é que essa desorganização pode ser uma condição de êxito no início de formação do movimento. Todavia, sendo contínuo, um MSU não pode existir sem forças sociais e instituições de enquadramento organizacional. À medida que os MSUs se vão expandindo e ganhando força política, à medida que se estruturam os seus programas de orientação ideológica e se consolidam as suas bases organizativas, a sua componente formal reforça-se, pelo que as conquistas alcançadas tendem a apresentar uma relação direta com o progressivo enquadramento institucional do movimento. Mesmo as comunidades contemporâneas

que promovem a cidadania participativa e a democracia de proximidade não existem fora das determinantes estruturais das formações sociais. Nessa medida, para se oporem aos poderes hegemónicos capitalistas da ofensiva neoliberal em meio urbano, precisam de uma representação de si mesmas e de meios institucionais para ampliar a sua base social de participação e mobilização (Harvey, 2009).

Em rigor, trata-se de realçar a passagem do movimento de moradores de uma fase inicial de ações localizadas e espontâneas a uma outra fase caracterizada já por um projeto e um discurso de intervenção global na cidade, cujo impacto importa confrontar com as condições político-sociais que os envolveram e determinaram (Gallaher, 2016; Helbrecht, 2018; Sequera e Nofre, 2018). Essa ligação entre lutas urbanas e luta política, essa passagem progressiva de uma esfera para outra, é o ponto fundamental na dinâmica de transformação que os MSUs podem suscitar na ordem social dominante produzida pelo neoliberalismo urbano. Essa ligação é função do próprio processo de luta urbana, da clareza do seu programa político e ideológico, dos agentes que nela intervêm e da sua organização, das formas que toma o conflito concreto sobre o qual se debruça. Esse percurso verificou-se recentemente em Lisboa durante o período da covid19, pois, mesmo considerando a dinâmica de todas as frentes de ação urbana mais radicais de luta pelo direito à habitação (ocupações de casas devolutas e greve às rendas), está-se na presença de lutas urbanas que configuram agora um movimento social, de maior alargamento da sua base institucional e social. De facto, a sua breve duração, o seu carácter espontâneo, a natureza secundária e embrionária dos seus efeitos imediatos e a sua forma

organizacional precária acabam por envolver um número não muito significativo de moradores. O peso do efémero e a falta de organização surgem como elementos inibidores da força transformadora que esses movimentos podem transportar.

Como refere Castells (2013), os MSUs pós-crise continuarão, de qualquer forma, a lutar, a debater, a evoluir e, eventualmente, a desaparecer, na sua forma atual de existir, assim como, no passado, todos os movimentos sociais históricos o fizeram também. E mesmo no caso improvável de se configurarem como novo ator político, partido ou outra forma de agência, cedo cessam a sua existência, por isso mesmo: porque a única questão relevante para avaliar o real significado de um movimento social é a que se detém na produtividade histórica e social da sua práxis e dos efeitos que esta produziu sobre os seus participantes enquanto pessoas e sociedade que procurou transformar.

Algebaile e Godinho de Oliveira (2020) destacam que a intensificação da investida neoliberal e das instabilidades e conflitos da pandemia decorrentes, a partir da crise capitalista, social e económica que se instalou no período pós-covid, torna ainda mais necessárias as indagações sobre as possibilidades, o conteúdo, as formas e a extensão das lutas anticapitalistas capazes de incidir de modo mais decisivo sobre o fim do capitalismo e de, ao mesmo tempo, constituir as bases objetivas e subjetivas da sua superação por relações económicas, políticas e sociais de novo tipo.

É, sobretudo, no período presente de pandemia covid19 que as contradições da produção capitalista do espaço urbano ganham relevância e expõem de forma brutal as desigualdades extremas no acesso ao direito à

habitação. Essa situação associada à narrativa do dever moral panótico de governo de si, através do *lockdown* forçado e obrigatório, de forma a respeitar o cumprimento das normas sanitárias das autoridades de saúde pública, evidenciam, ainda mais, a brutalidade dos casos de segregação residencial, despejos e injustiça espacial. Em Lisboa, as associações, coletivos e movimentos sociais de defesa do direito à habitação souberam capitalizar esses aspetos, ancorando a luta urbana na habitação como direito humano, essencial à vida, invertendo o imperativo biopolítico e conquistando, mesmo que temporariamente e de forma excepcional, objetivos importantes, como a suspensão dos despejos, a suspensão do pagamento das hipotecas das casas, o realojamento dos mais vulneráveis em airbnb ou quartos de hotel, impondo, portanto, o direito à habitação ao direito à propriedade, o valor de uso ao valor de troca, abrindo precedentes que podem ser úteis na luta social pós-covid.

Ainda que conscientes que estas sejam medidas excecionais e temporárias, e que correspondam, portanto, a conquistas muito efêmeras associadas ao Estado de Emergência gerado por essa crise pandémica, no horizonte pós-covid alguns vislumbram que essas políticas anticapitalistas tomadas por um Estado social robusto possam antecipar alguma

mudança para um regime de transição pós-capitalista. Não nos esqueçamos, porém, que estas são medidas biopolíticas, tomadas num contexto de totalidade sistémica neoliberal, de forma a reproduzir os corpos e as massas da força de trabalho e de consumo. As medidas temporárias e excecionais tomadas durante a crise pandémica não revelam só a “bondade institucional” do governo neoliberal perante o imperativo de defender a sociedade como *corpus* necessário à reprodução capitalista, são, também, a expressão máxima do domínio biopolítico que gere o corpo social e territorial, como nos diz Bismarck (2020). Na tríade de Foucault (2008, 2010b), “sociedade, território, população”, a saúde da população, dos territórios e das cidades, o certificar pela governamentalidade da possibilidade de manutenção de que as suas necessidades vitais e básicas sejam garantidas, afiguram-se, em verdade, como condição capital que interessa à gestão da economia e da finança do sistema capitalista hegemónico, no sentido de manter indefinidamente a sua capacidade de reprodução, garantindo, na sua reinvenção na crise pós-covid, novas formas de extração de mais-valia que estendam até ao mais ínfimo detalhe do tecido social, do quotidiano local, a acumulação por despossessão. Afinal, é preciso que algo mude para que tudo fique na mesma.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-5281-4207>

Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

luis.mendes@campus.ul.pt

## Agradecimento

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto Hopes: HOusing PErspectives and Struggles Futures of housing movements, policies and dynamics in Lisbon and beyond (PTDC/GES-URB/28826/2017).

## Notas

- (1) <http://moraremlisboa.org/>
- (2) <http://habita.info/>
- (3) <https://stopdespejos.wordpress.com/>
- (4) Ibid.
- (5) <http://habita.info/vitorias/>
- (6) Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/119397714/details/maximized>
- (7) Vide <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=decreto-do-governo-que-regulamenta-o-estado-de-emergencia->
- (8) <https://www.redehabitacao.pt/>

## Referências

- AALBERS, M. B. (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & Change*, v. 12, n. 2, pp. 148-166.
- \_\_\_\_ (ed.) (2012). *Subprime cities: the political economy of mortgage markets*. Oxford, Wiley Blackwell.
- \_\_\_\_ (2016). *The financialization of housing: a political economy approach*. Londres, Routledge.
- \_\_\_\_ (2017). The Variegated Financialization of Housing. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 41, n. 4, pp. 542-554.
- \_\_\_\_ (2019). Financial geography III: The financialization of the city. *Progress in Human Geography*, <https://doi.org/10.1177/0309132519853922>
- ACCORNERO, G.; HARB, M.; MAGALHÃES, A.; SANTOS, F.; SEMI, G.; SAMUEL, S.; TULUMELLO, S. (2020). “Stay Home Without a Home”: Report from a webinar on the right to housing. *Radical Housing Journal*, v. 2, n. 1, pp. 197-201.

- AGAMBEN, G. (2010). *Estado de exceção*. Lisboa, Edições 70.
- \_\_\_\_\_. (2020). Lo stato d'eccezione provocato da un'emergenza immotivata. *Il Manifesto*, 26 fevereiro. Disponível em: <https://ilmanifesto.it/lo-stato-deccezione-provocato-da-unemergenza-immotivata/>. Acesso em: 2 maio 2020.
- ALGEBAILLE, E.; GODINHO DE OLIVEIRA, F. (2020). A superação do capitalismo em questão: com que prática, em qual direção? *Espaço e Economia*, v. 9, n. 17, DOI: 10.4000/espacoeconomia.11131.
- ALVES, S. (2017). Requalificação e reabilitação do centro histórico do Porto. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 21, n. 557, pp. 1-32.
- ALVES, A.; FALANGA, R. (2019). (Des)encontros entre academia e política: conhecimento, engajamento e habitação em Portugal. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n. 38, pp. 14-19.
- BAPTISTA, L.; NOFRE, J.; JORGE, M. R. (2018). Mobilidade, cidade e turismo: pistas para analisar as transformações em curso no centro histórico de Lisboa. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, número temático – Cidade, cultura e turismo: novos cruzamentos, pp. 14-32.
- BARATA SALGUEIRO, T. (2017). Alojamentos Turísticos em Lisboa. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 21, n. 578, pp. 1-43.
- BARATA SALGUEIRO, T.; MENDES, L.; GUIMARÃES, P. (2017). "Tourism and urban changes: lessons from Lisbon". In: GRAVARY-BARBAS, M.; GUINAND, S. (eds.). *Tourism and gentrification in contemporary metropolises: international perspectives*. Londres, Routledge, pp. 255-275.
- BISMARCK, P. (2020). Uma vida privada: pandemia e capitalismo. *Revista Punkto*, 15 de abril. Disponível em: <https://www.revistapunkto.com/2020/04/uma-vida-privada-pandemia-e-capitalismo.html>. Acesso em: 12 maio 2020.
- BRADLEY, Q. (2014). *The tenants' movement: resident involvement, community action and the contentious politics of housing*. Londres, Routledge.
- BRINGEL, B. (2015). Movimentos sociais e geopolítica da indignação: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Palestra proferida no Instituto de Ciências Sociais, 21 de janeiro. Lisboa.
- BUTLER, J.; ATHANASIOU, A. (2013). *Dispossession: the performative in the political*. Cambridge, Polity Press.
- CARVALHO, L.; CHAMUSCA, P.; FERNANDES, J.; PINTO, J. (2019). Gentrification in Porto: floating city users and internationally-driven urban change. *Urban Geography*, DOI: 10.1080/02723638.2019.1585139.
- CASTELLS, M. (1973). *Luttes Urbaines et Pouvoir Politique*. Paris, Maspéro.
- \_\_\_\_\_. (1983). *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Los Angeles, University of California Press.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Redes de indignação e esperança. Movimentos sociais na era da internet*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- CÓCOLA GANT, A. (2018). "Tourism gentrification". In: LEES, L.; PHILLIPS, M. (eds.). *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar Publishing, pp. 281-293.

- CÓCOLA GANT, A.; GAGO, A. (2019). Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: a case study in Lisbon. *Environment and Planning A: Economy and Space*, DOI: 10.1177/0308518X19869012.
- COLOMB, C.; NOVY, J. (2016). *Protest and Resistance in the Tourist City*. Londres, Routledge.
- DAVIS, M. (2020). Mike Davis on Coronavirus: "In a Plague Year". *Jacobin Magazine*, 20 de março. Disponível em: <https://jacobinmag.com/2020/03/mike-davis-coronavirus-outbreak-capitalism-left-international-solidarity>. Acesso em: 10 abril 2020.
- ESTANQUE, E. (1999). Acção colectiva, comunidade e movimentos sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 55, pp. 85-111.
- \_\_\_\_\_. (2014). Rebeliões de classe média? Precariedade e movimentos sociais em Portugal e no Brasil (2011-2013). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 103, pp. 53-80.
- FERREIRA, V. (2020). A pandemia e a desigualdade: estamos todos no mesmo barco? *Ladrões de Bicicletas*, 17 de abril. Disponível em: [https://ladroesdebicicletas.blogspot.com/2020/04/a-pandemia-e-desigualdade-estamos-todos\\_17.html?fbclid=IwAR0I81wuEwnYm7\\_ipISIRaWrDzGw6I\\_UPczspBcoh\\_uUX3909QCrAT4K68](https://ladroesdebicicletas.blogspot.com/2020/04/a-pandemia-e-desigualdade-estamos-todos_17.html?fbclid=IwAR0I81wuEwnYm7_ipISIRaWrDzGw6I_UPczspBcoh_uUX3909QCrAT4K68). Acesso em: 18 abril 2020.
- FONSECA, D. (2018). "The anti-austerity protest cycle in Portugal: The ambiguous relations between social movements and left-wing political parties". In: DAVID, I. (ed.). *Crisis, austerity and transformation: how disciplinary neoliberalism is changing Portugal*. Londres, Lexington.
- FOUCAULT, M. (2008). *Sociedade, território, população*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2010a). *Nascimento da biopolítica*. Lisboa, Edições 70.
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Em defesa da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- GAGO, A. (2018). *O Aluguer de curta duração e a gentrificação turística em Alfama, Lisboa*. Tese de mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- GAGO, A.; COCOLA-GANT, A. (2019). "O alojamento local e a gentrificação turística em Alfama, Lisboa". In: SANTOS, A. C. (org.). *A nova questão da habitação: uma abordagem de economia política*. Lisboa, Conjuntura Actual.
- GALLAHER, C. (2016). *The politics of staying put*. Filadélfia, Temple University Press.
- HARVEY, D. (1985). *The urbanization of capital*. Blackwell, Oxford.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Cosmopolitanism and the geographies of freedom*. Nova York, Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_. (2010). *The enigma of capital and the crisis of capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Londres, Verso.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Seventeen contradictions and the end of capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2020). Anti-Capitalist Politics in the Time of COVID-19. *Jacobin Magazine*, 20 de março. Disponível em <https://jacobinmag.com/2020/03/david-harvey-coronavirus-political-economy-disruptions> Acedido a: 10 abr 2020.
- HELBRECHT, I. (ed.) (2018). *Gentrification and resistance: researching displacement processes and adaption strategies*. Berlin, Springer.

- HUGHES, N. (2018). "Tourists go home": anti-tourism industry protest in Barcelona. *Social Movement Studies*, v. 17, n. 4, pp. 471-477.
- KÖHLER, B.; WISSEN, M. (2003). Globalizing protest: urban conflicts and the global social movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 4, pp. 942-951.
- KÜNKEL, J.; MAYER, M. (eds.) (2012). Neoliberal urbanism and its contestations: crossing theoretical boundaries. Nova York, Palgrave Macmillan.
- LESTEGÁS, I. (2019). Lisbon after the crisis: from credit-fuelled suburbanization to tourist-driven gentrification. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 43, n. 4, pp. 705-723.
- LESTEGÁS, I.; SEIXAS, J.; GONZÁLEZ, R. (2019). Commodifying Lisbon: a study on the spatial concentration of short-term rentals. *Social Sciences MDPI*, v. 8, n. 33; doi:10.3390/socsci8020033.
- MALET CALVO, D.; GAGO, A.; CÓCOLA-GANT, A. (2018). "Turismo, negocio inmobiliario y movimientos de resistencia en Lisboa, Portugal". In: MILANO, C.; MANSILLA, J. A. (eds.). *Ciudad de vacaciones. Conflictos urbanos en espacios turísticos*. Barcelona, Pol-len edicions, sccl, pp. 121-154.
- MANSILLA, J. (2018). No es turismofobia, es lucha de clases. Políticas urbanas, malestar social y turismo en un barrio de Barcelona. *NODO*, v. 23, n. 11, pp. 42-60.
- MAYER, M. (2010). Social Movements in the (Post-)Neoliberal City. *Civic City Cahier 1*. Londres, Bedford Press.
- MAYER, M.; THÖRN, C.; THÖRN, H. (eds.) (2016). *Urban Uprisings. Challenging Neoliberal Urbanism in Europe*. Londres, Palgrave Macmillan.
- MENDES, L. (2008). Gentrificação e a cidade revanchista: que lugar para os movimentos sociais urbanos de resistência? *Fórum Sociológico*, 18, pp. 21-28.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Tourism gentrification: touristification as Lisbon's new urban frontier of gentrification*. Lisboa, Stadslab and Academia Cidadã, 16th april. [mimeo].
- \_\_\_\_\_. (2017). Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. *Cadernos MetrÓpole*, v. 19, n. 39, pp. 479-512.
- \_\_\_\_\_. (2018a). "Tourism gentrification in Lisbon: The panacea of touristification as a scenario of a post-capitalist crisis". In: DAVID, I. (eds.). *Crisis, austerity and transformation: how disciplinary neoliberalism is changing Portugal*. Londres, Lexington, pp. 25-48.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Gentrification and the new urban social movements in times of post-capitalist crisis and austerity urbanism in Portugal. *Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies*, v. 22, n. 1, pp. 199-215.
- \_\_\_\_\_. (2020). How can we quarantine without a home? Responses of activism and urban social movements in times of COVID-19 pandemic crisis in Lisbon. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 111, n. 3, pp. 318-332.
- MILANO, C.; NOVELLI, M.; CHEER, J. (2019). Overtourism and degrowth: a social movements perspective. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 27, n. 12, pp. 1857-1875.
- MILLER, B. (2000). *Geography and Social Movements*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MILLER, B.; NICHOLLS, W. (2013). Social movements in urban society: the city as a space of politicization. *Urban Geography*, v. 34, n. 4, pp. 452-473.

- MONTEZUMA, J.; MCGARRIGLE, J. (2018). What motivates international homebuyers? Investor to lifestyle 'migrants' in a tourist city. *Tourism Geographies*, DOI: 10.1080/14616688.2018.1470196.
- MOURA, H. (2019). A construção de um problema público: A luta de coletivos, associações e instituições pelo direito à habitação nos bairros históricos e centrais de Lisboa. In: XVIII ENANPUR, 27 a 31 de maio, Natal.
- NEL.LO, O. (2015). *La Ciudad en Movimiento. Crisis Social y Respuesta Ciudadana*. Madri, Díaz & Pons.
- NOFRE, J.; MARTINS, J. C.; VAZ, D.; FINA, R.; SEQUERA, J.; VALE, P. (2018). The "Pink Street" in Cais do Sodré: urban change and liminal governance in a nightlife district of Lisbon. *Urban Research & Practice*. DOI: 10.1080/17535069.2018.1449010.
- PAVEL, F. (2016). El Bairro Alto en Lisboa entre gentrificación, turistificación y derechos de la población. In: INTERNATIONAL CONFERENCE CONTESTED CITIES "FROM CONTESTED CITIES TO GLOBAL URBAN JUSTICE – CRITICAL DIALOGUES". Madri, 4-7 July.
- \_\_\_\_\_. (2017). Turismo e mercantilização da cidade. *Revista espaços vividos e espaços construídos: estudos sobre a cidade*, v. 5, n. 1, pp. 21-28.
- \_\_\_\_\_. (2020). Em que casa fico? Reflexões acerca do direito à cidade e à habitação em tempo de Covid19. *Finisterra*, v. 55, n. 114, pp. 203-206.
- PEREIRA, S. M. (2018). "Lisboa: cidade, lazer, investimento. Reconfigurações do habitar". In: SEIXAS, J. (eds.). *Futuros de Lisboa*. Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, pp. 150-163.
- PICKVANCE, C. (2003). From urban social movements to urban movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 1, pp. 102-109.
- QUEIRÓS, M.; ROQUE, A.; QUINTELA, P.; LUDOVICI, A.; VITORIANO, N. (2015). "Born in the blogosphere, staged in the streets: austerity and urban social movements in Lisbon". In: GUALINI, E.; MOURATO, J.; ALLEGRA, M. (eds.). *Conflict in the City. Contested Urban Spaces and Local Democracy*. Berlin, Jovis Berlag, pp. 197-216.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos Lugares. A colonização da terra e da moradia na Era das Finanças*. São Paulo, Boitempo.
- SASSEN, S. (2014). *Expulsions: brutality and complexity in the global economy*. Nova York, Harvard University Press.
- SEIXAS, J.; TULUMELLO, S.; CORVELO, S.; DRAGO, A. (2015). Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 34, pp. 371-399.
- SEIXAS, J.; BRITO GUTERRES, A. (2018). Political evolution in the Lisbon of the digital era. Fast urban changes, slow institutional restructuring and growing civic pressures. *Urban Research & Practice*, v. 12, n. 1, pp. 99-110.
- SEIXAS, J.; TULUMELLO, S.; ALLEGRETTI, G. (2019). Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital. *Cadernos Metrópole*, v. 21, n. 44, pp. 221-251.
- SEQUERA, J.; NOFRE, J. (2018). "Urban activism and touristification in Southern Europe: Barcelona, Madrid & Lisbon". In: IBRAHIM, J.; ROBERTS, J. (eds.). *Contemporary Left-Wing Activism Vol 2: Democracy, Participation and Dissent in a Global Context*. Londres, Routledge.

- SEQUERA, J.; NOFRE, J. (2019). Touristification, transnational gentrification and urban change in Lisbon: The neighbourhood of Alfama. *Urban Studies*, <https://doi.org/10.1177/0042098019883734>
- SOUSA SANTOS, B. (1994). *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto, Afrontamento.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_ (2020). *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra, Almedina.
- TULUMELLO, S. (2018). "Struggling against entrenched austerity". In: OTHENGRAFEN, F.; SERRAOS, K. (eds.). *Urban resilience, changing economy and social trends. Coping with socio-economic consequences of the crisis in Athens, Greece*. Hannover, DruckTeam, pp. 61-80.
- WILSON, J.; TALLON, A. (2012). "Geographies of gentrification and tourism". In: WILSON, J. (ed.). *The routledge handbook of tourism geographies*. Londres, Routledge, pp. 103-112.

Texto recebido em 11/jun/2020

Texto aprovado em 6/ago/2020

# O pacto contra violência doméstica na comunidade Menino Chorão (Campinas/SP): vitórias efêmeras

The pact against domestic violence in the Menino Chorão community (Campinas, State of São Paulo): ephemeral victories

Helena Rizzatti [1]

## Resumo

Este artigo analisa o pacto contra a violência doméstica instituído na comunidade Menino Chorão, localizada na cidade de Campinas/SP. Esse pacto, que vigorou entre 2012 e 2016, tensionou as relações sociais de poder com o enfrentamento da violência doméstica, um dos pilares da construção social de gênero. Para analisá-lo parte-se do processo de urbanização corporativa e interseccionalizada que reproduz as desigualdades estruturais de gênero-raça-classe. O pacto é considerado uma vitória, ainda que efêmera e incompleta, da periferia urbana, pois aponta para uma possível superação do sistema capitalista-racista-patriarcal através da luta social organizada pelas mulheres, capaz de combater esse tipo de violência intensamente efetivada na sociedade brasileira. Indica-se, assim, para a potencialidade de uma racionalidade e modernidade alternativa à capitalista.

**Palavras-chave:** urbanização; ocupação de terras urbanas; violência doméstica; comunidade Menino Chorão; Campinas/SP.

## Abstract

*The article analyzes the pact against domestic violence instituted in the Menino Chorão community, located in the city of Campinas, State of São Paulo. This pact, which was in force between 2012 and 2016, tensioned the social relations of power through the confrontation of domestic violence, one of the pillars of the social construction of gender. To analyze it, we start from the process of corporate and intersectionalized urbanization that reproduces the structural inequalities of gender-race-class. The pact is considered a victory, albeit ephemeral and incomplete, of urban periphery, as it points to a possible overcoming of the capitalist-racist-patriarchal system through the social struggle organized by women, capable of combating this type of violence intensely rooted in Brazilian society. Thus, the article indicates the potential of a rationality and a modernity that represent an alternative to capitalism.*

**Keywords:** urbanization; urban land occupation; domestic violence; Menino Chorão community; Campinas/São Paulo.

## Introdução

A segregação socioespacial interseccionalizada (Rizzatti, 2020), resultado do processo de urbanização brasileiro norteado pelos interesses corporativos que reproduzem as desigualdades estruturais da formação socioespacial brasileira (Santos, 2008b), é diariamente *contrarrestada* pela população residente nas diversas e enormes periferias urbanas das grandes cidades e metrópoles do País. Dentre as diferentes formas-conteúdo da periferização, intrínseca à urbanização corporativa e interseccionalizada, as ocupações organizadas de terras urbanas destacam-se pela capacidade efetiva e potencial de construir parcelas de cidades através de racionalidades e modernidades alternativas à capitalista.

A organização necessária para a instalação e manutenção desses lugares constitui modernidade alternativa (Millán, 2013) ao reproduzir e questionar essa urbanização por meio de gestos-fios (Ribeiro, 2005) e eventos geográficos (Santos, 2017) que constituem vitórias, ainda que efêmeras e incompletas, mas que devem ser valorizadas (Chatterjee, 2008). Posto que a repetição e/ou o acúmulo dessas vitórias podem gerar consideráveis mudanças nas relações sociais de poder.

Para realizar esta análise, apresentamos a ocupação de terra Menino Chorão, localizada na cidade de Campinas/SP, que, através de uma líder mulher e feminista, dona Ramona,<sup>1</sup> conseguiu organizar um pacto contra a violência doméstica que vigorou nesse lugar durante o período de quatro anos, entre 2012 e 2016. Esse pacto é uma demonstração dessas vitórias e, embora momentaneamente desfeito, tensionou a construção social de gênero

(Saffioti, 2015) e constituiu sujeitas coletivas (Rodrigues, 1988). Essas vitórias não acabaram com o rompimento do pacto, pois se acumulam enquanto saberes e conhecimentos da população que o realizou e manteve durante esse considerável período temporal.

O texto iniciará com a apresentação dos principais pressupostos metodológicos, com destaque para a urbanização corporativa e interseccionalizada, a modernidade alternativa e as vitórias efêmeras; na sequência, aprofundar-se-á a compreensão de lugar, da organização generificada do espaço urbano e da violência doméstica mobilizados nesta análise. Posteriormente, será apresentada a comunidade Menino Chorão; e, por fim, analisaremos o pacto contra a violência doméstica constituído nesse lugar.

## Pressupostos metodológicos

A urbanização brasileira está diretamente associada ao processo de modernização conservadora do território (Santos, 2008a; Brandão, 2012), ambos ocorrendo por meio da racionalidade capitalista que se atualiza para manter-se ou para frear sua decadência, pela urbanização dada em escala mundial (Harvey, 2011) e baseada, cada vez mais, numa sociedade do consumo exacerbado (Santos, 2008a; 2014). Como escreve Santos, “a extraordinária geração de riquezas, cada vez mais concentradas, não é contraditória com a enorme produção de pobreza cada vez mais difundida” (2008a, p. 115). Porém, visualizar essa difusão não é tarefa fácil, pois é preciso encontrar as especificidades. Mestre recorda que “O fenômeno da periferização [...] assume formas que

escondem a essência dos processos, e a própria modernização das cidades é uma trajetória que oculta fórmulas de crescimento e pobreza” (2015, p. 245).

Entendemos que as diversas formas que a periferia urbana apresenta resultam de diferentes momentos da urbanização corporativa que exigiram diversificação nas estratégias da maior parte da população que nela vive para sobreviver e contrarrestar tal processo. Não se pode admitir, portanto, que a periferia urbana é uma forma-conteúdo que evolui linearmente, tendendo a homogeneizar frações do espaço e da sociedade. Trata-se, na verdade, da existência complexa de diversas formas-conteúdo que coexistem ao longo do tempo de maneira solidária e conflituosa. Resultam, entre outros fatores, de diferentes normas do planejamento urbano que, historicamente, forçam a adaptação da cidade aos câmbios do modo de produção e, concomitantemente, resultam de diferentes estratégias elaboradas pela sociedade para se adaptar, se reinventar, resistir e sobreviver. Como explica Santos (1999, p. 17), é “uma forma que, por ter um conteúdo, realiza a sociedade de uma maneira particularizada, que se deve à forma”, dinamizando-se mutuamente.

As periferias urbanas são, assim, resultado da constante modernização seletiva do território; logo, a seu modo, elas também são modernidade. Como nomeado por Millán (2013), com base em Bolívar Echeverría, trata-se de um tipo de “modernidade alternativa”. A autora explica a hipótese de que “*en el espacio abierto en y por las movilizaciones sociales de fines de siglo XX e inicio del XXI, movimientos que atraviesan y rompen con la modernidad realmente existente de la cual provienen, encontramos el laboratorio*

*social, político, vivencial, imaginante y enunciativo, performativo y prefigurativo, de lo que denominamos modernidad alternativa, postcapitalista*” (p. 50).

Para isso, é necessário compreender a modernidade como algo diferente de capitalismo, ainda que inerente a ele. Como explica Millán (ibid.), a modernidade realmente existente é a modernidade hegemônica, ou seja, caracterizada pela “tendencia totalizante de una forma de la modernidad, al tiempo que hay la existencia de otras formas posibles de modernidad, como simultaneidad tensionada del tiempo presente” (p. 47). Nas palavras da autora, “si bien es cierto que no se puede concebir el capitalismo sin la modernidad, sería sin embargo posible imaginar una modernidad sin capitalismo, que ha existido en el pasado, como proyectos derrotados de una modernidad no capitalista; y que se nos presenta como potencia prefigurada en el presente” (ibid., p. 51).

Essa leitura parte da compreensão de que a colonização realizada na América Latina por mais de três séculos engendrou, além da sua posição periférica na divisão internacional do trabalho, também uma negação de toda a cultura, cosmologia, tecnologia, idioma das sociedades que aqui viviam. Logo, foi negado compreendê-las como modernidades. Especificamente tratando do Brasil, Santos explica que:

A colonialidade é ao mesmo tempo (1) o contraponto complementar da modernidade (não existiria modernidade sem colonialidade, e vice-versa); (2) herança, atualização e continuidade da colonização (que, mais do que a chegada do colonizador, era a chegada de um “pacote enredado de relações de

poder”); e (3) uma forma de leitura totalizante do modo de produção capitalista que, ao invés de privilegiar uma forma específica de exploração, dominação e hierarquização (a relação de classe) como sendo aquela capaz de definir o todo, toma a ideia de que este modo de produção não se afirmaria sem a coexistência [...] de múltiplas formas de poder operantes na complexidade das interações e do tecido social. (2019, p. 4)

A partir disso, propomos compreender as periferias urbanas como um tipo de modernidade alternativa, ainda que em potencial, porque suas construções e manutenções só são possíveis por meio de um acúmulo de conhecimentos e sabedorias por parte da população que nelas vive (Ribeiro, 2005). Há, assim, racionalidades alternativas que possibilitam a reprodução da vida nesses lugares. O termo periferia urbana é entendido, nesse texto, como relativo à “ausência de acessibilidade e dotação de bens e serviços [...] [e não à] distância física do centro” (Santos, 2009, p. 36), compreensão válida também para a população pobre residente nas áreas centrais que, embora esteja próxima a esses bens e serviços, muitas vezes, não tem acesso a eles.

Não obstante, quando se apreende a periferia a partir de seu cotidiano, amplia-se a complexidade quanto à sua dimensão espaço-temporal, abarcando a vida de relações que a constitui e que se constitui por meio dela. Como escreve Telles (2007, p. 204), “há uma zona incerta que não se reduz às fronteiras físicas (se é que elas existem) do que chamamos de ‘periferia’, pois passa por todo o entrelaçado da vida social, pelas práticas e suas mediações, pelos circuitos da vida urbana e pelas conexões

que se fazem nas dobraduras da vida social”. Essa afirmação da autora (2007) constata a necessidade de saberes e outras racionalidades necessárias à manutenção da vida de relações dessas enormes parcelas das cidades.

Analizamos as periferias urbanas desde sua escala enquanto lugar até sua reprodução por meio do processo de urbanização efetivado através de uma racionalidade capitalista-racista-patriarcal (Saffioti, 2015; Biroli e Miguel, 2015). Apontamos, com isso, que, para aprofundar a análise da urbanização nacional, é necessário compreender que a sociedade civil é estruturada a partir de classe social, raça e gênero, que se interseccionam com outros marcadores sociais da diferença.<sup>2</sup> Embora a modernização capitalista tente negar, ela é totalmente dependente dessas diversidades que explora, domina, violenta, oprime, faz desaparecer e mata. Propomos, assim, a compreensão de um processo de urbanização que é corporativa e interseccionalizada<sup>3</sup> (Rizzatti, 2020). Nas palavras de Harvey (2011, pp. 166 e 208)

Os imperialismos, as conquistas coloniais, as guerras anticapitalistas e as discriminações raciais [e a exploração dos trabalhos de reprodução da vida] têm desempenhado um papel dramático na geografia histórica do capitalismo. Nenhuma narrativa das origens do capitalismo pode evitar o confronto com o significado de tais fenômenos. [...] *O racismo e a opressão das mulheres e crianças foram fundamentais para a ascensão do capitalismo.* (Grifo nosso)

Dentre as formas-conteúdo da periferia urbana, destacamos, neste texto, as ocupações organizadas de terras urbanas, cada vez

mais presentes nas metrópoles e nas grandes cidades do Brasil, a partir do início dos anos 1980, como manifestações atualizadas da urbanização corporativa e interseccionalizada. Trata-se de uma forma-conteúdo caracterizada pela rápida ação de construção de moradias, majoritariamente em terrenos públicos, mas também em terrenos privados, dentro do perímetro urbano, pela população de baixa renda e possível por um planejamento prévio para a escolha do local, do momento e da forma como ocorrerá a ocupação (Rizzatti, 2015). Assim como exige-se planejamento para construí-la e mantê-la por meio de novos usos dados aos objetos e às ações que compõem o espaço urbano (Rizzatti, 2014).

A manutenção de uma ocupação urbana só é possível devido ao acúmulo de saberes e conhecimentos durante os trinta, quarenta, cinquenta anos, ou mais, de vida daqueles/as que a constroem. Como escreve De Certeau (2003, p. 47), “muitas práticas cotidianas [...] são do tipo táticas [...] [e] dependem de saberes muito antigos”. Sobreviver através da ação espontânea, da “arte do fazer” e de suas “táticas”, da “viração” (Ribeiro, 2005) ou da “arte do contorno” (Telles, 2015), por si, exige esse acúmulo que remete, na verdade, para além do tempo que essas pessoas viveram. Só é possível pela sobreposição de saberes pretéritos que apontam, inclusive, a importância da comunicação para tal sobreposição e a coeternidade<sup>4</sup> entre passado e futuro.

Assim, a construção e manutenção dessas periferias urbanas se dão através dos gestos-fios (Ribeiro, 2005) e dos eventos geográficos (Santos, 2017) que tecem o cotidiano que resiste e, ao mesmo tempo, reproduz o sistema

capitalista-racista-patriarcal. Compreender com profundidade esses gestos-fios, anônimos e não planejados, e eventos geográficos, com maior grau de planejamento que os gestos-fios, podendo resultar de um conjunto deles, permite escapar da “narrativa generalizante da periferia” que silencia essas enormes parcelas do espaço urbano (Paterniani, 2019). É necessário enfrentar o desafio de analisar a periferia sem generalizá-la. Para isso, valorizar-se-ão as vitórias cotidianas, ainda que efêmeras e incompletas (Chatterjee, 2008), pois, além de possibilitarem a permanência nesses lugares, dão continuidade ao fortalecimento do conjunto de saberes essenciais para a manutenção e a relativa melhora da vida da maior parte da população que reside na periferia do sistema-mundo.

A ação espontânea sustenta-se na comunicação e em saberes pretéritos [...]. Evidentemente, existe dominação da ação espontânea e preservada de aprendizados pretéritos, das relações hierárquicas e da vivência da escassez. Porém essa ação possui a capacidade de ir além do já concebido e previsto. Dos gestos-fios “impensados” podem vir descobertas radicalmente novas e vínculos imprevisíveis, o que também é necessário à tessitura do social, especialmente num período caracterizado pelo esgarçamento de relações sociais. Acrescente-se que o entendimento como “impensado” por determinado segmento social pode simplesmente expressar a existência de racionalidades alternativas, estranhas à lógica sistêmica (parcelar e excludente) dominante. (Ribeiro, 2005, p. 421)

Além disso, a formação de uma ocupação urbana não se inicia no dia da chegada da primeira pessoa àquele local. Geralmente, é uma formação que remete, no limite, à diáspora africana, às migrações entre as macrorregiões brasileiras e/ou à migração campo-cidade. É uma história narrada por meio da vida de muitas pessoas e que aponta linhas de fuga do presente: “rejeitar o presentismo, o monopólio branco sobre o futuro e a atualidade como definitiva são modos de não sucumbir à morte” (Paterniani, 2019, p. 169). Escreve Milton Santos no desfecho da obra *O espaço do cidadão*: “ficar prisioneiro do presente ou do passado é a melhor maneira para não fazer aquele passo adiante, sem o qual nenhum povo se encontra com o futuro” (2014, p. 161).

Valorizar as vitórias que são, via de regra, incompletas e efêmeras não significa apoiar que a população viva de maneira precária, em diversos sentidos, na periferia urbana, mas que desvalorizar a importância dessas vitórias tampouco seja uma posição incólume. Como sustenta Chatterjee (2008), em relação à população que reside em irregulares de baixa renda e que logra permanecer nesses lugares, ainda que de forma instável e fragmentada, “*podemos (y debemos) decir que han expandido sus libertades por caminos que no estaban para ellos en la sociedad civil*” (p. 143). A partir disso, propõe-se, neste texto, analisar uma dessas vitórias constituídas no pacto contra a violência doméstica, realizada pelas mulheres residentes na comunidade Menino Chorão na cidade de Campinas/SP.

## Construção social de gênero, organização generificada do espaço urbano e violência doméstica a partir do lugar: o campo de enfrentamento

Sendo o espaço geográfico uma indissociabilidade, contraditória e complementar, entre configuração territorial e relações sociais (Santos 2017), estudar a urbanização nos exige atenção em toda a sua trama. Da totalidade ao lugar, tem-se que compreender como vão se construindo um ao outro, sociedade e espaço. A partir do cotidiano do lugar, realizado pelas relações entre sociedade, Estado e corporações indissociáveis das materialidades (Santos, 1999), também se tece a urbanização. Assim, adentrar a escala do lugar é encontrar como as estruturas da urbanização corporativa e interseccionalizada se manifestam, sendo reproduzidas e *contrarrestadas*, no cotidiano. Como explica Saffioti (2013, pp. 80 e 81),

Não há um plano macro e um plano micro, como creem certos intelectuais [...]. Evidentemente, há uma malha grossa e uma malha fina, uma sendo o avesso da outra, e não níveis diferentes. A rigor, poder-se-ia dizer que os processos sociais apresentam duas faces: uma micro e outra macro, sobressaindo-se uma ou outra, dependendo das circunstâncias. Transmitindo as palavras de plano e nível a ideia de hierarquia, as pessoas põem logo o macro acima do micro. Essa nova terminologia [do nó frouxo]

pretende evitar essa hierarquização, além de mostrar o emaranhado desses processos. *E as mulheres sabem como tecer a malha social, operando em processos macro e em processos micro.* (Grifo nosso)

A partir disso, a compreensão geográfica do lugar foi sintetizada por Ribeiro (2005) como: o encontro entre os vetores da modernização com a cultura dos lugares, a qual ela define também como unidade básica da vida social, composta pela densidade comunicacional, pela pedagogia da copresença e pelos laços sociais criados por experiências compartilhadas, sabores e gestos que estimulam a memória coletiva (Ribeiro, 2013a). Enquanto os vetores da modernização são compostos pela velocidade, capacidade de convencimento e modelagem dessa vida social (ibid.). Ou seja, são relações imbricadas.

Essa compreensão de lugar, a nosso ver, coaduna com a proposta de Massey (2000), como uma combinação de fluxos instituída a partir de relações locais e mais amplas, logo, cheios de conflitos. Nas palavras da autora:

em vez de pensar os lugares como áreas com fronteiras ao redor, pode-se imaginá-los como momentos articulados em redes de relações e entendimentos sociais, mas onde uma grande proporção dessas relações, experiências e entendimentos sociais se constroem numa escala muito maior do que costumávamos definir para esse momento como o lugar em si, seja uma rua, uma região ou um continente. [...]os lugares não têm de ter fronteiras no sentido de divisões demarcatórias. (Ibid., p. 184)

Fundamentada nessa proposta, entende-se os eventos geográficos do lugar como manifestação das ações que respondem ao projeto e às intenções de sobrevivência da população pobre. Esses eventos sendo uma mediação entre ações e objetos. A efemeridade deles não lhes tira a importância, pois o cotidiano dos lugares é composto por ela, os gestos-fios que costuram a sociabilidade (Ribeiro, 2005).

Com esse intuito, será analisado um evento geográfico que nos permite vislumbrar possíveis mudanças nas relações sociais de poder, algumas resistindo a essas relações, outras fortalecendo-as e muitas fazendo as duas coisas ao mesmo tempo: o pacto contra a violência doméstica instituído na ocupação de terra Menino Chorão (Campinas/SP). Para isso, é necessário compreender as desigualdades de gênero constituídas a partir da construção social de gênero. Como explica Scott (1989, p. 21)

o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder. As mudanças na organização das relações sociais correspondem à mudança nas representações de poder, mas a direção da mudança não segue necessariamente um sentido único.

A autora aponta, ainda, para a gestão de outros futuros possíveis, por ora utópicos, a partir das mudanças, por ora efêmeras, nas relações sociais de poder. Ela escreve que “essa nova história abrirá possibilidades para a reflexão sobre as estratégias políticas feministas

atuais e o futuro (utópico), porque ela sugere que o gênero tem que ser redefinido e reestruturado em conjunção com a visão de igualdade política e social que inclui não só o sexo, mas também a classe e a raça” (ibid., p. 29). Nota-se que a construção social de gênero é concomitantemente uma lógica externa e interna ao lugar.

Destacamos que a luta social necessária para a construção e manutenção das ocupações urbanas é essencial e historicamente composta por mulheres, embora não só por elas. Porém, considerando a opressão-dominância-exploração imposta a elas por meio do sistema patriarcal-capitalista-racista, deve-se atentar em como as mulheres se fazem presentes nas lutas ao redor da reprodução e manutenção da vida (Massey, 1994; McDowell, 2000; Silva, 2009; Simões, Campos e Rafael, 2017; Garcia, 2009; Helene, 2015, 2019; Tavares, 2015, entre outras).

É preciso analisar essa intensa presença do corpo feminino na luta que é mencionada, mas insuficientemente problematizada, e valorizar suas vitórias. Assim, *“Avancemos, pues, para explorar los aspectos materiales del género y sus relaciones, sin perder nunca de vista la idea de “lugar” como intersección de un conjunto variado de corrientes e interacciones que operan en un abanico de escalas espaciales”* (McDowell, 2000, p. 19). Nas palavras de Ribeiro (2013b, p. 198),

Estas outras formas de poder incluem vínculos comunitários, experiências religiosas, relações étnicas e aprendizados ancestrais. (...) é preciso realizar o estudo das tendências contra-hegemônicas. Este estudo exige a pesquisa de outras formas de poder que, reunidas na cena

urbana, adquirem visibilidade e grande influência nos momentos mais agudos de mudança conjuntural.

Para analisar como os gestos-fios podem levar a uma alteração conjuntural das desigualdades de gênero, problematizaremos neste artigo dois componentes intrínsecos a essas desigualdades: a divisão dicotômica entre espaço público e espaço privado, relacionando-os com espaços produtivos e espaços reprodutivos e fomentando a organização generificada do espaço urbano; e a violência doméstica.

Federici (2017), ao analisar como as desigualdades de gênero se reestruturaram na origem do modo de produção capitalista, a partir da Europa ocidental, enfatiza a necessidade de dominação do corpo feminino, através da sua opressão, assim como da exploração do trabalho “reprodutivo” das mulheres. Processo no qual se constituiu, também, a organização urbana generificada “que institui espaços públicos e privados a partir da separação [dicotômica] entre espaços produtivos e espaços reprodutivos” (Helene, 2019, p. 959). Constantemente, esses espaços e esses trabalhos se misturam (Sabaté, Rodríguez e Díaz, 1995; Okin, 2008).

Como explica Okin (ibid.), nessa divisão dicotômica “‘o privado’ [...] [é] usado para referir-se a uma esfera ou esferas da vida social nas quais a intrusão ou interferência em relação à liberdade requer justificativa especial, e ‘o público’ para referir-se a uma esfera ou esferas vistas como geralmente ou justificadamente mais acessíveis” (p. 306). Trata-se, na verdade, de uma separação (nunca dicotômica, posto que possui diversas imbricações) entre espaço público e espaço doméstico. Afinal,

há inúmeras questões relativas, por exemplo, à família (que pertenceria somente ao espaço privado numa visão dicotômica) que ocorrem e/ou necessitam da esfera pública (que costuma ser definida como a do Estado), ignorando a “natureza política da família, a relevância da justiça na vida pessoal e, conseqüentemente, uma parte central das desigualdades de gênero” (ibid., p. 307). As próprias ocupações de terras urbanas atravessam as fronteiras entre espaço público e doméstico. Assim, mais do que alterar a definição de um e outro, consideramos pensá-los de maneira relacional, ou seja, são os usos dados ao espaço que os definem, e essa definição não pode propor-se imutável nem excludente.

Quando se pensa a violência doméstica, esse questionamento da dicotomia entre público e doméstico é, também, constantemente ultrapassado. Saffioti (2015), ao analisar a violência, primeiramente se baseia nos direitos humanos, definindo-a como “todo agenciamento capaz de violá-los”<sup>5</sup> (ibid., p. 76). A partir disso, a autora (ibid.) explica que a violência de gênero é aquela que acontece entre pessoas que estabelecem uma relação sexual entre si, o que independe de ser com pessoas de gêneros diferentes; entretanto essa violência pode abarcar a violência doméstica. Esta última é delimitada em referência ao domicílio, embora não seja só dentro dele que ela ocorre. Esse tipo de violência indica uma relação de poder entre gêneros e interna ao domicílio, como caráter familiar, ainda que, tampouco, se restrinja a esse caráter. E sem se relacionar com as diferenças geracionais que levariam à violência intrafamiliar, também relacionada ao universo da violência doméstica. Esta trata-se, assim, de uma violência obrigatoriamente do gênero masculino (Saffioti, 2015), mas que

pode ser realizada por uma mulher, quando assume o papel patriarcal ou, em obediência ao chefe domiciliar, contra as crianças que vivem na casa. Assim, a violência doméstica extrapola e interliga os limites da violência de gênero, intrafamiliar e no espaço doméstico. E é um dos principais componentes dos altos índices de feminicídios vividos no País.<sup>6</sup>

De acordo com o *Atlas da violência* (Ipea, 2019), são vítimas de assassinato 13 mulheres por dia, o equivalente a uma mulher a cada duas horas, aproximadamente. Do total de vítimas, entre 2007 e 2017, 66% eram mulheres negras, e o crescimento desse crime no País, nesse período, foi de 29,9% para as negras e 4,5% para as não negras. Especificando-os como casos definidos como de feminicídio, tem-se que, entre 2007 e 2017, pelo menos 28,5% dos homicídios contra a mulher ocorreram dentro da residência, número que pode chegar a 39,3%, devido às inconstâncias das análises feitas a partir dos microdados da saúde (ibid., p. 40). Soma-se, a isso, a reduzida porcentagem de denúncia desses casos, posto que, na grande sua maioria, vítima e algoz vivem na mesma casa.

Há inúmeros elementos que exigem muita coragem por parte de uma mulher, pobre e negra, de denunciar o próprio companheiro, como questões financeiras, ausência de apoio, falta de opção de lugar para onde ir após a denúncia, entre inúmeros outros motivos. “Há [...] uma ideologia de defesa da família, que chega a impedir a denúncia [da violência doméstica e intrafamiliar], por parte de mães, de abusos sexuais perpetrados por pais contra seus (suas) próprios(as) filhos(as), para não mencionar a tolerância, durante anos seguidos, de violências físicas e sexuais contra si mesmas” (Saffioti, 2015, p. 74). Assim,

na perspectiva das mulheres, o lar pode significar o contrário do espaço de proteção e ser o lugar da violência, do medo, do silenciamento, pois é justamente no lar o principal lugar que as mulheres sofrem violência doméstica (Massey, 1994). Nas palavras de Saffioti (2015, p. 75):

Efetivamente, a questão [da violência doméstica contra as mulheres] se situa na tolerância e até no incentivo da sociedade para que os homens exerçam sua força-potência-dominância contra as mulheres, em detrimento de uma virilidade doce e sensível, portanto mais adequada ao desfrute do prazer. O consentimento social para que os homens convertam sua agressividade em agressão não prejudica, por conseguinte, apenas as mulheres, mas também a eles próprios. A organização social de gênero, baseada na virilidade como força-potência-dominância, permite prever que há um desencontro amoroso marcado entre homens e mulheres.

A partir da compreensão da desigualdade de gênero, balizada pela construção social de gênero e fomentada através, também, da produção do espaço urbano por meio da organização generificada, a violência doméstica apresenta-se como um pilar da manutenção dessas desigualdades. Assim, analisaremos o pacto contra essa violência constituído na comunidade Menino Chorão, na cidade de Campinas/SP, devido à vitória que logrou contra essa estrutura desigual pelo período em que vigorou. Trata-se de uma vitória efêmera e incompleta que, ainda assim, se constituiu como acúmulo de sabedoria e conhecimento desse lugar e das pessoas que nele viveram durante esse período.

## Comunidade Menino Chorão (Campinas/SP): o lugar

Essa ocupação organizada de terra urbana construída no sul da cidade de Campinas e na região do Jardim Campo Belo foi iniciada no ano de 2010 e, apesar de sofrer uma grande pressão do poder público municipal para sua remoção, devido à expansão do Aeroporto Internacional de Viracopos,<sup>7</sup> ela ainda se mantém no local com 381 casas. Essa quantidade de casas indica que há um número maior de famílias, tendo em vista a coabitação. Trata-se de, aproximadamente, 1.500 pessoas, embora não haja um controle oficial por parte da comunidade do contingente populacional. A ocupação localiza-se nas margens da rodovia Santos Dumont (SP-75) e da rodovia Engenheiro Miguel Melhado de Campos (SP-324) que margeiam toda a região do Jardim Campo Belo. Essa parcela da cidade de Campinas é constituída majoritariamente por ocupações de terras, com aproximadamente 7.500 famílias em 20 bairros (Moysés, 2016). No Mapa 1, é possível visualizar a comunidade, o fixo aeroportuário, as rodovias e a região do Jardim Campo Belo.

A ocupação possui uma das piores situações de implantação de extensores urbanos e equipamentos coletivos da região onde está inserida, porque não foi incluída no Projeto de Inclusão Social Vip-Viracopos, que fazia parte do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento, de âmbito federal, realizado entre os anos 2007 e 2010 (Rizzatti, 2015). Ainda assim, a comunidade possui sistemas de distribuição de água e de energia elétrica, ambos

instalados inicialmente de maneira irregular e informal e hoje formalizados, embora sigam com ligações irregulares.

Não há nenhum movimento social organizado que apoia ou coordena essa ocupação, mas há uma líder desde seu início, dona Ramona, que é apoiada pelo grupo de mulheres moradoras da comunidade; grupo que vai constantemente se alterando, devido à intensa dinâmica de chegada e saída de novas famílias nas ocupações urbanas. Essa seria a composição da associação de moradores da comunidade, entretanto, não é formalizada nem regularizada. Segundo a líder, há uma presença majoritária de mulheres na comunidade, pois, desde o começo, ela teve um viés feminista para sua construção.

Dona Ramona relata, como muito orgulho, que foram as mulheres que construíram esses sistemas de água e eletricidade no começo da instalação da comunidade. Essas características se devem, em certa medida, à postura da própria líder que se considera feminista e tenta construir uma comunidade também feminista segundo seus relatos. A ocupação, inclusive, ficou conhecida, em Campinas/SP, pela ampla divulgação realizada pela líder do pacto contra a violência doméstica que analisaremos na sequência.

## O pacto contra a violência doméstica:<sup>8</sup> a vitória (efêmera e incompleta)

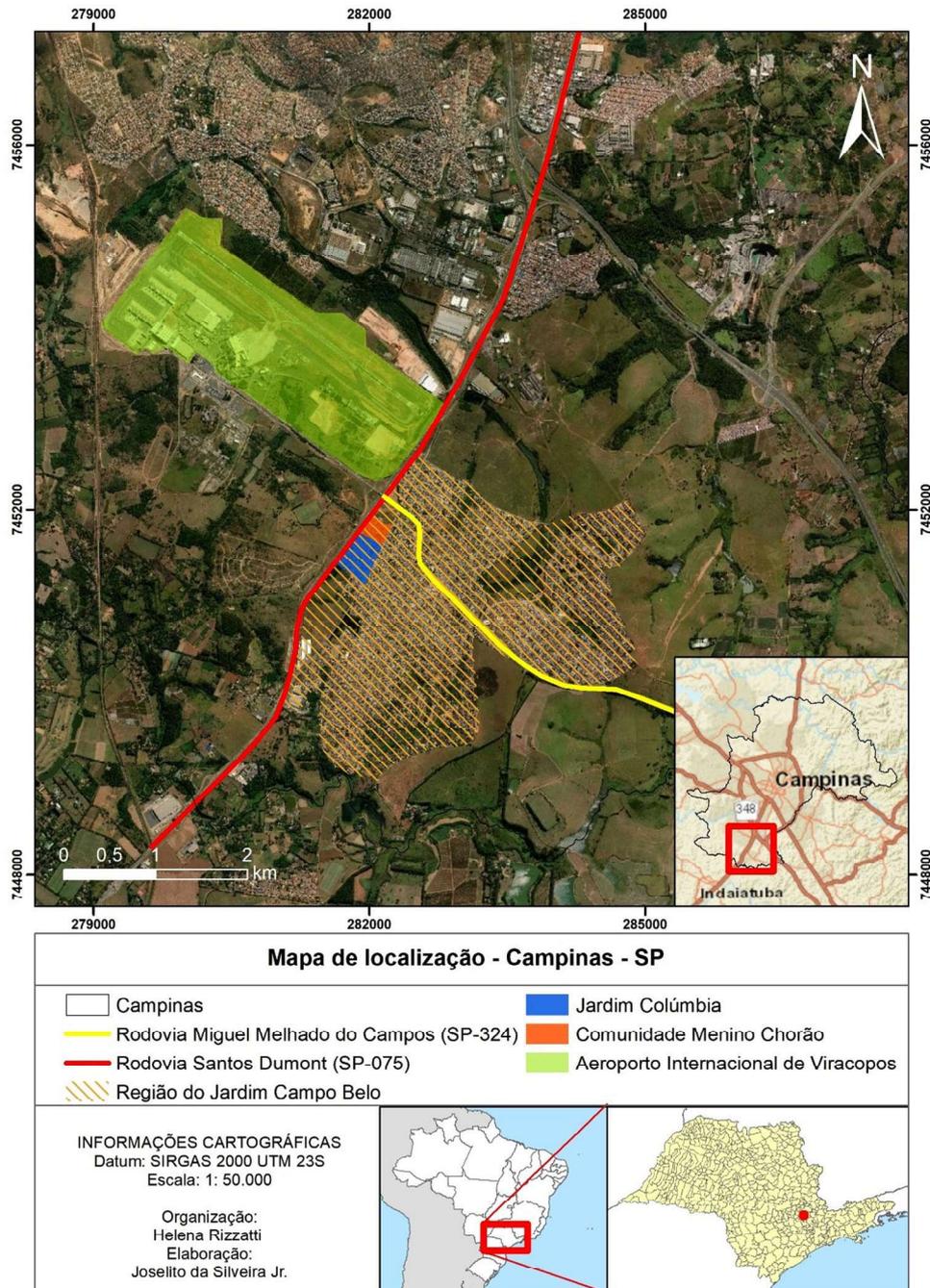
Para analisar o pacto contra a violência doméstica que vigorou na comunidade Menino Chorão, entre 2012 e 2016, observa-se que a história pessoal da líder se mescla

constantemente com a história do lugar, posto que ambas se constituem concomitantemente. O mesmo tende a passar com a história pessoal da população residente na área, posto que as desigualdades de gênero, por serem estruturais, estão presentes em todas as relações sociais (Motta, 2017).

Dona Ramona relata que, durante sua vida, sempre esteve em defesa das mulheres, ainda que tenha sofrido violência doméstica de todos os seus maridos (ela conta que foram sete), chegando a perder uma gestação de cinco meses e parte de sua dentição devido a episódios violentos. Assim, sua formação como feminista, segundo ela, deu-se por toda a vida e se fortaleceu com o acolhimento recebido na Organização Não Governamental “SOS Ação Mulher” e, posteriormente, com seu ingresso no movimento social Marcha Mundial de Mulheres (MMM), ambos existentes na cidade de Campinas/SP.

Ela conta que, depois de ouvir muitas mulheres sendo espancadas,<sup>9</sup> na comunidade Menino Chorão, chamar a segurança pública (a Polícia Militar ou a Guarda Municipal) e nada acontecer, começou a debater o assunto nas reuniões com os/as moradores/ras que já contavam com a presença majoritária de mulheres. Até que decidiram pela constituição do pacto segundo o qual, se houvesse violência contra a mulher “dentro da favela”, elas “iriam atrás para impedir”. Utilizaram o jargão referido pelo movimento feminista brasileiro para explicar a proposta: “em violência contra a mulher se mete a colher”. A versão original desse ditado é “em briga de marido e mulher, não se mete a colher”, e sua alteração rompe também com as fronteiras teoricamente bem delimitadas entre espaços (e assuntos) públicos e domésticos. Os ditados populares, assim como

Mapa 1 – Mapa de localização – Campinas/SP



essa visão dicotômica dos espaços, são meios, dentre inúmeros outros, pelos quais o machismo se difunde e se retroalimenta (Saffioti, 2015). Como a autora explica, a saída da situação de violência doméstica praticamente obriga a intervenção de uma influência externa, ou seja, obrigando o rompimento dos limites do espaço doméstico.

O pacto foi instituído em concordância entre as moradoras mulheres, que incluía a dona de um dos dois únicos bares existentes no local. Acordou-se que o homem que cometesse violência doméstica seria castigado: não poderia consumir bebida alcóolica nesse bar, não poderia jogar futebol no único campo que há na ocupação, e a agressão poderia ser revivida pelo grupo de mulheres, caso a agredida decidisse por isso. Nesse ponto, nota-se o que Saffioti (ibid.) chama de “violência reativa”. As mulheres agredidas, de uma ou de outra maneira, sempre reagem à violência que sofrem, o que se deve distinguir de mulheres violentas que, embora existam, “são, todavia, muito raras, dada a supremacia masculina e [...] a socialização [das mulheres] para a docilidade” (p. 82). Além disso, essa abertura às mulheres agredidas de definirem se queriam revivir ou não a agressão demonstra o entendimento do grupo de que sempre há características individuais em meio a fenômenos sociais amplos. Observa-se, com isso, a importância tanto da cultura do lugar, como da diversidade que a compõe.

Foi estimulada também, nas diversas reuniões e reflexões necessárias para o estabelecimento e manutenção desse pacto, a realização de “greve de sexo generalizada”, caso ocorressem episódios de agressão dentro da comunidade. Nota-se, aqui, uma reação sexual

a uma violência que, justamente, mistura relações de gênero com relações domésticas e sexuais. Logo, para reagir a ela é necessário enfrentar todos esses elementos. Líder e moradoras relatam que essa estratégia de luta se demonstrou bastante eficiente, pois, após seu início, as questões ao redor das desigualdades de gênero começaram a ser mais debatidas no âmbito doméstico-familiar. Afinal, “o pessoal é político”, como diz um dos mais importantes lemas da luta feminista.

As moradoras usaram, ainda, apitos como estratégia de proteção, assim, quando as mulheres ouvissem alguém sendo agredida, deveriam apitar próximo ao local até que outras se juntassem e pudessem entrar na casa e interromper a violência. Aqui, novamente, vê-se a permeabilidade entre público e doméstico.

Durante o período que se manteve esse pacto, os moradores homens avisavam as novas famílias que chegassem para morar no local sobre esse acordo, pois, se não lhes agradassem (principalmente ao homem recém-chegado), era recomendado que fossem para outro local da região do Jardim Campo Belo. Essa comunicação entre os antigos moradores e os novos pode indicar a ratificação do pacto por parte daqueles. Afinal, a construção social de gênero também impõe opressões aos homens que se veem forçados a se portarem de acordo com as delimitações das características associadas ao gênero masculino (Saffioti, 2015). Nenhum deles tinha a obrigação de permanecer no local e, se o faziam e, ainda, ajudavam na divulgação do pacto, parece-nos assertivo compreender tal ação com um possível apoio. Acima de tudo, a luta feminista é pela igualdade e não pela continuidade das opressões.

Além disso, o pacto influenciou uma área mais ampla do que o local especificamente da comunidade Menino Chorão, porque, no período em que esteve vigente, ocorreu o assassinato de três mulheres numa mesma noite, dentro de suas próprias casas, na região do Jardim Campo Belo. E as moradoras da comunidade Menino Chorão, junto à líder, manifestaram-se contra essa violência, bloqueando durante algumas horas o fluxo da avenida Engenheiro Miguel Melhado de Campos. Essa manifestação contou com o apoio da Marcha Mundial de Mulheres, organização de amplitude nacional, e foi veiculada pela mídia local<sup>10</sup> (Moysés e Rizzatti, 2017). Assim, a existência do pacto possibilitava um mínimo apoio às mulheres para além do local da ocupação.

Não se pode esquecer que, durante o período de duração do pacto, dona Ramona não tinha companheiro fixo, de modo que apresentava menor predisposição de passar por um episódio de agressão e ter a coragem necessária para denunciar o próprio companheiro. Para compreender a dimensão desse pacto, é essencial lembrar da complexidade que envolve uma denúncia desse tipo, além dos motivos já citados. Muitas mulheres não querem que seus ex-companheiros sejam encarcerados, posto que o cárcere é uma das principais tecnologias para manutenção das desigualdades estruturais brasileiras (Akotirene, 2020; Borges, 2018).

Os índices de feminicídio<sup>11</sup> no País são enormes e se concentram na população negra e pobre, como já apresentado neste artigo. Pelo mesmo motivo, dona Ramona vivia uma possibilidade iminente de ser agredida ou até de sofrer feminicídio, como uma estratégia para desmobilizar tal pacto. Assim, tentando proteger-se e concomitantemente fortalecer o pacto, a líder foi eficiente nas ações de

comunicação, divulgando-o o quanto pode. Após a veiculação de algumas reportagens relatando-o, houve uma ampla resposta positiva de diversas instituições locais.<sup>12</sup> Dona Ramona participou de palestras e rodas de conversa nas universidades públicas e privadas de Campinas/SP, foi entrevistada por outras mídias locais, assim como expandiu sua participação nas organizações em defesa da mulher. Essas ações comunicacionais se mostraram essenciais para a manutenção e eficiência do pacto.<sup>13</sup> Segundo a líder, a violência doméstica foi zerada na comunidade durante três anos, entre 2012 e 2014, período em que as divulgações do pacto foram mais constantes.

A intensa dinâmica de chegada e saída de famílias, que caracteriza as ocupações urbanas, era um desafio a mais para a manutenção do pacto. Além disso, a partir do ano de 2014, ampliou-se a crise política e econômica vivida no País e agravada desde o questionável *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff (PT/2011-2016). Esse processo político em âmbito nacional, que se aproxima em demasia de um golpe parlamentar, fortaleceu diversos discursos que vão no sentido contrário ao pacto contra a violência doméstica, como: o questionamento da luta pela igualdade de gênero e pelo direito à sexualidade, a combatividade aos direitos humanos, a reafirmação do armamento da população como política de segurança nacional, o fomento de discursos de ódio, entre outros. Essas importantes mudanças políticas vividas no País, junto à intensa dinâmica populacional das ocupações urbanas e ao enorme enfrentamento das desigualdades estruturais que marcam a formação socioespacial brasileira que esse pacto sustentava, são elementos importantes para compreender seu desgaste.

Finalmente, no ano de 2016, com a instalação das primeiras instituições religiosas dentro da comunidade, seus líderes iniciaram uma intensa campanha de desmobilização do pacto e contra a líder, até que ele foi totalmente desarticulado. Apesar disso, no ano de 2018, após a descoberta de que alguns desses líderes cometeram assédio e violência sexual contra moradoras do lugar, eles foram expulsos “à base de pedrada”, como relata a líder. Entretanto, até o momento, o pacto ainda não foi reconstituído, o que não significa que isso não ocorrerá, mas a líder destaca que é necessário reestabelecer os debates nas reuniões da comunidade e recomeçar esse caminho de conscientização e enfrentamento, posto que são poucas as mulheres que viviam na comunidade quando da vigência do pacto e que se mantêm até hoje lá.

Assim, o pacto contra a violência doméstica instituído na comunidade Menino Chorão, que vigorou entre os anos de 2012 a 2016, resiste à estrutura instituída pelas desigualdades de gênero balizada na construção social de gênero e é compreendido como uma vitória, ainda que efêmera e incompleta. Uma vitória constituída a partir do tensionamento das relações sociais de poder e tendendo a uma racionalidade e modernidade alternativa, ao imbricar lógicas questionadoras com lógicas reprodutoras dessas relações de poder.

## Considerações finais

O pacto contra a violência doméstica é um evento geográfico possível por meio do acúmulo de gestos-fios na vida pessoal tanto da líder da comunidade Menino Chorão na cidade de Campinas/SP, quanto das outras

moradoras e da história do lugar. Parte dessas mulheres se conheceu tempos antes em outras ocupações e momentos de suas vidas e foi se fortalecendo e se constituindo conjuntamente até atingir o ápice dessa resistência que se dá no estabelecimento do pacto. Este é compreendido como uma vitória da população e do lugar, ainda que sob considerável efemeridade e incompletude, posto que foi desarticulado. Apesar disso, todas as pessoas que vivenciaram seu estabelecimento e manutenção acumularam saberes e conhecimentos sobre as desigualdades de gênero e a luta social, constituindo-se enquanto “sujeitas” coletivas.

Para o estabelecimento e manutenção desse pacto, foi necessário o tensionamento da construção social de gênero no cotidiano do lugar. O estabelecimento de laços de confiança entre as mulheres que mantiveram o pacto é essencial, assim como a possibilidade de manejar alguns estabelecimentos locais, como o bar e o campo de futebol. Ambos os elementos são possíveis, pelo fato de que as ocupações urbanas são parcelas de cidade construídas de maneira organizada pela população que nela reside. Tal característica exige o estabelecimento de uma vida de relações intensa no lugar, possibilitando o estabelecimento de laços entre as pessoas que nele vivem. Além disso, a considerável ratificação dos moradores homens e o uso estratégico da comunicação difundindo o pacto para além das fronteiras do local se mostraram essenciais para sua manutenção e eficiência.

Nota-se, assim, a possibilidade de constituição de racionalidades e modernidades alternativas que questionem a construção social de gênero característica do modo de produção capitalista, logo, de sua racionalidade e modernidade. Consideramos que essas vitórias

compõem o cotidiano das periferias urbanas existentes por todo o País, sendo necessário que as pesquisas sobre o espaço urbano e a urbanização se atentem a elas, registrando-as e estudando-as de modo que possamos compreender os processos socioespaciais

que questionam o sistema racista-capitalista-patriarcal e que não são poucos. Dessa maneira, o vislumbre de uma sociedade pós-capitalista poderá se ampliar e concomitantemente permitir sua apreensão que é essencial para seu fortalecimento.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9882-0995>

Universidade de Ribeirão Preto, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, curso de Arquitetura e Urbanismo. Ribeirão Preto, SP/Brasil

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geografia, Departamento de Geografia. Campinas, SP/Brasil.

helenarizzattifonseca@gmail.com

## Nota de agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - Processo n. 140553/2017-7.

## Notas

- (1) O nome da líder foi alterado.
- (2) O Núcleo de Estudos sobre Marcadores Sociais da Diferença (Numas), da Universidade de São Paulo, define os marcadores como “categorias classificatórias compreendidas como construções sociais, locais, históricas e culturais, que tanto pertencem à ordem das representações sociais – a exemplo das fantasias, dos mitos, das ideologias que criamos –, quanto exercem uma influência real no mundo, por meio da produção e reprodução de identidades coletivas e de hierarquias sociais”. Logo, as diferenças estão inscritas num conjunto de relações sociais.
- (3) A análise imbricacionista ganhou força nas pesquisas nos últimos anos a partir do conceito de interseccionalidade cunhado em 1989, nos Estados Unidos, pela afrojurista Crenshaw (1989). No mesmo sentido, Collins (2019) propõe a ideia de matriz de dominação que associa as opressões de gênero, raça, classe e nação, sendo necessário “determinar quais são os elos entre esses sistemas” (Collins, 2016, p. 108). Diversas autoras brasileiras vêm tratando da questão da interseccionalidade, inclusive antes de o termo ter sido cunhado com destaque para Lélia Gonzalez (Akotirene, 2019).

- (4) Coetaneidade é a ideia de que, embora os saberes provenham do passado, eles fazem parte, também, do presente, constituindo uma continuidade entre esses dois momentos que podem ser captados coetaneamente.
- (5) A definição do que são direitos humanos também deve ser problematizada. Nesse sentido, a autora aponta para a importância, e urgência, de se aprofundar a compreensão dos direitos humanos no âmbito feminino (Saffioti, 2015, p. 78).
- (6) Segundo o *Atlas da Violência do Brasil* (Ipea, 2019, p. 40), “[...] há reconhecimento na literatura internacional de que a significativa maioria das mortes violentas intencionais que ocorrem dentro das residências é perpetrada por conhecidos ou íntimos das vítimas. Portanto, a taxa de incidentes letais intencionais contra mulheres que ocorrem dentro das residências é uma boa proxy para medir o feminicídio. Naturalmente, ainda que o número real de feminicídios não seja igual ao número de mulheres mortas dentro das residências (mesmo porque vários casos de feminicídio ocorrem fora da residência), tal proxy pode servir para evidenciar a evolução nas taxas de feminicídio no país”.
- (7) Segundo os planos de expansão do aeroporto, na área ocupada pela Menino Chorão seriam construídos estacionamentos particulares, além dos que já existem dentro do próprio macrofixo de transporte.
- (8) Os dados e informações contidos nessa parte do texto são resultado de trabalhos de campos interativos, por meio de entrevistas e oficinas realizadas na comunidade pela pesquisadora, entre o período de 2014 e 2020, para a realização de projeto de extensão e pesquisas de mestrado e doutorado.
- (9) Termo utilizado pela líder.
- (10) <http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2013/10/apos-serie-de-mortes-mulheres-protestam-contra-violencia-domestica-em-campinas.html>; acesso em: 16 abr 2020.
- (11) Segundo a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito de Violência Contra a Mulher, de 2013, o feminicídio é “a instância última de controle da mulher pelo homem: o controle da vida e da morte. Ele se expressa como afirmação irrestrita de posse, igualando a mulher a um objeto, quando cometido por parceiro ou ex-parceiro; como subjugação da intimidade e da sexualidade da mulher, por meio da violência sexual associada ao assassinato; como destruição da identidade da mulher, pela mutilação ou desfiguração do seu corpo; como aviltamento da dignidade da mulher, submetendo-a a tortura ou a tratamento cruel ou degradante”. Essa definição pode ser encontrada em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencias/feminicidio/>; acessado em: 30 jul 2019.
- (12) Matéria do Brasil Urgente Campinas, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0vt8rm0jHF4>, acesso em: 16 abr 2020.
- (13) Em algumas participações da líder, principalmente, nas universidades e faculdades, ela foi criticada pelo uso de violência contra os agressores. Consideramos essa crítica descabida. Quem vive no lugar decide a dimensão de seus atos. Pessoas de fora não têm ideia de qual era a realidade da violência que elas viviam e não estão em posição que lhes permita realizar tal crítica. Soma-se a isso a complexa questão do encarceramento no País que não se apresenta como uma solução para o problema.

## Referências

- AKOTIRENE, C. (2019). *O que é interseccionalidade?* Belo Horizonte, Letramento. (Coleção Feminismos Plurais, coordenação Djamila Ribeiro).
- \_\_\_\_\_. (2020). *Ó pa í, prezada! Racismo e sexismo institucionais tomando bonde nas penitenciárias femininas*. São Paulo, Pólen.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (2015). Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações*. Londrina, v. 20, n. 2, pp. 27-55.
- BORGES, J. (2018). *Encarceramento em massa. Coordenação Djamila Ribeiro. Feminismos Plurais*. Belo Horizonte, Letramento e Justificando.
- BRAH, A. (2006). Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu*. Campinas, n. 26, pp. 329-376.
- BRANDÃO, C. (2012). *Território & desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora Unicamp.
- CHATTERJEE, P. (2008). “La política de los gobernados”. In: CHATTERJEE, P. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- COLLINS, P. H. (2016). Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Revista Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, pp. 99-127.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*. São Paulo, Boitempo.
- CRENSHAW, K. (1989). *Mapping the margins: intersectionality, Identity Politics, and violence against women of color*. Disponível em: <https://negrasoulblog.files.wordpress.com/2016/04/mapping-the-margins-intersectionality-identity-politics-and-violence-against-women-of-color-kimberle-crenshaw1.pdf>. Acesso em: 11 ago 2019.
- DE CERTEAU, M. (2003). *A invenção do cotidiano. Artes de fazer*. Petrópolis, Vozes.
- FEDERICI, S. (2017). *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo, Elefante.
- GARCIA, A. dos S. (2009). *Desigualdades raciais e segregação urbana em antigas capitais: Salvador, cidade D’oxum, e Rio de Janeiro, Cidade de Ogum*. Rio de Janeiro, Garamond.
- HARVEY, D. (2011). *O enigma do capital: e as crise do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- HELENE, D. (2015). *Preta, pobre e puta: a segregação urbana da prostituição em Campinas – Jardim Itatinga*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2019). Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 951-974.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019). *Atlas da violência*. São Paulo.
- MASSEY, D. (1994). *Space, place and gender*. Mineápolis, University of Minnesota Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). “Um sentido global do lugar”. In: ARANTES, A. (org.). *O espaço da diferença*. Campinas, Papius.

- McDOWELL, L. (2000). *Género, identidad y lugar: un estudio de las geografías feministas*. Madrid, Ediciones Cátedra.
- MESTRE, A. P. (2015). *Sentidos da modernização na periferia da metrópole: o consumo de energia elétrica na economia dos pequenos em Heliópolis-SP*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MILLÁN, M. (2013). Crisis civilizatoria, movimientos sociales y prefiguraciones de una modernidad no capitalista. *Acta sociológica*, n. 62, pp. 45-76.
- MOTTA, D. (2017). *Desvendando o nó: a experiência de auto-organização das mulheres catadoras de materiais recicláveis do Estado de São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MOYSÉS, M. (2016). *Urbanização corporativa e os conflitos urbanos em Campinas-SP: uma análise a partir da região do Jardim Campo Belo*. Trabalho de Conclusão de Curso. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MOYSÉS, M. e RIZZATTI, H. (2017). A urbanização de Campinas-SP e os recentes conflitos urbanos na região do Jardim Campo Belo. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 7, n. 1, pp. 131-153.
- OKIN, S. M. (2008). Gênero, o público e o privado. *Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 16, n. 2, pp. 305-332.
- PATERNIANI, S. Z. (2019). *São Paulo cidade negra: branquidade e afrofuturismo a partir de lutas por moradia*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade Nacional de Brasília.
- RIBEIRO, A. C. T. (2005). Sociabilidade hoje: leituras da experiência urbana. *Cadernos CRH*, v. 18, n. 45, pp. 411-422.
- \_\_\_\_\_. (2013a). “O desenvolvimento local e a arte de ‘resolver’ a vida”. In: RIBEIRO, A. C. T. *Por uma sociologia do presente: ação técnica e espaço*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- \_\_\_\_\_. (2013b). “Cartografia da ação social: região latino-americana e novo desenvolvimento urbano”. In: RIBEIRO, A. C. T. *Por uma sociologia do presente: ação técnica e espaço*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIZZATTI, H. (2014). *O recente processo de urbanização da cidade de Campinas-SP (1990-2014): as ocupações urbanas – um estudo dos usos do território na Região Sul*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_. (2015). As maiores ocupações urbanas da cidade de Campinas-SP: resistências e permanências. *Revista de Ciências Humanas*, v. 49, n. 2, pp. 183-204.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Urbanização corporativa vista pelo avesso: periferização, interseccionalidade e lugar – uma análise a partir das ocupações de terras urbanas*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- RODRIGUES, A. M. (1988). *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo, Contexto.
- SABATÉ, A.; RODRÍGUEZ, J.; DÍAZ, M. (1995). *Mujeres, Espacio y Sociedad. Hacia una Geografía del Género*. Madrid, Síntesis.
- SAFFIOTI, H. (2013). *A mulher na sociedade de classe*. São Paulo, Expressão Popular.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo, Expressão Popular.

- SANTOS, M. (1999). O território e o saber local: algumas características de análise. *Cadernos Ippur*, ano XIII, n. 2, pp. 15-26.
- \_\_\_\_\_. (2008a). *Por uma Geografia nova*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2014). *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel.
- \_\_\_\_\_. (2017). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, R. (2019). Geografia da ação nas lutas anti-racismo: um olhar aproximativo. In: XVIII ENANPUR. *Anais...* Natal.
- SCOTT, J. (1989). *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Nova York, Columbia University Press.
- SILVA, J. M. (2009). *Geografias subversivas: discursos sobre espaço, gênero e sexualidades*. Ponta Grossa, Todapalavra.
- SIMÕES, G.; CAMPOS, M.; RAFAEL, R. (2017). *MTST: 20 anos de história – luta, organização e esperança das periferias do Brasil*. São Paulo, Autonomia literária.
- TAVARES, R. (2015). *Indiferença à diferença: espaços urbanos de resistência na perspectiva das desigualdades de gênero*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- TELLES, V. (2007). “Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa)”. In: RIZEK, C.; OLIVEIRA, F. *A era da indeterminação*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2015). “Fronteiras da lei como campo de disputa: notas inconclusas a partir de um percurso de pesquisa”. In: BIRMAN, P.; LEITE, M. P.; MACHADO, C.; SA CARNEIRO, S. *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, FGV.

Texto recebido em 10/jun/2020

Texto aprovado em 6/jul/2020

# The pact against domestic violence in the Menino Chorão community (Campinas, State of São Paulo): ephemeral victories

O pacto contra violência doméstica na comunidade Menino Chorão (Campinas/SP): vitórias efêmeras

Helena Rizzatti [I]

## Abstract

This article discusses the pact against domestic violence implemented in the community Menino Chorão, located in the city of Campinas/SP. This pact, which was in effect between 2012 and 2016, has tensioned social power relations with the confrontation of domestic violence, one of the pillars of gender social construction. To analyze it, we consider the process of corporate and intersectional urbanization that reproduces gender-race-class structural inequalities. The pact is considered a victory of the urban periphery, even if ephemeral and incomplete, since it points to a possible overcoming of the capitalist-racist-patriarchal system through the organized social struggle by women that were capable of confronting an intensely reproduced violence in Brazilian society. It thus points to the potentiality of alternative rationality and modernity to capitalism.

**Keywords:** urbanization; urban land occupation; domestic violence; Menino Chorão community; Campinas/SP.

## Resumo

*Este artigo analisa o pacto contra a violência doméstica instituído na comunidade Menino Chorão, localizada na cidade de Campinas/SP. Esse pacto, que vigorou entre 2012 e 2016, tensionou as relações sociais de poder com o enfrentamento da violência doméstica, um dos pilares da construção social de gênero. Para analisá-lo parte-se do processo de urbanização corporativa e interseccionada que reproduz as desigualdades estruturais de gênero-raça-classe. O pacto é considerado uma vitória, ainda que efêmera e incompleta, da periferia urbana, pois aponta para uma possível superação do sistema capitalista-racista-patriarcal através da luta social organizada pelas mulheres, capaz de combater esse tipo de violência intensamente efetivada na sociedade brasileira. Indica-se, assim, para a potencialidade de uma racionalidade e modernidade alternativa à capitalista.*

**Palavras-chave:** urbanização; ocupação de terras urbanas; violência doméstica; comunidade Menino Chorão; Campinas/SP.



## Introduction

The intersectionalized socio-spatial segregation (Rizzatti, 2020), a consequence of Brazilian urbanization process headed by corporate interests that reproduce the structural inequalities of the Brazilian socio-spatial formation (Santos, 2008b), is daily contradicted by the resident population in the several and huge urban peripheries of the big cities and metropolises of the country. Among the different content-forms of peripheralization intrinsic to corporate and intersectional urbanization, the organized urban land occupations stand out for their effective and potential capacity to build parcels of cities through rationalities and modernities alternative to its capitalistic forms.

The organization necessary for the installation and maintenance of these places constitutes alternative modernity (Millán, 2013) by reproducing and questioning this urbanization by means of thread-gestures (Ribeiro, 2005) and geographical events (Santos, 2017). All of this may be considered victories, even if an ephemeral and incomplete ones, that should be valued (Chatterjee, 2008) since the repetition and/or accumulation of this kind of victories can generate considerable changes in social power relations.

To carry out this analysis, we present the land occupation called Menino Chorão, located in the city of Campinas/SP, which, through a woman and feminist leader, Mrs. Ramona,<sup>1</sup> managed to organize a pact against domestic violence that ruled during the four-year period from 2012 to 2016. This pact is a demonstration of the victories we have mentioned above and although it is

for now broken, it has tensioned the social construction of gender (Saffioti, 2015) and constituted collective subjects<sup>2</sup> (Rodrigues, 1988). These victories were not lost even with the rupture of the pact, as they endure in the form of knowledge and skills acquired by the population that carried it out and maintained it during this considerable period of time.

The text begins with the presentation of the main methodological assumptions, with emphasis on corporate and intersectionalized urbanization, alternative modernity and ephemeral victories; in the sequence, it deepens the discussions about the place, the generalized organization of urban space and domestic violence mobilized in this analysis. Afterwards, the Menino Chorão community is presented and, finally, we analyze the pact against domestic violence that took place there.

## Methodological assumptions

Brazilian urbanization is directly associated with the process of conservative modernization of the territory (Santos, 2008a; Brandão, 2012), both occurring through the capitalist rationality that is updated to maintain or to stop its decadence and through the urbanization given on a global scale (Harvey, 2011) increasingly grounded in an exacerbated consumer society (Santos, 2008a; 2014). As Santos writes, "the extraordinary generation of wealth, increasingly concentrated, is not in contradiction with the enormous production of poverty that is increasingly widespread" (2008a, p. 115).<sup>3</sup> However, to envisage this diffusion is not

an easy task, because it is necessary to find the specificities. Mestre recalls that "The phenomenon of peripheralization [...] assumes forms that hide the essence of processes, and the very modernization of cities is a path that hides formulas of growth and poverty" (2015, p. 245).

We understand that the diverse forms that the urban periphery presents result from different moments of corporate urbanization that demanded diversification in the strategies of the majority of the population that lives there to survive and oppose themselves to this process. It cannot be assumed, therefore, that the urban periphery is a content-form that evolves linearly, tending to homogenize fractions of space and society. It is, in fact, a complex existence of several content-forms that coexist over time in solidarity and also in a conflictive way. They result, among other factors, from different forms of urban planning that, historically, force the adaptation of the city to changes in the mode of production and, concomitantly, they result from different strategies elaborated by society to adapt, reinvent itself, resist and survive. As Santos (1999, p. 17) explains, it is "a form that, by having a content, creates a society in a particular way, which is determined by the form", stimulating each other.

The urban peripheries are, thus, the result of the constant selective modernization of the territory; that is, in their own way, they are also modernity. As named by Millán (2013) based in Bolívar Echeverría, it is a kind of "alternative modernity". The author explains that "In the opened space in and by the social mobilizations of the end of the 20th century and the beginning of the 21st, movements that cross and break with the really existing

modernity from which they come, we find the social, political, experiential, imaginative and enunciative, performative and prefigurative laboratory of what we call alternative, post-capitalist modernity"<sup>4</sup> (p. 50).

Therefore, it is necessary to understand modernity as something different from capitalism, although inherent to it. As Millán (ibid.) explains, the really existing modernity is the hegemonic modernity, that is, characterized by the "totalizing tendency of one form of modernity, while there is the existence of other possible forms of modernity, as stressed simultaneity of the present time" (p. 47). In the author's words, "While it is true that one cannot conceive capitalism without modernity, it would nevertheless be possible to imagine a modernity without capitalism, which has existed in the past, as defeated projects of a non-capitalist modernity; and which is presented to us as a potency prefigured in the present" (ibid., p. 51).<sup>5</sup>

This reading is based on the agreement that the colonization carried out in Latin America for more than three centuries has engendered, besides its peripheral position in the international division of labor, also a rejection of all the culture, cosmology, technology, language of the societies that lived here. Thus, it was forbidden to understand them as modernities. Referring specifically to Brazil, Santos explains that:

Coloniality is at the same time (1) the complementary counterpoint of modernity (there would be no modernity without coloniality, and vice versa); (2) inheritance, updating and continuity of colonization (which, more than the arrival of the colonizer, was the arrival of an "entangled package of

power relations"); and (3) a totalizing form of reading the capitalist mode of production which, instead of privileging a specific form of exploitation, domination and hierarchization (the class relation) as one capable of defining the whole, takes the idea that this mode of production would not assert itself without coexistence [...] of multiple forms of power operating in the complexity of interactions and the social fabric.<sup>6</sup> (2019, p. 4)

According to this perspective, urban peripheries should be understood as a kind of alternative modernity, even if in potential, since their construction and maintenance are only possible through the accumulation of knowledge and skills by the population that lives there (Ribeiro, 2005). There are, therefore, alternative rationalities that enable the reproduction of life in these places. The term urban periphery is understood, in this text, as referring to the "absence of accessibility and endowment of goods and services [...] [and not the] physical distance from the center" (Santos, 2009, p. 36), an explanation that is also valid for the poor population living in the central areas who, although close to these goods and services, often do not have access to them.

Nevertheless, when one apprehends the periphery from its everyday life, the complexity of its space-time dimension is amplified, embracing the myriad of relationships that constitute it and that is constituted through it. As Telles writes (2007, p. 204), "there is an uncertain zone that is not reduced to the physical boundaries (if they do exist) of what we call the 'periphery', since it passes through all the intertwining of social life, its practices

and mediations, the circuits of urban life and the connections that are made in the folds of social life."<sup>7</sup> This observation confirms the relevance of knowledge and other rationalities required to maintain the vivacity of these relationships in these enormous portions of the cities.

We analyze the urban peripheries from their scale as a place to their reproduction through the process of urbanization effected by capitalist-racist-patriarchal rationality (Saffioti, 2015; Biroli and Miguel, 2015). We point out, therefore, that in order to deepen the analysis of national urbanization, it is necessary to understand that civil society is structured based on social class, race and gender, which intersect with other social markers of difference.<sup>8</sup> Although capitalist modernization attempts to deny it, it is totally dependent on these diversities that it exploits, dominates, violates, oppresses, makes disappear and kills. Thus we propose the understanding of corporate and intersectionalized<sup>9</sup> urbanization (Rizzatti, 2020). In the words of Harvey (2010, pp. 204 and 258):

Imperialisms, colonial conquests, inter-capitalist wars and racial discriminations [and the exploitation of the reproductive works of life] have played a dramatic role in the historical geography of capitalism. No account of the origins of capitalism can avoid confronting the significance of such phenomena. [...] *Racism and the oppression of women and children were foundational in the rise of capitalism.* (Emphasis added)

Among the content-forms of the urban periphery, in this text we highlight the organized urban land occupations,

increasingly present in the metropolis and large cities of Brazil since early 1980s as updated manifestations of corporate and intersectionalized urbanization. It is a content-form characterized by the fast process of housing construction within the urban perimeter, mostly on public land but also on private land, by the low-income population and made possible by prior planning for the choice of location, time and how the occupation will occur (Rizzatti, 2015). As well as it requires planning to build and maintain it through new uses given to the objects and actions that make up the urban space (Rizzatti, 2014).

The keeping of an urban occupation is only possible due to the accumulation of knowledge and skills during the thirty, forty, fifty years or more of life of those who build it. As De Certau says (2003, p. 47), "Many daily practices [...] are of the tactical type [...] [and] depend on very old knowledge". Surviving through spontaneous action, through the "art of making out" and its "tactics", through "hustling" (Ribeiro, 2005) or the "art of getting by" (Telles, 2015),<sup>10</sup> in itself, demands the gathering of knowledges and skills that actually goes beyond the time that each person lived. These practices are only possible due to the overlapping of past knowledges, which also points to the importance of communication in this process and the coetaneity<sup>11</sup> between past and future.

Thus, the construction and maintenance of these urban peripheries take place through the thread-gestures (Ribeiro, 2005) and geographical events (Santos, 2017) that weave the daily life that resists and, at the same time, reproduces the capitalist-racist-patriarchal

system. Understanding in-depth these anonymous and unplanned thread-gestures and geographical events, which have a higher degree of planning and can result from a set of these thread-gestures, allows us to escape the "generalizing narrative of the periphery" that silences these enormous parcels of urban space (Paterniani, 2019). It is necessary to face the challenge of analyzing the periphery without generalizing it. To this end, daily victories, even if ephemeral and incomplete (Chatterjee, 2008), may be valued because, besides making it possible to remain in these places, they continue to strengthen the set of essential knowledge for the maintenance and relative improvement in the quality of life of the majority of the population living on the periphery of the world-system.

The spontaneous action is based on communication and past knowledge [...]. Clearly, there is domination of spontaneous and preserved from past learning action, of hierarchical relationships and the experience of scarcity. But this action can go beyond what is already conceived and foreseen. Radical discoveries and unpredictable bonds can emerge from the "unthinking" thread-gestures, what is in fact necessary to the social fabric, especially in a period characterized by the estrangement of social relations. It should be added that the understanding of thread-gestures as "unthinking" by a certain social segment can simply express the existence of alternative rationalities, unfamiliar to the dominant (divisive and excluding) systemic logic. (Ribeiro, 2005, p. 421)<sup>12</sup>

Also, the formation of an urban occupation does not begin on the day the first person arrives there. Usually, it is a formation that refers, ultimately, to the African diaspora, to migrations among the Brazilian macro-regions and/or to the country-city migration. It is a story told through the lives of many people and points out lines of escape from the present: "rejecting presentism, the white monopoly on the future and the present as something definitive are ways of not succumbing to death" (Paterniani, 2019, p. 169). Milton Santos writes at the end of his work *O espaço do cidadão*: "Being a prisoner of the present or the past is the best way not to take that step forward, without which no people can find the future" (2014, p. 161).<sup>131</sup>

To value victories that are, as a rule, incomplete and ephemeral does not mean to support the population living precariously in the urban periphery - we believe that to devalue the importance of these victories is not an untouched position either. As Chatterjee (2008) defends concerning the population that resides in irregular low-income areas and manages to remain in these places, although in an unstable and fragmented way, "we can (and should) say that they have expanded their freedoms in ways that were not for them in civil society" (p. 143).<sup>14</sup> From that, in this text, we want to analyze one of those victories achieved through the pact against domestic violence established by the women living in the community Menino Chorão in the city of Campinas/SP.

## The social construction of gender, gendered organization of urban space and domestic violence from the place: the field of confrontation

Considering geographic space as a contradictory and complementary combination between territorial configuration and social relations (Santos, 2017), studying urbanization requires us to pay attention to its entire web. From the totality to the place, it is important to understand how society and space build each other. From the daily life of the place, constituted by the relations between society, State and corporations inseparable from materialities (Santos, 1999), urbanization is also woven. Thus, to enter the scale of the place is to find how the structures of corporate and intersectionalized urbanization manifest themselves, being reproduced and contrasted in everyday life. As Saffioti (2013, pp. 80 and 81) explains,

There is no macro and micro plane, as some intellectuals believe [...]. Evidently, there is a thick mesh and a fine mesh, one being the reverse of the other, and not different levels. Strictly speaking, it could be said that social processes have two sides: one micro and the other macro, standing out one or the other, depending on the circumstances. By transmitting

to the words "plane" and "level" the idea of hierarchy, people immediately put the macro above the micro. This new terminology [of the loose knot] is intended to avoid this hierarchization, and to show the threads of these processes. *And women know how to weave the social fabric, operating in both macro and micro processes.* (Emphasis added)<sup>15</sup>

From that point on, the geographical understanding of the place was synthesized by Ribeiro (2005) as being: the convergence of the vectors of modernization with the culture of places, which the author also defines as the basic unit of social life, composed by the communicational density, the pedagogy of co-presence and the social bonds created by shared experiences, tastes and gestures that stimulate the collective memory (Ribeiro, 2013a). While the vectors of modernization are composed by the speed, convincing capacity and modeling of this social life (ibid.) – in other words, they are imbricated relationships.

This notion of place, in our view, follows the proposal of Massey (1994), who understands it as a set of flows constituted by local and broader relations, hence full of conflicts. In the author's words:

Instead then, of thinking of places as areas with boundaries around, they can be imagined as articulated moments in networks of social relations and understandings, but where a large proportion of those relations, experiences and understandings are constructed on a far larger scale than what we happen to define for that

moment as the place itself. [...] places do not have to have boundaries in the sense of divisions which frame simple enclosures (Ibid., p. 154 and 155)

Based on this proposal, the geographical events of the place are understood as the manifestation of actions that are responsive to the poor population's project and intentions of survival. These events being a mediation between actions and objects. Their ephemerality does not reduce their importance, since the everyday life of places is composed of this same ephemerality: the thread-gestures that sew sociability (Ribeiro, 2005).

Thus, we will analyze a geographical event that allows us to glimpse possible changes in social power relations: some resisting them, others strengthening them and many doing both at the same time. The geographical event concerned is the pact against domestic violence instituted in the land occupation Menino Chorão (Campinas/SP). To analyze it, it is necessary to understand the gender inequalities built from the social construction of gender. As Scott explains (1986, p. 1067):

Gender is a constitutive element of social relationships based on perceived differences between the sexes, and gender is a primary way of signifying relationships of power. Changes in the organization of social relationships always correspond to changes in representations of power, but the direction of change is not necessarily one way.

The author also points to the gestation of other possible futures, for now utopian, from the changes, for now ephemeral, in the social relations of power. She writes that “this new history will leave open possibilities for thinking about current feminist political strategies and the (utopian) future, for it suggests that gender must be redefined and restructured in conjunction with a vision of political and social equality that includes not only sex, but class and race.” (ibid, p. 1075) We can notice that the social construction of gender is simultaneously a logic external and internal to the place.

We emphasize that the social struggle necessary for the construction and maintenance of urban occupations is essential and historically composed by women, although not only by them. However, considering the oppression-domination-exploitation imposed on them by the patriarchal-capitalist-racist system, we must pay attention to how women are present in the struggles around reproduction and maintenance of life (Massey, 1994; McDowell, 1999; Silva, 2009; Simões, Campos and Rafael, 2017; Garcia, 2009; Helene, 2015, 2019; Tavares, 2015, among others).

It is important to address the strong presence of the female body in the struggle – and to value its victories. Thus, “Let’s move on, then, to explore the material aspects of gender and gender relations, but keep in mind the idea of ‘place’ as the grounded intersections of a whole variety of flows and interactions that operate over a range of spatial scales” (McDowell, 1999, p. 6). In Ribeiro’s words (2013b, p. 198),

These other forms of power include community bonds, religious experiences, ethnic relations and ancestral learnings. [...] it is necessary to study counter-hegemonic tendencies. This study requires the research of other forms of power that, gathered in the urban scene, acquire visibility and great influence in the most intense moments of conjunctural change.

To analyze how thread-gestures can lead to a structural change of gender inequalities, we will call into question in this article two intrinsic components of these inequalities: the dichotomous division between public and private space, relating them to productive spaces and reproductive spaces that foster gendered organization of urban space and domestic violence.

Federici (2017), when analyzing how gender inequalities were restructured at the origin of the capitalist mode of production from Western Europe, emphasizes the imperative of domination of the female body through its oppression, as well as the exploitation of “reproductive” work by women. This process also constituted the gendered urban organization “that institutes public and private spaces from the [dichotomous] separation between productive and reproductive spaces” (Helene, 2019, p. 959). Constantly, these spaces and these works merge (Sabaté, Rodríguez e Díaz, 1995; Okin, 2008).

As Okin (ibid.) explains, in this dichotomous division ‘the private’ [...] [is] used to refer to a sphere or spheres of social life in which intrusion or interference regarding

freedom requires special justification, and 'the public' to refer to a sphere or spheres seen as generally or justifiably more accessible" (p. 306). It is, in fact, a division (never dichotomous, since it has several imbrications) between public and domestic space. After all, there are countless issues related, for example, to the family (which, in a dichotomous view, would exclusively belong to the private space) that require and/or occur at the public sphere (which is conventionally defined as the sphere of the State), ignoring the "political nature of the family, the relevance of justice in personal life and, consequently, a central part of gender inequalities" (ibid., p. 307). Urban land occupations, in their turn, cross the boundaries between public and domestic space. Thus, more than modifying the definition of one and the other, we want to consider them in a relational way, that is, the uses given to the space define them, and this definition should not be immutable or excluding.

When domestic violence is addressed, this questioning of the dichotomy between what is public and domestic is also constantly overcome. Saffioti (2015) relies primarily on human rights in analyzing violence, defining it as "every agency capable of violating them" (ibid., p. 76).<sup>16</sup> From this, the author (ibid.) explains that gender violence happens between people who establish a sexual relationship with each other, regardless of whether they are of different genders or not; however, this violence can include domestic violence. In its turn, it is delimited concerning the domicile, although it is not only within it that it occurs. This kind of violence points to a power relationship between genders and within the household, as a family character, although it is not restricted to

this character either. And without dealing with the generational differences that would lead to intrafamily violence, also related to the universe of domestic violence. This is, therefore, an obligatory male violence (Saffioti, 2015), but it can be carried out by a woman when she assumes the patriarchal role or when she directs it against the children who live in the house in obedience to the household leader. Thus, domestic violence extrapolates and connects the limits of gender violence, intrafamily and in the domestic space. Also, it is one of the main reasons for the high rates of femicide in Brazil.<sup>17</sup>

According to the Atlas of violence (Ipea, 2019), 13 women are murdered every day, the equivalent of one woman every two hours approximately. Between 2007 and 2017, 66% of the total number of victims were black women, and the growth of this crime in the country in this period was 29.9% for black women and 4.5% for non-black women. Concerning the cases defined as femicide, between 2007 and 2017 at least 28.5% of the homicides against women occurred inside the residence, a number that can reach 39.3%, due to the inconstancy of the analyses made from health micro data (ibid., p. 40). To this is added the low percentage of reports to the police in these cases, since most of the time victims and torturers live in the same house.

For several reasons a lot of courage is required on the part of poor black women to report their partners: financial issues, lack of support, lack of place to go after reporting etc. "There is [...] a family defense ideology that even prevents mothers from reporting sexual abuses perpetrated by fathers against their own children [domestic and intrafamily violence], not to mention the tolerance, over

the years, of physical and sexual violence against themselves" (Saffioti, 2015, p. 74).<sup>18</sup> Thus, from women's perspective, home can mean the opposite of the space of protection and be the place of violence, of fear, of silencing, since it is precisely inside the house that women suffer domestic violence (Massey, 1994). In Saffioti's words (2015, p. 75):

Indeed, the issue [of domestic violence against women] lies in tolerance and even in the encouragement by society for men to exercise their strength-power-domination against women, at the expense of a sweet and sensitive virility, thus better suited to the enjoyment of pleasure. Social acceptance for men to convert their aggressiveness into aggression does not, therefore, harm only women, but also themselves. The social organization of gender, based on virility as strength-power-domination, allows us to predict that there is a marked amorous disagreement between men and women.

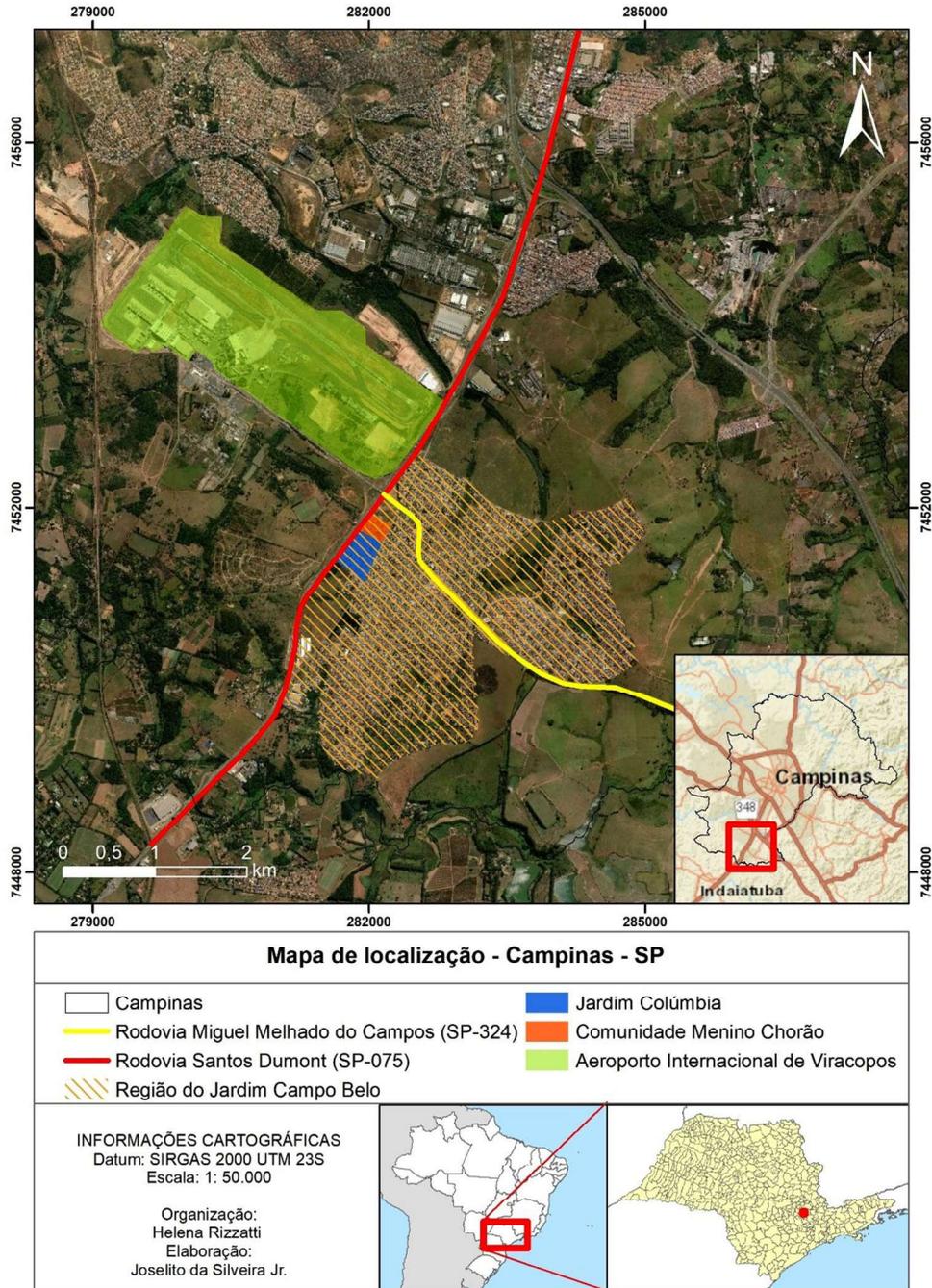
By understanding gender inequalities based on the social construction of gender and fostered through the production of urban space arranged in a gendered way, domestic violence presents itself as a pillar of the maintenance of these inequalities. Thus, we will analyze the pact against domestic violence established in the community Menino Chorão due to the victory it achieved against this unequal structure during the period in which it ruled. It is an ephemeral and incomplete victory that, even so, was constituted as an accumulation of knowledge and skills by people who lived there during that period.

## Menino Chorão Community (Campinas/SP): the place

This organized urban land occupation built in the region of Jardim Campo Belo, south of Campinas, was started in 2010 and, despite being under great pressure from the municipal government for its removal due to the expansion of the Viracopos International Airport,<sup>19</sup> it remains in place with 381 houses. Taking cohabitation into account, this number of houses indicates that there is an even greater number of families. Thus, it is estimated that around 1,500 people live there, although there is no official control of the population contingent by the community. The occupation is located on the margins of the Santos Dumont highway (SP-75) and the Engenheiro Miguel Melhado de Campos highway (SP-324) that surround the entire region of Jardim Campo Belo. This portion of the city of Campinas is mostly made up of land occupations, with approximately 7,500 families in 20 neighborhoods (Moysés, 2016). On Map 1, it is possible to see the community, the fixed airport, the highways and the region of Jardim Campo Belo.

The occupation has one of the most precarious urban extensors and collective equipment deployments in the region where it is located, because it was not included in the Vip-Viracopos Social Inclusion Project, which was part of the Urbanization of Precarious Settlements Program of the federal level Growth Acceleration Program held between 2007 and 2010 (Rizzatti, 2015). Even so, the community has water and electricity distribution systems, both initially installed

MAP 1 – Location map - Campinas/SP



in an irregular and informal way and today formalized, although they continue with irregular connections.

There is no social movement that supports or coordinates this occupation, but since its beginning there has been a leader, Ms. Ramona, who is supported by the women living in the community. This group is constantly changing due to the intense dynamics of arrival and departure of new families in this kind of occupation. This would be the composition of the community residents' association, but it is neither formalized nor regularized. According to the leader, there is a majority presence of women in the occupation because, from the beginning, it has a feminist slant.

Ms. Ramona is proud to say that it was the women residents who built the water and electricity systems at the beginning of the occupation. These facts are related, to a certain extent, to the leader's attitude, who considers herself a feminist and tries to build a community that is also feminist. The occupation even became well known in Campinas/SP for the wide dissemination made by the leader of the pact against domestic violence, which we will further analyze.

## The pact against domestic violence:<sup>20</sup> the victory (ephemeral and incomplete)

When we analyze the pact against domestic violence that prevailed in Menino Chorão community between 2012 and 2016, we observe that the personal history of the leader is frequently mixed with the history of the place, since both are constituted

concomitantly. The same tends to happen with the personal history of the population living in the area, since gender inequalities, being structural, are present in all social relations (Motta, 2017).

Ms. Ramona says that during her life she has always been in defense of women, although she has suffered domestic violence from all her husbands (seven in all), having an abortion when she was five months pregnant and losing part of her teeth due to the aggressions. Thus, according to her, her education as a feminist has lasted a lifetime and was strengthened with the welcome of the non-governmental organization "SOS Ação Mulher" and, later, with her joining the social movement Marcha Mundial de Mulheres (MMM), both in the city of Campinas/SP.

She says that after hearing so many women being beaten in Menino Chorão community without being able to count on the support of public security (the Military Police or the Municipal Guard), she began to discuss the issue in meetings with the residents, who at that time were already mostly women. At a certain point, they decided to establish a pact according to which, if there was violence against women "inside the favela," they would "go after to stop it". To explain their proposal, they used a famous saying rephrased by the Brazilian feminist movement: "in violence against women we put the spoon".<sup>21</sup> The original version of this saying is "in a fight between husband and wife, you don't put the spoon", and the change in its content breaks the boundaries theoretically well delimited between public and domestic spaces (and issues). The popular sayings, as well as this dichotomous vision of spaces, are means, among countless others, by which sexism

spreads and strengthens (Saffioti, 2015). As the author explains, the way out of the situation of domestic violence is usually related to the intervention of an external influence, which ends up forcing the limits of the domestic space to be crossed.

The pact was established in an agreement between the women residents. Among them was the owner of one of the only two bars in the community, so one of the penalties was that the men who committed domestic violence could not consume alcohol in that bar. There other punishments were: aggressors could not play soccer in the only field in the occupation, and the aggression could be fought back by the group of women if the victim decided to do so. At this point, what Saffioti (*ibid.*) calls "reactive violence" can be noticed. Women who have been assaulted, in one way or another, always react to the violence they suffer, which must be distinguished from the attitude of violent women who, although they exist, "are nevertheless very rare, given male supremacy and [...] the socialization [of women] for docility" (p. 82). Moreover, this possibility of battered women choosing whether or not to respond to aggression demonstrates the group's understanding that there are always specific aspects to broad social phenomena. The importance of both the culture of the place and the diversity that composes it is thus observed.

In the various meetings and reflections necessary for the establishment and maintenance of this pact, it was also encouraged to hold a "generalized sex strike" if there were episodes of aggression within the community. This measure adopts a sexual reaction to the violence that precisely mixes

gender relations with domestic and sexual relations. Therefore, in order to react to it, it is necessary to confront all these elements. Leaders and residents report that this strategy of struggle has proved to be very effective since, after being implemented, gender inequality began to be more debated at the domestic-family level. After all, "what is personal is political," as one of the most important slogans of the feminist struggle says.

During the period in which this pact ruled, the men residents warned the new families that came to live there about this deal because, if they did not like it (especially the newly arrived men), it was recommended that they move to another location in the region of Jardim Campo Belo. This communication between the old and new residents may indicate the ratification of the pact by those who lived there. After all, the social construction of gender also imposes oppression on men, who are forced to behave according to characteristics conventionally associated with the male gender (Saffioti, 2015). None of the men who lived in the occupation had the obligation to remain there – if they did and helped to spread the pact, it seems reasonable to understand such action as possible support. The feminist struggle is, above all, for equality, not for the continuity of oppression.

Also, the pact influenced a wider area than Menino Chorão community location. During the period in which it was valid, three women were murdered on the same night inside their own houses in the region of Jardim Campo Belo. In response, the residents of the Menino Chorão community, together with their leader, protested against this violence, blocking for a few hours the flow of

the Engenheiro Miguel Melhado de Campos avenue. This manifestation was supported by *Marcha Mundial de Mulheres*, a nationwide organization, and was broadcast by local media<sup>22</sup> (Moysés and Rizzatti, 2017). Thus, the pact also supported women who lived on the surrounding areas of the occupation.

It is important to note that during the period when the pact was in effect, Ms. Ramona had no regular partner, so she took less risk of experiencing an episode of aggression and having to create the courage to report her own partner. It is essential to remember the complexity involved in reporting such a situation to understand the dimension of this pact. Many women do not want their ex-partners to be imprisoned, since imprisonment is one of the main technologies for maintaining Brazilian structural inequalities (Akotirene, 2020; Borges, 2018).

The rates of femicide<sup>23</sup> in the country are enormous and they are mainly centered on the black and poor population, as already presented in this article. For the same reason, Ms. Ramona lived an imminent risk of being assaulted or even suffering femicide as a strategy to demobilize such a pact. Thus, seeking to protect herself and concomitantly strengthen the pact, the leader was dedicated to its disclosure. After some articles about the pact were published, there was a broad positive response from several local institutions.<sup>24</sup> Ms. Ramona participated in lectures and discussions at public and private universities in Campinas/SP, was interviewed by other local media, as well as expanded her participation in organizations in defense of women. These communicational actions proved to be essential for the maintenance and efficiency of the pact.<sup>25</sup> According to the

leader, domestic violence was eradicated in the community for three years, between 2012 and 2014, a period in which the disclosure of the pact was more constant.

The intense dynamics of arrival and departure of families, characteristic of urban occupations, was an additional challenge for the maintenance of the pact. Moreover, from 2014 onwards, the political and economic crisis was installed in Brazil, worsened since the questionable impeachment of then-president Dilma Rousseff (PT/2011-2016). This political process at the national level, which resembled a parliamentary coup, strengthened several discourses that disagree with the pact against domestic violence, such as: questioning the struggle for gender equality and the right to sexuality, fighting for human rights, reaffirming the arming of the population as a national security policy, promoting hate speech, among others. Thus, we believe that to understand the demobilization of the pact we must take into consideration this significant political crisis experienced in the country combined with the population dynamics of urban occupations and its enormous confrontation with the structural inequalities that characterize Brazilian socio-spatial formation.

Finally, in 2016, the first religious institutions arrived in the community, and their leaders began an intense campaign against Dona Ramona and the pact, until it was completely broken. Nevertheless, in the year 2018, after the discovery that some of these religious leaders committed harassment and sexual violence against some residents, they were kicked out by being stoned, as the leader says. However, so far the pact has not been reconstituted, which does not mean that this will not happen. Anyway, The leader highlights

that it is necessary to reestablish this debate in the community meetings and restart the path of awareness and confrontation since there are currently few women who lived in the community when the pact was valid and who remain there until today.

Thus, the pact against domestic violence established in Menino Chorão community, which was in effect from 2012 to 2016, resists the structure instituted by gender inequalities based on the social construction of gender and is understood as a victory, even if an ephemeral and incomplete one. It is a victory achieved through the tensioning of social power relations, tending to an alternative rationality and modernity by confronting logics that reproduce power relations.

## Final remarks

The pact against domestic violence is a geographical event resulting from the accumulation of thread-gestures in the personal life of both the leader of Menino Chorão community and the other residents, as well as the history of the place itself. Some of these women have met before in other occupations, in other moments of their lives and have supported each other until the peak of their mobilization, which took place when the pact was instituted. Although ephemeral and incomplete, since it was dismantled, the pact can be understood as a victory for the population and the place. All people who have experienced its implementation and maintenance have accumulated knowledge

and skills on gender inequalities and social struggle, constituting themselves as collective "subjects".

To establish and maintain this pact, it was necessary to tension the social construction of gender in the daily life of the place. There are some aspects that we see as essential to the keeping of the pact: the bonds of trust that were built among women and the possibility of intervening through local businesses and shared spaces, such as the bar and the soccer field. All this was made possible by the fact that urban occupations are parcels of city built in an organized way by the population that resides there. This characteristic requires the development of solid relationships in the place, leading the people who live there to establish ties with each other. In addition, the considerable ratification by the male residents and the strategic use of communication spreading the pact beyond the boundaries of the community have also proved essential for its maintenance and efficiency.

Thus, it is possible to create alternative rationalities and modernities to the capitalist social construction of gender and its rationality and modernity. We consider that these victories are part of the daily life of urban peripheries throughout the country. It is necessary that researches on urban space and urbanization address these cases, recording and studying them so we can understand these socio-spatial processes that question the racist-capitalist-patriarchal system - and they are not few. In this way, the glimpse of a post-capitalist society can be expanded and, at the same time, assimilated, which is essential for its strengthening.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9882-0995>

Ribeirão Preto University, Faculty of Architecture and Urbanism, Architecture and Urbanism degree.

Ribeirão Preto, SP/Brasil

University of Campinas, Institute of Geography, Department of Geography. Campinas, SP/Brasil.

helenarizzattifonseca@gmail.com

**Translation:** the article was translate by Fernanda Morse.

## Acknowledgements

This article received support from the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq) - Process No. 140553/2017-7.

## Notes

- (1) Her name was changed.
- (2) In Portuguese the term is “*sujeitas coletivas*”, that is, the substantive “*sujeitas*” is applied in feminine and plural form in a kind of neologism. Unfortunately, in English we cannot reproduce this procedure.
- (3) We freely translated quotes from articles and books written in Portuguese and Spanish that do not have English translation.
- (4) Free translation from: “*en el espacio abierto en y por las movilizaciones sociales de fines de siglo XX e inicio del XXI, movimientos que atraviesan y rompen con la modernidad realmente existente de la cual provienen, encontramos el laboratorio social, político, vivencial, imaginante y enunciativo, performativo y prefigurativo, de lo que denominamos modernidad alternativa, postcapitalista*” (Millán, 2013, p. 50).
- (5) Free translations from “*tendencia totalizante de una forma de la modernidad, al tiempo que hay la existencia de otras formas posibles de modernidad, como simultaneidad tensionada del tiempo presente*” (ibid., 47) and “*si bien es cierto que no se puede concebir el capitalismo sin la modernidad, sería sin embargo posible imaginar una modernidad sin capitalismo, que ha existido en el pasado, como proyectos derrotados de una modernidad no capitalista; y que se nos presenta como potencia prefigurada en el presente*” (ibid., p. 51).

- (6) Free translation from: “A colonialidade é ao mesmo tempo (1) o contraponto complementar da modernidade (não existiria modernidade sem colonialidade, e vice-versa); (2) herança, atualização e continuidade da colonização (que, mais do que a chegada do colonizador, era a chegada de um “pacote enredado de relações de poder”); e (3) uma forma de leitura totalizante do modo de produção capitalista que, ao invés de privilegiar uma forma específica de exploração, dominação e hierarquização (a relação de classe) como sendo aquela capaz de definir o todo, toma a ideia de que este modo de produção não se afirmaria sem a coexistência [...] de múltiplas formas de poder operantes na complexidade das interações e do tecido social (2019, p. 4).
- (7) Free translation from: “há uma zona incerta que não se reduz às fronteiras físicas (se é que elas existem) do que chamamos de ‘periferia’, pois passa por todo o entrelaçado da vida social, pelas práticas e suas mediações, pelos circuitos da vida urbana e pelas conexões que se fazem nas dobraduras da vida social” (Telles, 2007, p. 204).
- (8) The University of São Paulo’s Nucleus of Studies on Social Markers of Difference (Núcleo de Estudos sobre Marcadores Sociais da Diferença – Numas) defines the markers as: “classification categories understood as social, local, historical and cultural constructions, which both belong to the order of social representations - like fantasies, myths, ideologies that we create - and influence the world through the production and reproduction of collective identities and social hierarchies”. Therefore, the differences are inscribed in a set of social relations.
- (9) The imbricationist analysis has gained strength in researches lately through the concept of intersectionality coined in 1989 in the United States by Afrojurist Crenshaw (1989). In the same direction, Collins (2019) proposes the idea of a matrix of domination that associates the oppressions of gender, race, class and nation, being necessary “to determine the bonds between these systems” (Collins, 2016 p. 108). Several Brazilian authors have addressed the issue of intersectionality, even before the term was coined, notably Lélia Gonzalez (Akotirene, 2019).
- (10) In Portuguese, these terms are known, respectively, as: “*arte do fazer*”, “*viração*” and “*arte do contorno*”.
- (11) Coetaneity means that, although knowledges come from the past, they are also part of the present, constituting a continuity between these two moments that can be captured coetaneously.
- (12) Free translation from “A ação espontânea sustenta-se na comunicação e em saberes pretéritos [...]. Evidentemente, existe dominação da ação espontânea e preservada de aprendizados pretéritos, das relações hierárquicas e da vivência da escassez. Porém essa ação possui a capacidade de ir além do já concebido e previsto. Dos gestos-fios “impensados” podem vir descobertas radicalmente novas e vínculos imprevisíveis, o que também é necessário à tessitura do social, especialmente num período caracterizado pelo esgarçamento de relações sociais. Acrescente-se que o entendimento como “impensado” por determinado segmento social pode simplesmente expressar a existência de racionalidades alternativas, estranhas à lógica sistêmica (parcelar e excludente) dominante” (Ribeiro, 2005, p. 421).
- (13) Free translation from “ficar prisioneiro do presente ou do passado é a melhor maneira para não fazer aquele passo adiante, sem o qual nenhum povo se encontra com o futuro” (Santos, 2014, p. 161).
- (14) Free translation from: “*podemos (y debemos) decir que han expandido sus libertades por caminos que no estaban para ellos en la sociedad civil*” (Chatterjee, 2008, p. 143).

- (15) Free translation from: “Não há um plano macro e um plano micro, como creem certos intelectuais [...]. Evidentemente, há uma malha grossa e uma malha fina, uma sendo o avesso da outra, e não níveis diferentes. A rigor, poder-se-ia dizer que os processos sociais apresentam duas faces: uma micro e outra macro, sobressaindo-se uma ou outra, dependendo das circunstâncias. Transmitindo as palavras de plano e nível a ideia de hierarquia, as pessoas põem logo o macro acima do micro. Essa nova terminologia [do nó frouxo] pretende evitar essa hierarquização, além de mostrar o emaranhado desses processos. *E as mulheres sabem como tecer a malha social, operando em processos macro e em processos micro*” (grifo nosso, Saffioti, 2013, p. 80 and 81).
- (16) The definition of what human rights mean should also come into question. Therefore, the author points out the relevance and urgency of deepening the understanding of human rights in the feminine sphere (Saffioti, 2015, p. 78).
- (17) According to the Brazilian Atlas of violence (Ipea, 2019, p. 40), “[...] there is recognition in the international literature that the significant majority of intentional violent deaths occurring within homes are perpetrated by acquaintances or people who have intimate relationships with the victims. Therefore, the rate of intentional lethal incidents against women occurring within households is a good proxy for measuring femicide. Of course, even if the actual number of feminicides is not equal to the number of women killed inside the household (specially since several cases of femicide occur outside the household), such a proxy can serve to highlight the evolution of femicide rates in the country.”
- (18) Free translation for: “Há [...] uma ideologia de defesa da família, que chega a impedir a denúncia [da violência doméstica e intrafamiliar], por parte de mães, de abusos sexuais perpetrados por pais contra seus (suas) próprios(as) filhos(as), para não mencionar a tolerância, durante anos seguidos, de violências físicas e sexuais contra si mesmas” (Saffioti, 2015, p. 74).
- (19) According to the airport's expansion plans, in the area occupied by Menino Chorão community, private parking lots would be built in addition to those that already exist within the macrofix of transportation itself.
- (20) The data and information included in this section of the text are the results of field works in which the researcher conducted interviews and workshops in the community between 2014 and 2020 to carry out extension projects and masters and doctoral research.
- (21) In Portuguese, this saying counts with an internal rhyme between the words “mulher/colher”: “Em briga de marido e mulher, não se mete a colher.” This rhyme adds a rhythm to the saying (important aspect to its spreading) that we cannot reproduce in our English translation. But, as it is said, choosing the word “colher” has to do also with the domestic ambiance of couple’s fights, that’s why we choose for a literal translation of the dictate.
- (22) <http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2013/10/apos-serie-de-mortes-mulheres-protestam-contraviolencia-domestica-em-campinas.html>. Last accessed on April 16th, 2020.
- (23) According to the 2013 Joint Parliamentary Inquiry Commission on Violence Against Women, femicide is “the ultimate instance of control of women by men: the control of life and death. It is expressed as an unrestricted affirmation of possession, equating women with an object when committed by partners or ex-partners; as the subjugation of women's intimacy and sexuality through sexual violence associated with murder; as the destruction of women's identity through mutilation or disfigurement of their bodies; as the degradation of women's dignity by subjecting them to torture or cruel or degrading conditions”. This definition can be found in <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencias/feminicidio/>; accessed 30 Jul 2019.

- (24) Brasil Urgente Campinas television report, available in: <https://www.youtube.com/watch?v=0vt8rm0jHF4>. Last accessed on April 16th, 2020.
- (25) In some discussions in which the leader participated, mainly in universities and colleges, she was criticized for using violence against aggressors. We consider this criticism mistaken. Whoever lives in the place decides the dimension of their acts. Outsiders have no idea of the magnitude of the violence they were experiencing and are not in a position to make such criticism. Add to this the complex issue of imprisonment in the country that does not present itself as a solution to the problem.

## References

- AKOTIRENE, C. (2019). *O que é interseccionalidade?* Belo Horizonte, Letramento. (Coleção Feminismos Plurais, coordenação Djamila Ribeiro).
- AKOTIRENE, C. (2020). *Ó pa í, prezada! Racismo e sexismo institucionais tomando bonde nas penitenciárias femininas*. São Paulo, Pólen.
- BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (2015). Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações*. Londrina, v. 20, n. 2, pp. 27-55.
- BORGES, J. (2018). *Encarceramento em massa. Coordenação Djamila Ribeiro. Feminismos Plurais*. Belo Horizonte, Letramento e Justificando.
- BRANDÃO, C. (2012). *Território & desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora Unicamp.
- CHATTERJEE, P. (2008). "La política de los gobernados". In: CHATTERJEE, P. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- COLLINS, P. H. (2016). Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Revista Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, pp. 99-127.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*. São Paulo, Boitempo.
- CRENSHAW, K. (1989). *Mapping the margins: intersectionality, Identity Politics, and violence against women of color*. Disponível em: <https://negrasoulblog.files.wordpress.com/2016/04/mapping-the-margins-intersectionality-identity-politics-and-violence-against-women-of-color-kimberle-crenshaw1.pdf> - Acesso em: 11 ago 2019.
- DE CERTEAU, M. (2003). *A invenção do cotidiano. Artes de fazer*. Petrópolis, Vozes.
- FEDERICI, S. (2017). *Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva*. São Paulo, Elefante.
- GARCIA, A. (2009). *Desigualdades raciais e segregação urbana em antigas capitais: Salvador, cidade D'oxum, e Rio de Janeiro, Cidade de Ogum*. Rio de Janeiro, Garamond.
- HARVEY, D. (2010). *The Enigma of Capital*. New York, OXFORD University Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). *O enigma do capital: e as crise do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.

- HELENE, D. (2015). *Preta, pobre e puta: a segregação urbana da prostituição em Campinas – Jardim Itatinga*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2019). Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 951-974.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019). *Atlas da violência*. São Paulo.
- MASSEY, D. (1994). *Space, place and gender*. Mineápolis, University of Minnesota Press.
- McDOWELL, L. (1999). *Gender, identity and place: understanding feminist geographies*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- MESTRE, A. P. (2015). *Sentidos da modernização na periferia da metrópole: o consumo de energia elétrica na economia dos pequenos em Heliópolis-SP*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MILLÁN, M. (2013). Crisis civilizatoria, movimientos sociales y prefiguraciones de una modernidad no capitalista. *Acta sociológica*, n. 62, pp. 45-76.
- MOTTA, D. (2017). *Desvendando o nó: a experiência de auto-organização das mulheres catadoras de materiais recicláveis do Estado de São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MOYSÉS, M. (2016). *Urbanização corporativa e os conflitos urbanos em Campinas-SP: uma análise a partir da região do Jardim Campo Belo*. Trabalho de Conclusão de Curso. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MOYSÉS, M.; RIZZATTI, H. (2017). A urbanização de Campinas-SP e os recentes conflitos urbanos na região do Jardim Campo Belo. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 7, n. 1, pp. 131-153.
- OKIN, S. M. (2008). Gênero, o público e o privado. *Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 16, n. 2, pp. 305-332.
- PATERNIANI, S. Z. (2019). *São Paulo cidade negra: branquidade e afrofuturismo a partir de lutas por moradia*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade Nacional de Brasília.
- RIBEIRO, A. C. T. (2005). Sociabilidade hoje: leituras da experiência urbana. *Cadernos CRH*, v. 18, n. 45, pp. 411-422.
- \_\_\_\_\_ (2013a). “O desenvolvimento local e a arte de ‘resolver’ a vida”. In: RIBEIRO, A. C. T. *Por uma sociologia do presente: ação técnica e espaço*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- \_\_\_\_\_ (2013b). “Cartografia da ação social: região latino-americana e novo desenvolvimento urbano”. In: RIBEIRO, A. C. T. *Por uma sociologia do presente: ação técnica e espaço*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RIZZATTI, H. (2014). *O recente processo de urbanização da cidade de Campinas-SP (1990-2014): as ocupações urbanas – um estudo dos usos do território na Região Sul*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- \_\_\_\_\_ (2015). As maiores ocupações urbanas da cidade de Campinas-SP: resistências e permanências. *Revista de Ciências Humanas*, v. 49, n. 2, pp. 183-204.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Urbanização corporativa vista pelo avesso: periferização, interseccionalidade e lugar – uma análise a partir das ocupações de terras urbanas*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

- RODRIGUES, A. M. (1988). *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo, Contexto.
- SABATÉ, A.; RODRÍGUEZ, J.; DÍAZ, M. (1995). *Mujeres, Espacio y Sociedad. Hacia una Geografía del Género*. Madrid, Síntesis.
- SAFFIOTI, H. (2013). *A mulher na sociedade de classe*. São Paulo, Expressão Popular.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo, Expressão Popular.
- SANTOS, M. (1999). O território e o saber local: algumas características de análise. *Cadernos Ippur*, ano XIII, n. 2, pp. 15-26.
- \_\_\_\_\_. (2008a). *Por uma Geografia nova*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *A urbanização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo, Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2014). *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel.
- \_\_\_\_\_. (2017). *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, R. (2019). Geografia da ação nas lutas anti-racismo: um olhar aproximativo. In: XVIII ENANPUR. *Anais...* Natal.
- SCOTT, J. (1989). *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Nova York, Columbia University Press.
- SILVA, J. M. (2009). *Geografias subversivas: discursos sobre espaço, gênero e sexualidades*. Ponta Grossa, Todapalavra.
- SIMÕES, G.; CAMPOS, M.; RAFAEL, R. (2017). *MTST: 20 anos de história – luta, organização e esperança das periferias do Brasil*. São Paulo, Autonomia literária.
- TAVARES, R. (2015). *Indiferença à diferença: espaços urbanos de resistência na perspectiva das desigualdades de gênero*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- TELLES, V. (2007). “Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa)”. In: RIZEK, C.; OLIVEIRA, F. *A era da indeterminação*. São Paulo, Boitempo.
- \_\_\_\_\_. (2015). “Fronteiras da lei como campo de disputa: notas inconclusas a partir de um percurso de pesquisa”. In: BIRMAN, P.; LEITE, M. P.; MACHADO, C.; SA CARNEIRO, S. *Dispositivos urbanos e trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro, FGV.

Received: June 10, 2020

Approved: July 6, 2020



# Um movimento social visto por dentro: a proposta contra-hegemônica do Movimento “Direitos Urbanos”

A social movement seen from within: the counter-hegemonic  
proposal of the “Urban Rights” Movement

Jouberte Maria Leandro Santos [I]  
Sérgio Carvalho Benício de Mello [II]

## Resumo

Este estudo objetiva analisar o discurso do movimento social “Direitos Urbanos” (DU) e compreender como esse movimento se articula para desafiar discursos hegemônicos do urbanismo moderno e promover discursos alternativos ao modelo neoliberal. Para tal, utilizamos o aporte teórico da teoria dos Novos Movimentos Sociais (NMS). A arqueologia foucaultiana, com o objetivo de identificar as estratégias de construção do discurso do DU a partir dos sujeitos que o constituem, foi utilizada. As análises indicaram o DU como um centro contra-hegemônico, resistente e combativo ao modelo de gestão urbana desenvolvido na cidade do Recife, afirmando um projeto alternativo de cidade. O DU possui hierarquia fluida, estratégias dinâmicas e contingenciais, atua em rede e aglomera-se para demandas específicas.

**Palavras-chave:** novos movimentos sociais; contra-hegemonia; discurso, “direitos urbanos”; análise foucaultiana.

## Abstract

*This study aims to analyze the discourse of the social movement “Urban Rights” (UR) and understand how this movement is articulated to challenge hegemonic discourses of modern urbanism and promote discourses that are alternative to the neoliberal model. We used the theoretical contribution of the New Social Movements (NSMs) theory. Foucault's archeology was employed in order to identify the strategies for constructing the UR discourse based on the subjects that constitute it. The analyses indicated that UR is a counter-hegemonic and resistant center that combats the urban management model developed in the city of Recife, affirming an alternative city project. UR has a fluid hierarchy, dynamic and contingency strategies, operates in a network, and agglomerates for specific demands.*

**Keywords:** new social movements; counter-hegemony; discourse; urban rights; Foucauldian analysis.



## Introdução

Este trabalho objetiva analisar o discurso do movimento social “Direitos Urbanos” e compreender como esse movimento se articula para desafiar discursos hegemônicos do urbanismo moderno e promover discursos alternativos ao modelo neoliberal.

As cidades contemporâneas, principalmente as do Sul global, vivem uma crise estrutural e de significado. Os planos e planejamentos desenvolvidos sob o paradigma da modernidade criaram uma urbanidade que não encontra, no homem, o padrão para sua escala de construção. A globalização, a cultura da velocidade, a reestruturação econômica e as políticas neoliberais implementadas por instituições nacionais e supranacionais mudaram a matriz institucional-territorial da governança urbana e mudaram, principalmente, a escala na qual a cidade é projetada.

É nessa conjuntura de crise de modelo urbano que demonstrou não funcionar que surgem demandas sociais e contra discursos, questionando a maneira como a cidade vem sendo projetada. Por isso, os processos e as práticas que envolvem o planejamento e a construção de grandes projetos de infraestrutura urbana, sejam eles conjuntos habitacionais, *shoppings* ou aeroportos, são locais de intensa contestação política (Spinoza; Negrete; Dattwyler, 2019).

Recife, *locus* desta análise, é exemplo de cidade que apresenta essas contradições sociais, ambientais e econômicas que geram insatisfações e reivindicações por mudanças no modelo de gestão e que exigem o enfrentamento dos problemas encarados pelos cidadãos. A presente pesquisa foi operacionalizada

a partir da análise foucaultiana do discurso (Foucault, 2008) do movimento social Direitos Urbanos (DU), localizado na cidade do Recife, no período entre 2012 a 2016. O intervalo foi utilizado por ser período de formação e maior projeção do movimento na cidade.

O DU, objeto deste estudo, ganhou importância no cenário de luta urbana em 2012, quando da construção de um complexo de edifícios denominado “Novo Recife”. O projeto revoltou alguns moradores da cidade do Recife que, reunidos em torno do grupo “Direitos Urbanos”, passaram a liderar e realizar ocupações e manifestações frequentes reivindicando mudanças na reformulação do projeto e no plano urbanístico da cidade. Neste trabalho buscaremos responder a alguns questionamentos como: “Que sentidos o DU agrega a cidade do Recife?”; “Que pautas foram consideradas mais relevantes?”; “Quais estratégias de ação utilizam o DU?”; O DU, como sujeito político, procura estabelecer um discurso alternativo de cidade que se diz oposto ao estabelecido pelo discurso neoliberal?”.

Na próxima seção, apresentaremos um apanhado teórico dos Novos Movimentos Sociais Urbanos e, a seguir, a metodologia e as análises realizadas sobre o fenômeno e, por fim, algumas considerações finais.

## A entrada das massas no espaço político: origens

Buscaremos uma aproximação a diferentes paradigmas que ocuparam a análise dos movimentos sociais ao longo de sua história. Podemos diferenciar quatro fases principais nas quais podem ser divididas as análises sobre

os movimentos sociais: a primeira começa com o estudo maciço do movimento sindical ou movimento obreiro. A segunda etapa inicia com as revoltas de maio de 1968, em Paris, e é marcada pelas contribuições dos norte-americanos – representadas pela Teoria da Mobilização dos Recursos – e dos europeus – definidas pelo chamado paradigma dos Novos Movimentos Sociais –, ambas modificaram significativamente as análises teóricas sobre os movimentos sociais e manifestações populares. No fim da década de 1980, surge a terceira fase, caracterizada por uma espécie de homogeneização das interpretações teóricas, tanto no continente europeu quanto nos EUA, a proliferação de diversos movimentos sociais e novas metodologias de análise. A quarta e última etapa corresponde à produção formulada nos últimos anos, marcada pelo contexto da globalização e da institucionalização dos movimentos sociais (Santamarina, 2008). Neste trabalho nos concentraremos na última etapa.

Santamarina (ibid.) destaca as diferenças entre as formas de ação coletiva atuais e os movimentos sociais clássicos: nos movimentos sociais contemporâneos não estão claros os papéis dos participantes na estrutura; existe uma pluralidade de ideias e valores; as demandas sociais são, geralmente, de caráter cultural e simbólico; há uma relação difusa entre o individual e o grupal; caracterizam-se pela não violência e desobediência do poder civil; são entendidos como uma resposta à crise de democracia nas sociedades ocidentais.

Outra mudança é a forma de organização entre uns e outros movimentos. Os movimentos clássicos tiveram como característica uma estrutura hierárquica e centralizada para conseguir mobilizar-se; já os movimentos

sociais contemporâneos usam estruturas descentralizadas, abertas, com maior participação de todos os envolvidos. Também se pode falar das diferenças com respeito ao estilo político: enquanto os movimentos clássicos buscam institucionalizar-se para alcançar poder; os Novos Movimentos Sociais, em sua maioria, optam por ficar à margem dos circuitos institucionais e pressionar mais a opinião pública. Em definitivo, não existe um modelo único de organização dos movimentos (Marugán, 2002).

Movimento social é um sistema de narrações, de registros culturais, explicações e prescrições de como os conflitos são expressos socialmente e através dos quais a sociedade é reformada (Ibarra e Tejerina, 1998, p. 12). Pode ser entendido, também, como um agrupamento de pessoas que, diante de um conflito ou de um problema, se organiza para tentar mudar o rumo da sociedade (Giner, Lamo de Espinosa e Torres, 2004).

Na Europa, logo depois das manifestações de maio de 1968, a abordagem clássica marxista, que priorizava a análise pela categoria de luta de classes, passou a ser criticada por autores como Alan Touraine, Ernesto Laclau e Manuel Castells, cuja aproximação resultou na “Teoria dos Novos Movimentos Sociais” (NMS). Laclau (1986) afirma que, com a teoria dos NMS, a problemática do sujeito passou a ser tratada de forma diferenciada na teoria sociológica, pois politizava espaços alternativos de lutas como, por exemplo, os movimentos que surgiram na América Latina a partir da década de 1980.

Para Laclau (ibid.), a emergência do NMS deu-se com a proliferação de diferentes “posições de sujeitos”, dificultando a identificação de um referente. Por exemplo, um operário

é também um consumidor, e essas posições, para teoria marxista, não são estáveis. O indivíduo hoje assume diversas posições sociais.

No entanto, vale ressaltar que essas perspectivas teóricas que se constituíram e se tornaram dominantes nos anos 1980 foram forjadas em oposição ao marxismo, buscando negar a relevância da dimensão de classe e a centralidade da luta de classes: quer seja a teoria dos novos movimentos sociais, da mobilização de recursos ou da mobilização política, são todas caracterizadas por essa negação.

Segundo Galvão (2011), de modo geral, para essas perspectivas, a mobilização produz-se a partir de fatores sociais e exprime objetivos culturais, pós-materialistas (como valores, identidades, reconhecimento), de modo que não seria possível (nem faria sentido) a relacionar ao pertencimento de classe dos atores mobilizados.

Hoje entendemos ser possível identificar uma recuperação do interesse intelectual pelo marxismo, pelo próprio Laclau e por Castells, além de autores como Harvey e Lojkin, principalmente sobre as questões urbanas.

Castells (1983) e Lojkin (1981), por exemplo, tratam da questão urbana e do papel dos movimentos sociais nos processos de produção do urbano. Lojkin (ibid., p. 292) define movimento social como a capacidade de um conjunto de agentes das classes dominadas diferenciar-se na tentativa de lutar contra a subordinação e dependência dessas classes com relação à classe dominante e ao sistema socioeconômico em vigor. Por isso, segundo o mesmo autor, “o movimento social será definido, em última instância, por sua capacidade de transformar o sistema socioeconômico no qual surgiu” (ibid., p. 298).

Para um movimento social contemporâneo, a questão é de classe, mas não apenas sobre isso. Laclau tem razão ao afirmar que as novas contradições sociais provocadas pelo desenvolvimento do capitalismo não se reduzem aos conflitos de classe e que as formas sob as quais os conflitos se apresentam não se circunscrevem ao universo do trabalho (Galvão, 2011). Os interesses de classes existem e influenciam a dinâmica de dominação e subordinação, mas são apenas uma das formas de opressão. O “inimigo” que os movimentos sociais enfrentam não é definido apenas em função da exploração da força de trabalho, como nos movimentos clássicos, mas pela possibilidade de desestruturação de uma organização social a um só tempo, capitalista, sexista, patriarcal e racista (Laclau, 1986, p. 21). Assim, ainda que nem todas as reivindicações sejam de classe e nem todos os conflitos sejam anticapitalistas, essas reivindicações e conflitos podem se articular, de diferentes maneiras, com as reivindicações de classe.

O ideal básico defendido por Castells, Lojkin, Melucci, Laclau, Mouffe, Touraine e o que nós acreditamos parece ser a criação de um sujeito social, de um sujeito político que reivindique um espaço da cidadania democrática e justo.

Na América Latina, no novo milênio, esse ideal é retomado pelos movimentos populares urbanos, como os movimentos comunitários de bairros, principalmente no México e na Argentina (Gohn, 2014). Esses movimentos vêm se multiplicando na cena pública como agentes de renovação das lutas coletivas. Movimentos que estavam na sombra e tratados como insurgentes emergem com força organizatória, como os piqueteiros

na Argentina, os cocaleiros na Bolívia e no Peru e zapatistas no México. Outros, ainda, articulam-se em redes compostas por movimentos sociais globais ou transnacionais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no Brasil, e a Via Campesina, além da Coordenadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (Cloc) (ibid.).

Nos últimos anos, observa-se, no Brasil, um crescimento na atuação dos movimentos sociais, ONGs, instituições filantrópicas, coletivos urbanos, associações de vizinhos, entre outros envolvidos no processo de busca pela democracia, justiça social, liberdade, autonomia e, sobretudo, direito à cidadania.

Especificamente em Pernambuco, *locus* desta pesquisa, um dos primeiros a discutir os movimentos sociais urbanos foi Maranhão (1979). Como no restante do País, o fim da ditadura e o início da democracia coincidiram ou permitiram o destaque, mesmo que de poucos, de movimentos sociais como as Associações de Moradores – organizadas para resistir às remoções –, os movimentos de invasores, o movimento contra a carestia e os movimentos originados através do trabalho da Igreja Católica. Ainda incipientes e débeis, os movimentos sociais em Pernambuco permitiram considerar o nível de consciência e organização das classes populares urbanas.

Leite (1977), outro autor importante que demonstrou a emergência dos movimentos sociais no Recife, mostrou como o processo de urbanização desencadeou processos de remoções em áreas próximas ao centro da cidade, bem-servidas de transporte e em franco processo de valorização imobiliária. Começa aí o planejamento urbano em nome de uma racionalidade técnica cujo resultado, segundo o autor, é a expulsão ou a remoção das populações

ditas “marginais”, configurando-se uma consolidação de estrutura vigente de ocupação especulativa da cidade (ibid.).

São muitos os estudos que dão voz ao contínuo ativismo de organizações cidadãs preocupadas com questões urbanísticas e de política local, no Recife e no mundo. Ao examinarmos as concepções formuladas por Castells (1983 e 2009), podemos perceber, através de suas sucessivas obras, que o autor inaugurou uma concepção do urbano enquanto âmbito de consumo coletivo e, assim, ajudou a situar e diferenciar o Movimentos Sociais Urbanos (MSUs) de outros movimentos sociais. Castells insere os MSUs como um tipo específico de NMS. Neste trabalho, iremos utilizar a terminologia dos MSUs por entender que faz parte dos NMSs.

De acordo com Goss e Prudencio (2004), o padrão de ação coletiva contemporânea é a rede de movimentos, grupos que compartilham uma identidade coletiva e se articulam em redes fluidas, temporárias. Ou seja, devemos entender os MSUs como sistemas abertos nos quais o campo de ação permanece, mas seus atores não. Quanto ao objeto de ação dos MSUs na atualidade, podemos dividir em três focos principais: movimentos sociais em torno da questão urbana, pela inclusão social e habitação, exemplos como os movimentos pela moradia (luta pelo Estatuto da Cidade, redes de movimentos sem-teto, ocupações de prédios abandonados, etc.) e os movimentos e ações contra a violência urbana e as demandas pela paz.

Outro tipo de mobilização dos MSUs em torno da questão urbana é o olhar para recuperação das estruturas ambientais e espaços públicos (praças, parques) e equipamentos de uso coletivos, como direito a equipamentos

de lazer, esporte e outros serviços públicos. Um terceiro foco de mobilização é a organização popular em torno das estruturas institucionais de participação na gestão político-administrativa da cidade: Orçamento Participativo e Conselhos Gestores, democracia na tomada de decisão nas questões urbanísticas.

## Movimentos Sociais Urbanos são catalisadores da ressignificação do urbano

Os primeiros MSUs, também chamados de clássicos, são considerados como quase todas as lutas de bairro por habitação e equipamentos públicos (hospitais, escolas, praças), as propostas de bairros por renovação urbana, as organizações de proprietários ante a instalação de indústrias, ações de ocupação de casas, luta de minorias étnicas, mobilizações ecologistas e, sobretudo, as atividades de reivindicação de ocupação do espaço público realizadas pelas associações de bairro e moradores.

Na obra de Castells, podemos identificar uma evolução na forma de pensar e entender os MSUs. Inicialmente, Castells (1983) entendia que eles eram a contrapartida direta do planejamento urbano, com efeito direto na transformação social. Nessa dinâmica, o planejamento urbano, em geral, consistiria em intervir no “urbano” e assegurar os interesses da classe dominante. Os MSUs, por sua vez, seriam as práticas que tentariam “objetivamente até a transformação estrutural do sistema urbano ou até uma modificação substancial da relação de forças na luta de classes, quer dizer, em última instância, no poder do Estado” (ibid., p. 316; tradução nossa). O problema

dessa concepção é que, com relação aos efeitos do MSU, nem toda prática política de oposição social ao planejamento urbano consegue chegar a uma transformação da lei estrutural do sistema urbano (ibid., p. 317) como propõe o autor.

Então, como chegava um MSU a provocar efeitos de largo alcance? Segundo Castells, através da união dos MSUs com os partidos políticos de esquerda e sindicatos que, juntos, poderiam aumentar sua capacidade mobilizadora (ibid.). No entanto, os MSUs atuais não têm papel protagonista no câmbio social dentro das sociedades capitalistas, como pregava Castells, e muito menos exigirão que os MSUs se aliem a partidos políticos e sindicatos. Pelo contrário, o que se vê na ação dos MSUs atuais é um discurso de afastamento de instituições formais. Querem entrar na rede, mas não vincular sua marca a organizações institucionalizadas como partidos políticos, por exemplo.

Pois bem, o êxito dos MSUs será medido agora por sua eficiência em transformar o “significado urbano” e não todo o sistema urbano. Isso se conseguirá, precisamente, com uma forte autonomia com respeito aos partidos políticos, ainda que mantendo relações mútuas sempre que cada parte respeite o âmbito próprio de ação do lado oposto. Os partidos, pois, teriam sua parcela legítima na política urbana nos sistemas democráticos, e não deveriam ser observados como parte de uma “frente popular” diante do planejamento urbano (Martínez, 2003, p. 87; tradução nossa).

Assim sendo, ante um contexto econômico global, os MSUs começaram a ser vistos como “reativos” e impotentes. Ainda que pudessem alcançar uma transformação urbana através de formas de controle e autogestão de áreas locais e regiões próximas, uma atuação

e resultados mais abrangentes só seriam possíveis se os MSUs se aliassem com outros MSs mais centrais na sociedade pós-industrial que vivemos hoje. Mas que transformações do urbano são essas que os MSU poderiam alcançar? Segundo Castells (1983, p. 409), a principal contribuição do MSU seria impor um novo significado urbano em contradição com o significado urbano institucionalizado e contra os interesses da classe dominante.

Um aspecto que precisa ser analisado nos MSUs é o contexto no qual os movimentos nascem. Para Pickvance (1986), é possível identificar, pelo menos, cinco dimensões contextuais relevantes com relação ao MSU: 1) os períodos de rápida urbanização que levam consigo carências urbanas de habitação ou de serviços públicos; 2) a ação tolerante ou intolerante do Estado perante os movimentos sociais, e sua intervenção em questões de consumo coletivo; 3) o contexto político na medida em que existam mobilizações políticas mais amplas que as dos movimentos, ou tipo de ideologias de classe, ou segundo outros parâmetros que estejam ativos na política urbana, e a efetividade institucional dos partidos políticos para resolver os conflitos sociais; 4) o desenvolvimento das classes médias e de seus recursos em habilidades profissionais, contatos, tempo, dinheiro e filiações associativas; 5) os aspectos econômicos e sociais que favorecem ou obstaculizam o desenvolvimento dos MSUs, como desemprego ou mudanças culturais promovidas por outros MSs (os juvenis ou pacifistas, por exemplo).

Harvey (2008) argumenta que o acesso da política começa no próprio corpo, no território, no âmbito da vida cotidiana e se projeta no universal que, por sua vez, deve enriquecer e favorecer a emancipação da comunidade

territorial. Para Alguacil (2001, p. 11; tradução nossa), “é através destas estruturas que se pode acessar as habilidades para a participação política e a gestão dos recursos e, portanto, adquirir a condição do cidadão proativo e corresponsável”.

Como dito antes, os MSUs introduzem discussões que vão além da análise das relações de classes ou da dicotomia capital e trabalho. São resultado da aplicação desigual, insuficiente e ineficiente dos recursos empregados no desenvolvimento e manutenção das cidades. São as dificuldades no acesso da maioria da população urbana aos recursos públicos, as carências e defasagens no nível de apropriação dos transportes coletivos, de habitação, dos esgotos, da saúde, da educação e dos equipamentos sociais; são os fatores que afetam a qualidade de vida dos moradores urbanos e que geram revoltas e movimentos em busca por mudanças e melhorias.

Exemplos dessa perspectiva são os novos movimentos que tomaram força nas grandes cidades com o lema “Salvemos...” ou “Ocupe...”. Dentro dessas marcas, convivem numerosas reivindicações e diferentes formas de organização e resistência ativadas pelas demandas locais e pela globalização, pela perda de referências, pela degradação ecológica, pelo modelo de crescimento insustentável, entre outros.

Nos últimos anos, esses fenômenos foram cada vez mais frequentes, como casos que deram início à Primavera Árabe ou, por exemplo, na Espanha, em 2011, quando jovens ocuparam praças para pedir mudanças no sistema político espanhol e por mais democracia participativa. Outros casos, como Ocupe Wall Street nos EUA (2011), Reino Unido (2011) e no Brasil (2013), foram manifestações que

repercutiram no mundo inteiro (ibid.). Na Turquia, em 2013, os protestos começaram na cidade de Istambul para preservar uma praça que se pretendia entregar a um grande *shopping* e, posteriormente, transformou-se em protestos contra o governo por todo o país. Os movimentos pró-democracia que aconteceram em Hong Kong (2014), pró-clima em Berlim (2015), manifestações a favor e contra refugiados (Berlim e França, 2015), anti e pró-governo federal (Brasil, 2015 e 2016) também são exemplos relevantes. No Brasil esse período foi de grande instabilidade política, culminando com o *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff. No caso do Brasil, as manifestações começaram pela redução da tarifa no transporte público, mas tomou outros rumos no País inteiro. Em todas as manifestações, as demandas eram diversas e, muitas vezes, específicas e localizadas.

Um ponto importante dessas manifestações em todo o mundo e, no Brasil, a partir de 2013, foi o desvelamento do panorama de incerteza, violência, perda de valores, crises financeiras, vivido por esses países, causando medo na população e tornando evidente a desidentificação entre essa população e as instâncias da ordem estatal. A partir desse momento, discursos exigindo “ordem” ganham relevância, e uma ascensão de discursos radicais levam a muitos desses países a optar por governos de extrema-direita, como foi o caso do Brasil.

Sem dúvida, essa conjuntura influencia e modifica a dinâmica das lutas sociais e as formas de ação dos movimentos sociais que, muitas vezes, perdem força ou são oprimidos pelas classes dominantes. Nesse contexto, a questão urbana é atravessada por

novos governos, ideologias e demandas que podem tornar ainda mais difíceis os processos de mudanças.

É verdade que parece claro, para todos os agentes, que o modelo de cidade vigente não é bom para ninguém. São muitas as convergências que consideram mudar e propor um modelo definitivo de cidade para o futuro. No entanto, ainda é necessária maior avaliação crítica das ações dos governos locais e um olhar mais atento às forças estratégicas progressistas, ou seja, movimentos sociais, sindicatos, organizações indígenas e ONGs.

Diante da realidade em que estão as cidades, alguns estudiosos (como David Harvey, Henri Lefebvre, Jan Gehl, Jane Jacobs) criticam e tentam propor novas formas de construí-la. A chamada ao *direito à cidade* afirma-se como um apelo, como uma exigência. A reivindicação da natureza, o desejo de aproveitar dela são desvios do direito à cidade. Uma tentativa de fugir à cidade deteriorada, a uma vida alienada.

Para Harvey (ibid.), o direito à cidade significa o direito de todos nós criarmos cidades que satisfaçam necessidades humanas; as nossas necessidades. Para o autor, todos devemos ter os mesmos direitos de construir diferentes tipos de cidades que queremos que existam. Para isso, precisamos abraçar a diversidade de anseios urbanos e dos movimentos sociais. Em busca, não por um direito ao que já existe, mas por um direito para reconstruir e reinterpretar a cidade como um corpo político diferente do que temos hoje.

No Brasil, as primeiras lutas urbanas tendo como demanda o direito à cidade ganharam importância em meados dos anos 1980, em torno de uma plataforma da reforma urbana, para mudar a realidade de segregação,

discriminação e desigualdade nas cidades brasileiras. O marco dessa luta deu-se numa coalizão de organizações populares e da sociedade civil denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana, que resultou numa emenda popular de reforma urbana, na Constituição Brasileira de 1988. A plataforma por reforma urbana tinha como principais objetivos: o reconhecimento do direito à cidade como um direito fundamental; o direito à propriedade urbana, a uma política urbana que promovesse as funções sociais da cidade e da propriedade; e a implementação da Gestão Democrática da Cidade, de modo a assegurar a participação popular dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

Esses princípios deram origem à lei nacional Estatuto da Cidade e ao Ministério das Cidades. A experiência brasileira de buscar o reconhecimento institucional do direito à cidade, a partir de uma ação política da defesa da implantação da plataforma da reforma urbana, contribuiu para que fosse introduzido, gradativamente, nos Fóruns Internacionais Urbanos, o Direito à Cidade, na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos.

Em 2000, o Fórum Social Mundial tornou-se palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade. A estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes com as questões urbanas foi elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade.

O processo desencadeado no Fórum Social Mundial, de construção da Carta Mundial do Direito à Cidade, teve como objetivo disseminar o conceito do direito à cidade e seu reconhecimento institucional como um novo direito humano, nos organismos das Nações Unidas (por exemplo, Agência Habitat, Pnud,

Comissão de Direitos Humanos), bem como nos organismos regionais (por exemplo, Organização dos Estados Americanos).

No entanto, como um movimento por direito à cidade pode ser incorporado de maneira efetiva ao planejamento urbano de estados e prefeituras em países como o Brasil e em realidades tão complexas quanto a nossa? A questão central é absorver uma pluralidade de pessoas com ideologias distintas nos processos decisórios, mas que possuem um desejo em comum: uma reforma urbana. Esforços de planejadores, arquitetos, urbanistas, gestores públicos somados aos cidadãos a respeito de uma ideia que privilegie uma cidade feita pelas pessoas e para as pessoas. Essas lutas, muitas vezes, são lideradas por movimentos sociais que se formam em torno dessas demandas.

No caso do Brasil, por exemplo, o direito à cidade não se resume a espaços públicos de qualidade e às demandas mais comuns do Norte global. No contexto brasileiro, estamos falando de qualidade em estruturas mais básicas, como saneamento básico, direito à moradia, redução da violência. São pautas do século XIX que ainda não foram resolvidas. Essas demandas juntam-se a demandas mais atuais, como o direito à mobilidade, à comunicação, ao bem público, e produzem um modo de vida caótico e complexo.

*Locus* da nossa pesquisa, o Recife destaca-se historicamente pelas suas lutas, envolvendo grande parte da população carente de infraestruturas e serviços urbanos. A cidade sempre foi palco de grandes episódios da história nacional, no período colonial, na ditadura e no processo de democratização do País; sempre protagonizou embates entre a presença de uma elite nacional, setores de esquerda e movimentos sociais e populares. A polarização

política entre os setores marca historicamente a cidade e tem resultado numa instabilidade nas formas de governanças. Essas formas de governança local são resultantes de engenharias políticas heterogêneas, com princípios quase sempre antagônicos que, no correr dos processos eleitorais, causam crises de legitimação eleitoral e descontinuidade das ações do setor público municipal. Nesse sentido, podemos questionar até que ponto a sociedade civil tem participado das decisões relacionadas aos investimentos públicos. Dessa precariedade de participação cidadã na gestão pública e dos problemas, cada vez mais agravantes, dos espaços e equipamentos públicos, nascem mobilizações como o movimento Direitos Urbanos, objeto de nossa análise.

## Caminhos metodológicos

Este trabalho é predominantemente qualitativo, com influências pós-estruturalistas, que entende os discursos como uma construção social. A escolha de trabalhar com análise de discursos levou-nos a constituir um arquivo que está relacionado ao tema e ao recorte temporal da pesquisa. Assim, o arquivo constituído do período entre 2012 e 2016 (escolhido por ser o momento de maior atuação do grupo na cidade) levou em consideração os aspectos institucionais do movimento DU. Para compor o arquivo, coletamos dados a partir de observações, entrevistas e documentos de forma a atingir os objetivos de pesquisa Creswell (2010).

As observações, segundo Creswell (ibid.), são notas de campo do pesquisador sobre o comportamento e atividades das pessoas no

local da pesquisa. Durante o período de coleta de dados, participamos de reuniões, eventos, atos públicos e audiências públicas das quais o movimento Direitos Urbanos participava e/ou que ele havia convocado/organizado. Além dos dados da observação, foram realizadas 6 entrevistas com participantes ou representantes do movimento. Quanto aos documentos, utilizamos artigos do Blog Direitos Urbanos. Foram coletados todos os artigos publicados na página *web* do grupo, em um total de 234 artigos. Destes 119 são de 2012, 76 de 2013 e 39 de 2014.

Decidimos organizar a grande quantidade de dados coletados fazendo uso do *software* NVivo 12. A utilização do NVivo foi fundamental para alojar todos os dados em um único lugar, facilitando o acesso e o manuseio dos dados, o que seria impossível manualmente.

Quanto ao método de análise, como dito, utilizamos a arqueologia foucaultiana para buscar trazer à superfície a ordem interna do discurso. Foucault (2008) caracteriza método arqueológico como caminho para descobrir e descrever as regras que dirigem os discursos, ou seja, arqueologia é uma estratégia de análise do discurso. Para o autor, *discurso* é “um conjunto de enunciados, na medida em que se apoiem na mesma formação discursiva” (p. 133). Dessa forma, apresenta as formações discursivas como grupo de enunciados, dotados de funções, que seguem certas regras. Cabe aqui uma nota de esclarecimento de que este não é um estudo foucaultiano no sentido clássico, por não estarmos utilizando suas teorias para o entendimento do fenômeno MSU. No quadro a seguir, apresentaremos as categorias analíticas desenvolvidas pelo filósofo que foram utilizadas para a análise do discurso do DU:

Quadro 1 – Conceitos utilizados na análise

Conceito	Descrição
Enunciados	Uma função que cruza um domínio de estruturas e de unidades possíveis e que faz com que apareçam, com conteúdos concretos, no tempo e no espaço. [...] O referencial do enunciado forma o lugar, a condição, o campo de emergência, a instância de diferenciação dos indivíduos ou dos objetos, dos estados de coisas e das relações que são postas em jogo pelo próprio enunciado; define as possibilidades de aparecimento e de delimitação do que dá à frase seu sentido, à proposição seu valor de verdade (Foucault, 2008, pp. 98-103).
Função Enunciativa	“É uma ação que se revelou na prática enunciativa pela existência de um domínio de saberes a ela associados” (Costa e Leão, 2011, p. 307). Dessa forma, assim como específica Foucault (2008), a função enunciativa faz aparecer o enunciado como um objeto específico capaz de agir, de diversas formas, no discurso.
Regras de Formação	Para Foucault, a <i>regra</i> é uma prática social que gera sentido aos signos. O mesmo apresenta quatro categorias de regras que podemos identificar no discurso: objetos, conceitos, modalidade de enunciação e estratégias. Os primeiros derivam do discurso e são definidos por relações entre conceitos. Os segundos são elementos discursivos decorrentes que estão presentes nos enunciados. O terceiro é a forma como o discurso é praticado; procura identificar quem fala, onde se fala e qual a posição que ele se coloca; tenta encontrar o sujeito falante, o local onde está inserido e a posição dele. A quarta e última categoria é a estratégia, pode ser entendida como uma certa razão de ser do discurso, as estratégias mostram que existe uma intencionalidade na prática discursiva (Foucault, 2008).
Funções Discursivas	A <i>formação discursiva</i> é uma unidade macro que guarda em si possibilidade de verdade. Foucault (2008) a define como: “No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva [...]” (p. 43).

Fonte: adaptado de Foucault (2008).

O processo analítico arqueológico que utilizamos foi inspirado nos procedimentos elaborados por Costa e Leão (2011). A análise deu-se em três etapas: primeiro buscamos identificar os enunciados e suas relações com as funções enunciativas, posteriormente, identificamos as regras e suas categorias, para, por fim, desvelar as formações discursivas. Após a identificação dos enunciados, procedemos à identificação das possíveis relações

entre eles. O segundo nível analítico buscou revelar as regras de formação e as formações discursivas. Como sinalizamos, para Foucault (2008), a regra deve ser formada a partir de quatro critérios: objeto, modalidade, conceito e estratégia. Nessa fase, buscamos aproximar a teoria do campo empírico. No último nível dessa etapa reflexiva, buscamos elucidar as formações discursivas individualmente, demonstrando suas lógicas.

## Conhecendo o campo discursivo: como nasce o DU?

No fim de 2011, alguns amigos interessados em política e preocupados com os problemas da cidade do Recife identificaram um projeto de construção de viadutos na avenida Agamenon Magalhães. Essa avenida é um dos principais corredores viários da cidade, que abriga, em seu entorno, uma infinidade de atividades sociais diversas, como igrejas, supermercado, escola, órgãos públicos e edifícios residenciais, entre outros. Esses amigos entraram com uma ação no Ministério Público do Estado de Pernambuco reivindicando *estudos de impacto de vizinhança* e um *estudo técnico ambiental da área* por entenderem que a construção de uma obra desse porte, nesse espaço, iria provocar uma impressionante desagregação social, transformando a vida dos moradores e frequentadores daquela região. Articulando-se com o Ministério Público, instituições e grupos de arquitetos conseguiram ser ouvidos pela Prefeitura.

Logo depois, esse mesmo grupo que se conhecia *off-line* foi se expandindo através das redes sociais, principalmente nas páginas do Facebook, e começou a transformar suas preocupações em ação também com a reivindicação do tombamento do edifício Caiçara, situado à avenida Boa Viagem. Esse edifício, demolido em 2016, era um dos últimos que representavam o período da ocupação inicial da praia de Boa Viagem, construído no final da década de 1930. Com seu estilo arquitetônico neocolonial tardio, era considerado pelo grupo um símbolo cultural importante, que não deveria ter sido arruinado.

Outra mobilização paralela foi contra um projeto de lei que visava proibir o consumo de

álcool nas ruas e limitar o horário de funcionamento de bares como medida de combate à violência, por entender que o projeto traria um ônus à vivência na cidade, criando uma cidade enclausurada e reforçando, além disso, alguns hiatos entre classes sociais. Segundo o grupo: “essa mobilização agregou pessoas em torno do desejo comum de participar mais ativamente das decisões políticas que regulam ou interferem na vida social da cidade do Recife, buscando alternativas de ação quando o interesse da cidade fica esquecido pela representação política formal” (Blog Du, 2012).

Mas, a principal luta desse movimento social foi e continua sendo contra a execução do “Projeto Novo Recife”, fruto do consórcio estabelecido entre a prefeitura municipal de Recife-PE e as construtoras Moura Dubeux, Queiroz Galvão, Ara Empreendimentos e GL Empreendimentos. O projeto pretende revitalizar a região central, considerada isolada das demais regiões da cidade.

Por ser um cartão postal da cidade, de frente à bacia do Pina, tornou-se uma região cobiçada por várias construtoras. Parte do terreno pertencia à antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA), quando foi leiloado, em 2008, com uma única proposta de compra. O Consórcio Novo Recife arrecadou o terreno pelo valor mínimo de 55 milhões de reais, aproximadamente 540 reais por metro quadrado (Truffi, 2014). Há seis ações na justiça questionando o projeto. Atualmente estão sendo construídas duas torres no primeiro dos seis lotes do projeto (*Diário de Pernambuco*, 2019).

No dia 23 de maio de 2012, ocorreu a primeira audiência pública sobre o projeto Novo Recife, quando uma parcela da população demonstrou insatisfação com o projeto. Nesse mesmo dia, foi criado oficialmente o grupo DU

(Direitos Urbanos), que, desde então, exigiu estudos de impacto ambiental e estudos de impacto da vizinhança, que apontariam os pontos positivos e negativos do projeto.

Foi, no dia 22 de março de 2012, que o grupo ganhou o nome Direitos Urbanos. Nesse dia, aconteceu a primeira audiência pública, convocada pelo grupo, sobre o projeto “Novo Recife”, que seria realizada na área do cais José Estelita. “[...] foi a primeira vez que se viu publicamente em PowerPoint o projeto, porque até então só tinham saído 2, 3 fotos nos jornais, daqueles 3d’s que eles fazem. E aí nessa audiência pública tanto as pessoas tavam muito vivas ali, muito fortes, pessoas muito diferentes entre si [...]” (Blog Du, 2012). Participam do grupo pessoas de diversas áreas, com diferentes graus de experiência no setor privado ou nos governos. Eles se dizem um grupo com intensa interdisciplinaridade, *“um lugar onde arquitetos e engenheiros conversam com sociólogos e filósofos e operadores do direito interagem com artistas plásticos e cineastas; pessoas que aliam o conhecimento técnico com preocupação ética e social”* (ibid.).

Ao longo da sua existência, o DU foi ampliando seu campo de ação e se expandiu para outras esferas da vida pública. Nunca abandonou sua origem como movimento social urbano e grupo de pressão que nasceu e prosperou nas redes sociais, mas tomou novos rumos ao se alinhar a advogados especializados em causas urbanas e ambientais, além de vereadores da cidade do Recife para questionar as diversas etapas jurídicas e de licenciamento do Projeto Novo Recife. Nesse momento, o embate ganha novos contornos e deixa de ser exclusividade das redes sociais para ganhar os tribunais e as manchetes dos jornais da grande mídia.

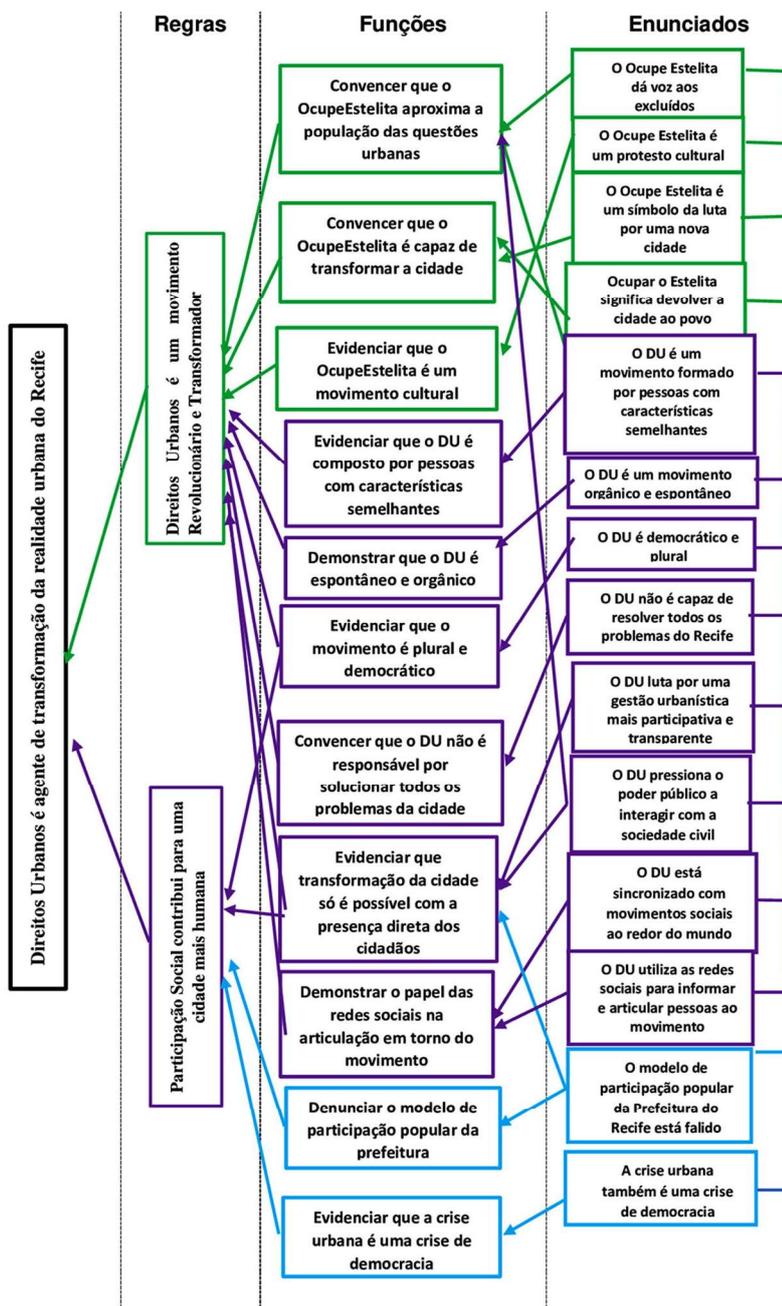
## O Direitos Urbanos é agente de transformação da realidade urbana do Recife?

A análise do discurso através das formações discursivas foi um modo, entre diversos outros (histórico, aleatório, etc.) de adentrar o arquivo e organizá-lo. As unidades discursivas do arquivo são os enunciados. Eles constroem o discurso, portanto, desvelam saberes. Cada enunciado provém de uma multiplicidade, mas, como cada um faz emergir um saber (verdade) específico, foram transcritos como proposições afirmativas. Na Figura 1 podem ser visualizados os feixes entre enunciados, funções e regras que constroem a formação discursiva que representa a possibilidade de verdade do discurso. Ela descreve quais são os significados que movem e dão identidade ao movimento social estudado.

Os enunciados foram divididos em “blocos temáticos” destacados por cores, para evidenciar essas relações iniciais e facilitar seu entendimento. A cor roxa mostra os enunciados que caracterizam os Direitos Urbanos; a cor verde mostra os enunciados do Ocupe Estelita, e a cor azul mostra os enunciados sobre a Prefeitura do Recife e a gestão pública local.

A grande formação discursiva que explica o DU é: *O Direitos Urbanos é agente de transformação da realidade urbana do Recife*. Apresentou-se ligada a duas regras de formação: Direitos Urbanos é um movimento Revolucionário e Transformador e a Participação Social contribui para uma cidade mais humana. A primeira regra originou-se da relação entre nove funções e doze enunciados, e a segunda entre três funções e três enunciados.

Figura 1 – Mapa das relações que formam o discurso do Direitos Urbanos



Ao longo da história, os movimentos sociais passam a ser entendidos como coletivos cuja meta é provocar, impedir ou reproduzir uma mudança na sociedade. “Perseguem essas metas com certa dose de continuidade sobre a base de uma elevada integração simbólica, uma escassa especificação de papéis e mediante formas variáveis de organização e ação” (Marugán, 2002, p. 16; tradução nossa). Entendemos que o DU é um provocador da mudança de paradigma da realidade urbana do Recife.

Foi a relação entre os enunciados que evidenciou suas funções. Na primeira regra, as relações indicaram a existência de dois grupos de significação: um primeiro grupo relativo ao Ocupe Estelita, como luta específica contra a construção do empreendimento Novo Recife na região do cais José Estelita, em que cinco enunciados dessa formação, de algum modo, se relacionaram; e um segundo grupo, relativo ao Direitos Urbanos propriamente dito, em que seis enunciados se relacionaram para explicar a configuração do movimento Direitos Urbanos, suas características, estratégias e principais pautas. Os onze enunciados relacionados caminham para definir o Direitos Urbanos como movimento transformador da realidade urbana do Recife. Essa primeira regra é central na constituição dessa formação, mas, para que a formação discursiva tenha sentido, foi necessária uma articulação com a regra que demonstra a necessidade de participação social nas decisões urbanísticas.

Na segunda regra revelada, *Participação Social contribui para uma cidade mais humana*, as relações indicaram a centralidade de um grupo de enunciados que revelam a crise do sistema democrático que exclui a participação popular dos processos de decisão e afasta os cidadãos das questões sobre a cidade onde

vivem. Demonstram, ainda, a importância da participação popular na construção de uma cidade mais humana. Tal demanda se faz presente pela total exclusão da população às decisões sobre a cidade devido ao sistema político e ao governo ser totalmente alheio às vontades da população. Fica clara, nas audiências com a Câmara de Vereadores do Recife e com a Prefeitura do Recife e suas secretarias, a falta de alinhamento e interesse em contribuir para um processo mais democrático.

Tais relações direcionaram a elucidação dessa formação, pois as incidências de relações que levam às regras *Direitos Urbanos é um movimento Revolucionário e Transformador e a Participação Social contribui para uma cidade mais humana* apontam o DU como agente de mudança da realidade urbana do Recife.

Os objetos dessas regras são o movimento social Direitos Urbanos e a participação social. Na descrição do campo discursivo explicamos sobre que movimento é esse e em que condições ele aparece no campo discursivo.

De fato, entendemos que o grupo Direitos Urbanos se tornou uma coalizão entre vários grupos, como associações de bairro, organizações ambientais, professores universitários, etc., para campanhas potencialmente contra-hegemônicas de ressignificação do discurso de cidade. Essa coalizão se dá em um espaço de disputa no qual concorrem várias formações discursivas que buscam dominar o significado de algo.

Como visto, o DU atua como uma rede de movimentos que, segundo Castells (2009), é o padrão de ação coletiva contemporânea. São grupos que compartilham uma identidade coletiva e se articulam em redes fluidas, temporárias. Ou seja, devemos entender movimentos como o DU como sistemas

Quadro 2 – Critérios de Regras

Regra “Direitos Urbanos é um movimento Revolucionário e Transformador”	Regra “Participação Social contribui para uma cidade mais humana”
<p><b>Objeto</b> – Movimentos Sociais Urbanos;  <b>Conceito</b> – Revolução, Transformação;  <b>Modalidade</b> – Persuadir, Informar;  <b>Estratégia</b> - Persuadir o DU como revolucionário e transformador.</p>	<p><b>Objeto</b> – Sociedade;  <b>Conceito</b> - Participação Social;  <b>Modalidade</b> – Persuasiva;  <b>Estratégia</b> – Busca por Democracia Direta.</p>

Fonte: elaboração própria (2018).

abertos nos quais o campo de ação permanece, mas seus atores não. Essa concepção ganha cada vez mais importância diante da intensificação do processo de individualização da sociedade contemporânea e da perda da noção de cidadania.

Se entendermos o planejamento urbano como um discurso que, no imaginário moderno, foi significado de forma a estabelecer a cidade como base para o crescimento econômico e lugar de fluxo de capital, material, informação e transporte, fica evidente que, quando esse discurso cria condições em que os indivíduos que vivem nesta cidade, em sua maioria, são esquecidos, marginalizados ou excluídos de espaços públicos de lazer, de espaços seguros e de sistemas habitacionais dignos, cria brechas para um deslocamento. Diante dessa precariedade de um estado que promete as tais “políticas sociais” e não as executa, os movimentos surgem para denunciar as falhas e, nessas brechas, constituem suas reivindicações.

A partir dessas configurações, esse discurso surge no campo discursivo, na tentativa de hegemonizar-se. Os critérios da regra (conceito, modalidade e estratégia)

demonstraram a tentativa de emplacar um caráter revolucionário e transformador ao movimento Direitos Urbanos.

Abordaremos aqui que circunstâncias históricas que contribuíram para a geração de condições de possibilidade ou na criação de uma Estrutura de Oportunidade Política – EOP (Tarrow, 2004) que permitiu a emergência do discurso de cidade desempenhado pelo Movimento Direitos Urbanos no Recife e como ele se constitui em movimento capaz de transformar a realidade urbanística do Recife. Essas questões permitem-nos esclarecer como é definido e que papel exerce esse discurso no campo político da cidade.

Segundo Tarrow (ibid., p. 18), estruturas de oportunidade política “são dimensões consistentes do contexto político que podem encorajar ou desencorajar pessoas de participarem em ações coletivas”. A conjuntura política que permitiu a emergência no Recife de um novo discurso de cidade pode ser explicada, baseada no aporte teórico deste trabalho, por um momento histórico-global de explosão de manifestações, ocupações e movimentos de cidadãos em protestos contra os problemas urbanos presentes em distintas cidades ao

redor do mundo (Harvey, 2008), influenciando, assim, a conjuntura local. As manifestações urbanas em torno de questões como reforma urbana e direito à cidade foram frequentes ao longo dessas duas últimas décadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nota-se no discurso do DU, pelo enunciado *O DU está sincronizado* com movimentos sociais ao redor do mundo, a influência da conjuntura global nas manifestações locais:

*Há uma similaridade com Istambul, onde as manifestações se iniciam para preservar uma praça que se pretendia entregar a um grande shopping. Então a cidade passou a ser não apenas o palco das manifestações, mas também o objeto, aquilo que está em jogo.* (Entrevista do 4, 2012)

Uma das ocupações feitas pelo movimento no cais José Estelita, em maio de 2012, o #OcupeEstelita12M, exemplificando o enunciado *O OcupeEstelita* é um protesto cultural, demonstra o caráter cultural e global do movimento. Admite a similaridade com outros movimentos globais, como pode ser visto neste chamado para ocupações:

No Recife, um movimento de ocupação do espaço público, com inspiração no Occupy Wall Street, convoca todos os descontentes com o consórcio Novo Recife Empreendimentos, para tomar as calçadas dos armazéns do cais José Estelita no próximo domingo (15), das 9h às 16h [...]. Além de semelhanças com o Occupy Wall Street, como a falta de programa e a coordenação difusa, o OcupeEstelita aproxima-se de mobilizações como o movimento paulistano Baixo Centro, associando ações culturais ao discurso político [...]. (Blog Du, 2012)

As estratégias de um discurso são estabelecidas mais claramente através dos sentidos e significados que os sujeitos discursivos emplacam no campo de discursividade. O movimento DU autodefine-se como agente de mudança, como provocador de novos paradigmas e maneiras de pensar a cidade: “[...] pessoas que defendem novas formas de viver e conviver em sociedade” (Blog Du, 2012).

Nesse sentido o DU é um movimento que provoca nossa inteligência e sensibilidade. No DU à pergunta “que cidade queremos?” se agrega a que indaga sobre “que cidade já temos?”. Espécie de realismo pragmático que surge em meio a culpas históricas de uma classe média ao mesmo tempo vítima e protagonista de seu próprio estilo de vida. (Jampa apud Blog Du, 2012)

Nesses fragmentos, identificamos que há uma convergência no sentido de associar o DU aos NMSs emergentes nas últimas décadas, especificamente aos Movimentos Sociais Urbanos (MSUs). O movimento Direitos Urbanos alinha-se ao que Castells (1983) denominou Movimentos Sociais Urbanos: possui um discurso de afastamento de instituições formais; não possui estrutura hierárquica clara; quer entrar na rede, mas não vincular sua marca a organizações e institucionalidades como partidos políticos, por exemplo (cabe ressaltar que essas características são baseadas nos três anos analisados).

Marugán (2002) caracteriza os MSUs como o DU como estruturas abertas e descentralizadas, não existindo um modelo único de organização do movimento. O DU apresenta-se como um movimento fluido, avesso à institucionalização, que busca por mais participação

da sociedade civil nas decisões sobre a cidade. Os recortes do arquivo a seguir são ilustrativos do enunciado *O DU luta por uma gestão urbanística mais participativa e transparente* e esclarecem como o DU significa suas ações e estabelece seu discurso em Recife.

[Constituiu-se] como um ponto de aglutinação importante para a complexa teia de preocupações de cidadãos e cidadãs sobre o cotidiano e o destino da cidade, independentemente de suas filiações partidárias, ideológicas, corporativas e políticas e de suas identidades sociopolíticas e base territorial. Ou seja, todo mundo pode caber no DU, inclusive quem não mora em Recife ou Pernambuco, mas que se preocupa com a construção humana, justa e sustentável das cidades [...]. (Blog Du, 2013)

Podemos afirmar que o DU se define como um aglutinador de demandas sociais, um espaço de discussão aberto e democrático do qual todos podem fazer parte, um facilitador para a mobilização social e transformação da realidade. Se é um agente de mudança, então, quais são as lógicas sociais impregnadas nessa prática que definem o modo de ação desse movimento? *Hierarquia fluida e dinâmica* (não há funções, cargos e hierarquias predefinidas), voluntariado (entendido como um conjunto de ações de interesse social em que toda a atividade desempenhada reverte a favor da causa), *interesse coletivo, diversidade de opiniões e pensamentos, e transparência nas ações*. Todas as características apontadas fazem parte do grupo que representa o enunciado *O DU é democrático e plural*.

A não construção do projeto “Novo Recife” e a preservação do patrimônio histórico do cais José Estelita foram a pauta que gerou mais

confluência entre os participantes do grupo no período analisado. Para o movimento DU, o projeto Novo Recife é um complexo imobiliário empresarial e habitacional de alto luxo, que prevê a construção de uma dezena de torres, “sem consideração ao desenvolvimento sustentável da cidade, e alimenta a lógica de mobilidade centrada no uso do transporte individual privado, desconsiderando a história do lugar e o significado da paisagem para as pessoas” (Blog Du, 2012). O grupo afirma que o processo de aprovação do projeto chegou para a votação no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) sem cumprir importantes requisitos formais. A falta de participação popular nas decisões urbanísticas na cidade do Recife é denunciada repetidamente no discurso do DU: “Uma prefeitura que trata a participação popular como entrave, e não como instrumento, não merece respeito. É motivo de profunda vergonha” (Blog Du, 2013).

Três enunciados são reveladores desse processo: *O modelo de participação popular da Prefeitura do Recife está falido, O DU luta por uma gestão urbanística mais participativa e transparente* e *A crise urbana também é uma crise de democracia*. Este último enunciado demonstra que a crise do sistema democrático é resultado do modo de vida da modernidade que criou mecanismos que afastaram o indivíduo do campo político. Afastados e desinteressados do debate público e da participação política, os indivíduos passam a viver suas vidas privadas e os problemas sociais deixam de ser relevantes. É necessária uma nova cultura política que incorpore cidadãos à gestão das políticas públicas e ao planejamento urbano.

Por isso, na audiência do dia 22 de março de 2012, convocada por integrantes do DU, estavam presentes em torno de 400 pessoas

para ouvirem a posição do Ministério Público de Pernambuco com relação ao projeto. No fim da audiência, o grupo publicou uma nota esclarecendo sua posição:

Nós, Grupo Direitos Urbanos, presentes na audiência, e aqueles que a assistiram via transmissão ao vivo pela internet, sentimo-nos agredidos pelo projeto apresentado. Agride-nos e viola as características urbanas e históricas do Bairro de São José. Discordamos do projeto de cidade contido na proposta apresentada porque representa um corte contra a nossa paisagem urbana, esta que conta a nossa história, na qual nos vemos refletidos e é nosso patrimônio cultural e afetivo. E tudo isso para servir a um mercado imobiliário restrito ao qual apenas uma pequenina minoria tem acesso, no contexto do Recife. (Blog Du, 2012)

Essa audiência foi um marco de uma crise de sentido no discurso de cidade. O DU introduz um antagonismo evidente ao discurso do consórcio Novo Recife e da Prefeitura do Recife, inaugurando uma disputa de sentidos que, desde 2012, vem modificando o discurso hegemônico de cidade. Dessa forma, entendemos que o DU cumpre seu papel como catalisador de mudanças no significado do urbano. Segundo Castells (1983, p. 409), a principal contribuição do MSU seria impor um novo significado urbano em contradição ao significado urbano institucionalizado e contra os interesses da classe dominante.

Em abril de 2012, ocorreu o primeiro #OcupeEstelita (como pode ser visto na figura a seguir), seguido por mais um, realizado em maio do mesmo ano. Segundo o DU, a ocupação do Cais faz parte de um conjunto maior de ações que vêm sendo tomadas por grupos da

sociedade civil como forma de pressionar e exigir a responsabilização do poder público para garantir os direitos dos cidadãos a uma cidade e a vida dignas. Nesse mesmo ano, o grupo também discutiu pautas da construção da via Mangue, mobilidade urbana, apoio às famílias que foram desapropriadas na comunidade da vila Oliveira e protestos contra as irregularidades na composição do CDU.

No início de 2013, a agenda do DU concentrou-se, principalmente, no projeto Novo Recife. Realizou ocupações, como o #OcupeMPPE, convocou também algumas audiências públicas com a Câmara de Vereadores e tornou-se membro da comissão para elaborar o projeto de lei do Conselho da Cidade. Nesse ano, o País viveu as manifestações de junho que ocorreram em várias cidades, e o DU articulou suas bandeiras às manifestações de junho. Nesse momento, temas como homofobia, feminismo e direitos humanos foram articulados à agenda do DU. Segundo Martínez (2003), o DU enquadra-se como movimentos sociais contemporâneos: suas lutas devem tratar de temas ou problemas que transcendam problemas particulares e localistas, ou seja, apontem para problemas urbanos comuns às cidades e que estabeleçam vínculos entre o local e o global.

Em 2014, a partir da noite do dia 21 de maio, aconteceu a ocupação do terreno do antigo Parque Ferroviário da extinta Rede Ferroviária Federal à beira do cais José Estelita dando início ao Ocupe Estelita. Um ativista passava no local e constatou o início da demolição dos galpões ali existentes e, a partir de então, mobilizou outros manifestantes para impedir o ato. Centenas de pessoas organizaram-se através das redes sociais para ocupar em massa o Cais. No dia seguinte, em 22 de maio de 2014, o juiz federal Francisco Antônio de Barros

Figura 2 – Primeira ocupação no cais José Estelita



Fonte: foto de Ytallo Barreto, em 2012.

reconheceu a ilegalidade da demolição e, a pedido do MPF, suspendeu imediatamente qualquer demolição/construção no local, tendo o Iphan, no mesmo dia, também embargado a obra. O acampamento foi montado no terreno por um período de 27 dias. Durante a ocupação, ocorreram três manifestações, sendo a mais importante realizada no dia 1º de junho de 2014, com a presença de mais de 10 mil pessoas (Blog Du, 2014).

A área do cais José Estelita tornou-se aparentemente sem uso pelas transformações ocorridas na economia e na ação do Estado. O que o DU argumenta é que a proposta de reforma daquela área era inadequada por ser

marcada por ideias de “neoliberalismo com a decisão de alienação de um espaço público para transformá-lo em um espaço privado exclusivo para a classe abastada da cidade” (Blog Du, 2013). O grupo argumenta, ainda, que o projeto não apenas apaga toda a carga histórica que impregnou tal espaço, como também ignora as possibilidades de sua utilização pública.

O conflito está colocado, basicamente, em termos de quem deve determinar o uso desse território: o capital privado em associação com o Estado ou que a área seja mantida, preferencialmente, como um espaço de uso público, mas sob uma nova forma.

Na maior parte do tempo, as discussões do DU ficaram centradas no problema de como impedir que iniciativas, privadas ou do poder público, atentassem “contra o futuro do Recife como uma cidade mais justa e mais viva” (Blog Du, 2012).

O movimento deixa claro que não está preocupado apenas com o cais José Estelita, como diz o enunciado *O Ocupe Estelita é um símbolo da luta por uma nova cidade*. A luta contra o Novo Recife é um “símbolo” para uma luta maior.

Então era hora de mudar a lógica a partir de um caso emblemático, mudar a lógica de planejamento urbano, de ocupação de espaço aberto, de transação política privada com o espaço urbano. [...] A gente sempre fez um debate muito forte sobre gentrificação, né. Se você pegar locais abandonados, supostamente abandonados ou até realmente abandonados, mas que tenham uma proximidade com vizinhanças, comunidades de baixa renda e você se aproveita daquele abandono, daquela desvalorização pra comprar barato e fazer um empreendimento de luxo, né, se aproveitando do potencial, por exemplo, paisagístico do Cais do José Estelita. Tá abandonado, mas é em frente d’água e lugares em frente d’água são locais mais valorizados. (Entrevistado 1, 2016)

O movimento argumenta que o #OcupeEstelita centraliza um emaranhado de demandas urbanas urgentes que foram pouco discutidas amplamente no Recife. Questões como direito à moradia, gentrificação, planejamento participativo surgem como emergências no contexto político formado por estas ocupações.

Na sua página oficial na internet, o movimento apresenta suas pautas mais frequentes. Essas pautas foram distribuídas de distintas formas ao longo dos três anos analisados. Em determinados momentos, algumas pautas ganhavam mais importância e confluência e dependiam de uma estrutura de oportunidade política que se definia contingencialmente.

Apesar da tentativa de alguns integrantes de planejar essa agenda e agir mais intensamente em favor dessas pautas, o processo demonstrou-se muito mais espontâneo e dinâmico. Esse fato pode ser evidenciado pelo enunciado *O DU é um movimento orgânico e espontâneo*. Podemos considerar o movimento estudado com caráter espontâneo, orgânico e informal. Sua razão de existência remete não para um antagonismo inevitável e fixo, mas para uma oposição antagonica temporal e situacional, formada por uma conjuntura socialmente complexa. É um grupo de pressão solto que desafia vários aspectos do governo local. Esse movimento opera de uma forma bastante caótica. O grupo não é nem controlado centralmente, nem todos buscam o mesmo objetivo. Isto dificulta identificar o que é discurso do grupo DU e o que é discurso individual, demonstrando que o DU é um movimento típico dos Novos Movimentos Sociais: fluido, sem hierarquia clara e demandas dinâmicas e contingenciais. Sem interesse de institucionalizar-se, possui resistência à estrutura política formal, atua de forma dinâmica, com formação voluntária e em rede, sem planejamentos a longo prazo.

Como dito antes, DU caracteriza-se como novo movimento social devido aos novos movimentos sociais se articularem através de redes, constituindo pautas reivindicatórias coletivas, convergindo interesses, organizando

ações conjuntas e buscando visibilidade social. Por isso, tais pautas entram e saem livremente do foco de ação do movimento. Outra característica dos novos movimentos sociais na qual o DU se enquadra é que eles não visam a “tomar o poder” pela conquista do Estado, mas geralmente constituem espaços políticos não institucionais a partir dos quais procuram alterar hábitos e valores da sociedade de modo a interferir nas políticas estatais.

O Entrevistado 5 (2016) esclarece que a estratégia do DU é a espontaneidade, o grupo tem que demonstrar interesse na pauta para que ela consiga êxito:

*[...] Então corte de árvores, corte de árvores são coisas pontuais, mas que acontecem muito e que é fácil de mapear a distorção do poder público que faz com que aquilo ali aconteça. Eu não sei se é uma coisa, o saneamento não, porque é um problemão estrutural, mas o aparecimento pontual dele acontece, mas ele não consegue ser combatido do jeito que a gente sabe combater. Tem uma outra coisa que pode ser possível que é um recorte de classe, que a gente não conhece o recorte de classe do DU, não do DUzão grande, mas do grupo mais assíduo, do grupo que leva as ações a cabo, porque muita coisa é levantada [...].*

Outra questão demonstrada na fala do entrevistado é o corte de classe, representado pelo enunciado *O DU é um movimento de pessoas com padrões culturais, políticos e econômicos semelhantes*. Ou seja, como DU é formado por essas pessoas com características sociais, culturais e econômicas semelhantes (professores universitários, profissionais das áreas de arquitetura, audiovisual, meio ambiente, estudantes, entre outros), muitas

vezes, determinados problemas urbanos, como esgoto a céu aberto ou falta de saneamento básico, não são problemas cotidianos para eles e, por isso, não apresentam confluência no grupo. Por ser um processo dinâmico, as pautas que ganham mais ou menos importância no grupo são contingenciais.

Com relação às lógicas de ação do grupo, podemos observar que, para atingir seus objetivos, o grupo utilizou diversas estratégias para alcançar públicos diferentes. Das mais lúdicas, culturais e populares até as mais formais e oficiais. Foram realizadas, nas ocupações, apresentações de grafiteagem, grupos musicais, circo, oficinas, *performances* artísticas, piqueniques, rodas de diálogos, churrascos, exposições de filmes, troça carnavalescas, shows, bicicletadas, entre outros. E, ao mesmo tempo, o grupo realizava e impulsionava ações como palestras temáticas, *free speech*, reuniões estratégicas, mobilizações virtuais, divulgação nas redes sociais, cartas abertas, denúncias, petições *on-line* e audiências públicas. As estratégias mais comumente utilizadas pelo grupo foram denúncias ao ministério público, rede de informação pela internet e as ocupações de áreas estratégicas. O Entrevistado 4 (2016) esclarece:

*[...] Sai jogando assim de você explorar as possibilidades que eles te dão de maneira tática, eu acho que tem um pragmatismo nisso aí que consome muita energia, claro, então assim é um problema quando você começa. Mas assim sempre se tentou dosar nesse sentido, sabia que, por exemplo, o Tribunal de Justiça é conservador e vai, né, maior parte das vezes né tentar reverter, vamos dizer assim. [...] mas você tinha um todo midiático comunicativo forte, o campo das ações de rua e o campos das ações jurídicas [...].*

Mas o que gerou mais confluência e fez com o que o grupo ganhasse uma repercussão na mídia local e nacional e chamasse a atenção da classe política foram as estratégias das ocupações. O #OcupeEstelita é, claramente, um chamado à sociedade, como fica claro no pronunciamento antes do primeiro ocupe: *“O ato constitui-se da ocupação, por um dia, da área do Cais, com atividades abertas e promovendo o encontro pacífico entre os milhares de pessoas que estão se posicionando em debate e a favor de uma nova política urbana na cidade”*. Os enunciados *O Ocupe Estelita dá voz aos excluídos*, *Ocupar o Estelita significa devolver a cidade ao povo* e *O DU pressiona o poder público a interagir com a sociedade civil* podem ser identificados na fala que segue:

Uma das principais bases de nossas formulações é o reconhecimento de que vivemos em uma cidade socialmente segregada, cuja elite opera com base na produção do medo, do ódio e do afastamento entre as pessoas. Superar esse estado de coisas é um dos nossos objetivos e, por isso, na nossa prática cotidiana procuramos propiciar o encontro – entre pessoas e grupos e entre as pessoas e a cidade e seus diferentes espaços e territórios. Além disso, em consonância com outros movimentos em muitas partes de mundo, nossa ação política procura incorporar a alegria, a beleza, a arte, o bom humor e o amor, entendido de forma ampla, generosa e solidária. O OcupeEstelita é a ação que melhor descreve esse modo de atuar, mas não é a única. (Blog Du, 2013)

Na perspectiva do discurso que utilizamos aqui, o movimento DU é entendido como discursos que se articulam desde 2012 em torno da (re)significação dos sentidos da cidade

com claro antagonismo ao discurso da cidade moderna e neoliberal desenvolvido no Recife.

Vale ressaltar o papel das novas mídias sociais como instrumentos para a transformação da cidade. O Movimento Direitos Urbanos utiliza as mídias alternativas como ferramenta para contestar o modelo urbanístico e político hegemônico e contesta a mídia local.

Entendemos que, no discurso analisado, as mídias alternativas foram ferramentas relevantes para os processos de mudança, de transformação, de câmbio. Os meios de comunicação alternativos, como *blogs*, *sites* de relacionamento e fóruns de discussão, entre outros, cumpriram um papel importante de informar a população e de provocar debates. Esses meios estão, cada vez mais, pautando as mídias tradicionais como a televisão, o jornalismo impresso e o rádio. Conforme Castells (2009), o advento das redes de comunicação alternativa permite a circulação de enunciados que produzem novos sentidos e efeitos para a ação social e cidadania.

Um terreno comum entre todas as manifestações registradas na última década é o uso intenso das tecnologias da comunicação móveis, como divulgadoras e catalisadoras dos protestos. Redes sociais, como *Facebook*, *Twitter*, *WhatsApp* e outras redes de compartilhamento de dados, foram fundamentais no processo de disseminação das informações e articulações dos movimentos que lutam pela reforma urbana. Esses movimentos podem se constituir, como define Hardt e Negri (2001), em uma massa social capaz de se opor ao discurso hegemônico, seja ele qual for. Essas tecnologias não são ferramentas, necessariamente progressistas, pois podem também disseminar discursos de ódio e fortalecer grupos extremistas e conservadores.

Toda tecnologia, por mais simples que seja, traz consigo seu acidente (Virilio, 2005), ou seja, toda tecnologia inclui também uma dimensão negativa que, na atualidade, tem alcance global, devido ao sistema capitalista. Harvey (2009, p. 6) alegou que "o capitalismo é necessariamente crescimento orientado, tecnologicamente dinâmico, e propenso a crises". A história conta-nos que nem sempre essa liberdade foi conquistada, pelo contrário, muitas vezes essas tecnologias possibilitam gigantescas desigualdades sociais. O problema não é somente o uso da tecnologia, mas antes o que "é usado por ela" (Virilio, 1984, p. 78). Por isso, é mais comum enfatizar apenas os supostos benefícios gerados pelas novas tecnologias, censurando-se suas consequências negativas.

Castells (2009) afirma ainda que toda dominação provocará um contrapoder. Os inumeráveis movimentos sociais urbanos que surgiram nas cidades de todo o mundo nos últimos anos podem ser considerados exemplos de resistência e contrapoder. Podemos afirmar que o meio ambiente urbano é um objeto de atenção cuja participação cidadã é a base do processo.

## Conclusões

Demonstramos o contexto político e social que contribuiu para a formação do DU como agente transformador e revolucionário e que gerou condições de possibilidade para introdução de um discurso alternativo de cidade que está em construção no Recife.

O processo de identificação dos sujeitos pelo discurso do DU é operacionalizado através das lógicas de ação e estratégias criadas pelo grupo Direitos Urbanos para articular seu

discurso. As ocupações, eventos recreativos e culturais, convocação de audiências com a prefeitura do Recife e suas secretarias, denúncias ao Ministério Público de Pernambuco, debates e conversas com especialistas foram as estratégias políticas e sociais que permitiram a identificação dos sujeitos ao discurso.

Identificamos uma lógica que norteia o pensamento do grupo DU. O Direitos Urbanos constrói-se como agente de transformação da realidade urbana. Essa fantasia move discursos que contemplam projeções sobre um futuro melhor, a partir da criação de uma nova organização social, de uma nova cidade. Nada mais é que o entendimento de que é possível mudar a cidade através da luta política.

A partir das discussões prévias, é possível entender que o grupo DU foi pioneiro no uso das plataformas digitais para sua atuação e organização. Suas estratégias de conscientização e mobilização visam a criticar a ideia de cidade moderna e em especial os efeitos nocivos do modelo neoliberal de gestão do espaço público. Sua inovação no uso das tecnologias digitais arregimentando uma participação popular em defesa do direito à cidade foi algo que repercutiu não só no Brasil como também no exterior. Em 2014, o professor britânico David Harvey esteve no Brasil para o lançamento de seu livro *Para entender o capital* (Harvey, 2013) e aproveitou para conhecer o movimento social urbano Ocupe Estelita, movimento simbiótico ao DU. O grupo surgiu em oposição ao projeto "Novo Recife" previamente mencionado. Os ativistas de ambas as denominações defendem um projeto alternativo para a área do cais José Estelita que leve em conta as características históricas e ambientais do bairro, além de participação popular no planejamento do espaço urbano.

Nem todos os movimentos sociais são revolucionários e transformadores, muitos querem conservar ou preservar o existente. Os que querem um novo modelo, forma, ou paradigma, são movidos pela alegoria da revolução. As utopias políticas têm, historicamente, se transformado em projetos e justificativas para a ação reformadora ou revolucionária. Por exemplo, o movimento operário é revolucionário por causa das relações sociais nas quais está envolvido, no seu antagonismo inevitável com o capital burguês. Tem um projeto futurista por lutar por uma nova organização do trabalho. Os novos movimentos sociais, no entanto, possuem outra dinâmica, principalmente os urbanos, e sua razão de existência remete não para um antagonismo inevitável e fixo, mas para uma oposição antagônica temporal e situacional. Sem dúvida, as lutas por empoderamento feminino, pela preservação ambiental, pelos direitos de minorias, entre outros exemplos, não podem se concretizar

sem a superação de um paradigma hegemônico e sua transformação para um novo paradigma. Apesar da fluidez, os novos movimentos sociais conservam o espírito utópico de revolução. O Movimento Social Direitos Urbanos é exemplo disso: busca mudar a cidade, a negação da velha sociedade em favor da nova.

Após oito anos de intensos debates, ações públicas e várias manifestações em defesa de uma cidade mais humana e voltada para as pessoas, o DU deixa como legado uma articulação política que, se não conseguiu impedir por completo a edificação do projeto Novo Recife, certamente retardou a sua implantação, forçou seu replanejamento várias vezes, comprometeu o retorno sobre o investimento inicialmente previsto para baixo e desvelou as entranhas do poder municipal comprometido com a ideologia neoliberal, deixando o interesse da população em segundo plano. O DU deixa uma herança de resistência e a consciência de que “Uma nova cidade é possível!”.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-5030-641X>**

Instituto Federal de Pernambuco, Departamento de Ciências Administrativas. Cabo de Santo Agostinho, PE/Brasil.

joubertemaria@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-3740-9160>**

Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Administrativas. Recife, PE/Brasil.

sergio.benicio@gmail.com

## Referências

- ALGUACIL, J. (2000). Ciudad, ciudadanía y democracia urbana. *Documentación Social*. Madrid. n. 119, pp. 157-178.
- BLOG DU – Blog Direitos Urbanos (2012). Disponível em: <https://direitosurbanos.wordpress.com/>.
- CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Communication power*. Nova York, Oxford University Press.
- CRESWELL, J. W. W. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre, Bookman.
- COSTA, F. Z. N.; LEÃO, A. L. M. S. (2011). Desvelamento do limiar discursivo de uma marca global em uma cultura local. *Cadernos Ebape*, v. 9, n. 2, pp. 299-332.
- DIÁRIO DE PERNAMBUCO (2019). Torres do Cais José Estelita começam a sair do papel. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2019/05/torres-do-cais-jose-estelita-comecam-a-sair-do-papel.html>. Acesso em: dez 2019.
- FOUCAULT, M. (2008). *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- GALVÃO, A. (2011). Marxismo e movimentos sociais. *Crítica Marxista*, n. 32, pp. 107-126.
- GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E.; TORRES, C. (2004). *Dicionário de Sociologia*. Madrid, Alianza.
- GOHN, M. G. (2014). *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Vozes.
- GOSS, K.; PRUDENCIO, K. (2004). O conceito de movimentos sociais revisitado. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, v. 2, n. 1, pp. 75-91.
- HARDT, M.; NEGRI, A. (2001). *Império*. Rio de Janeiro, Record.
- \_\_\_\_\_. (2008). The right to the city. *New Left Review*. Nova York, n. 53, pp. 23-40.
- HARVEY, D. (2009). *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Edições Loyola.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Para entender o capital*. São Paulo, Boitempo.
- IBARRA, P.; TEJERINA, B. (1998). *Los movimientos sociales: Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madri, Editorial Trotta.
- LACLAU, E. (1986). Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 1, n. 2, pp. 41-47.
- LEITE, A. P. (1977). Urbanização e conflitos urbanos: o caso de Recife. *Cadernos do CEAS*, n. 49.
- LOJKINE, J. (1981). *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- MARANHÃO, S. (1979). Os movimentos sociais urbanos recentes: o caso de Pernambuco. Trabalho apresentado na reunião do grupo de trabalho "Movimentos Sociais Urbanos". In: III ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS. Belo Horizonte, Minas Gerais.
- MARTÍNEZ, M. L. (2003). Los Movimientos Sociales Urbanos: Un análisis de la obra de Manuel Castells. *Revista Internacional de Sociología (RIS) Tercera Época*, n. 34, pp. 81-106.

- MARUGÁN, P. R. (2002). "El descubrimiento de la sociedad y su politización. El nacimiento de los movimientos sociales". In: DURÁ, J. F.; MARUGÁN, P. R. *Los movimientos sociales: conciencia y acción de una sociedad politizada*. Madrid, Consejo de la Juventud de España, pp. 9-22.
- PICKVANCE, C. (1986). Concepts, contexts and comparison in the study of urban movements: a reply to M. Castells. *Environment and Planning D Society and Space*, v. 4, n. 2, pp. 221-231.
- SANTAMARINA, C. B. (2008). Movimientos sociales: una revisión teórica y nuevas aproximaciones. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, v. 22, n. 39, pp. 112-131.
- SPINOZA, A. P; NEGRETE, L. R; DATTWYLER, R. H. (2019). Los espacios de furia. Política y ciudad a través de las luchas urbanas por la vivienda en Santiago de Chile (1990-2016). *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 763-782.
- TARROW, S. (2004). *El poder em movimento. Movimientos sociales, acción colectiva y política*. Madrid, Alianza.
- TRUFFI, R. (2014). A batalha pelo Cais José Estelita. *Carta Capital*. Disponível em:< <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-batalha-pelo-cais-jose-estelita-8652.html>>. Acesso em: 10 jul 2018.
- VIRILIO, P. (1984). *Guerra pura: a militarização do cotidiano*. São Paulo, Brasiliense.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Negative Horizons*. Londres, Continuum.

Texto recebido em 10/jun/2020

Texto aprovado em 2/ago/2020



# Um movimento contra a violação de direitos: a Estrada do Engenho resiste

A movement against the violation of rights:  
Estrada do Engenho resists

Nino Rafael Medeiros Kruger [I]  
Caroline Krüger [II]  
Cristine Jaques Ribeiro [III]

## Resumo

Este artigo discute a garantia do direito à moradia a partir de uma reflexão sobre uma Ação Civil Pública (ACP) voltada à remoção da comunidade da Estrada do Engenho, no município de Pelotas. Com base em um movimento enraizado no método crítico dialético, tendo como esteira a pesquisa militante, a ação do Estado é problematizada, e rememoram-se a história da comunidade, as transformações ocorridas e as táticas desenvolvidas pelo mercado imobiliário e pelo poder público. Questionam-se, ainda, a produção histórica de racionalidades excludentes e os problemas oriundos da má gestão das políticas públicas. Como resultado, um trabalho coletivo é desenvolvido e são construídas linhas de ação, possibilitando a desestabilização do processo, protegendo e preservando modos de habitar da comunidade local.

**Palavras-chave:** direito à moradia; política pública de habitação; resistência; Pelotas; Estrada do Engenho.

## Abstract

*The article discusses the guarantee of the right to housing starting from a reflection on a Public-Interest Civil Action aimed at the removal of the Estrada do Engenho community, in the municipality of Pelotas (Southern Brazil). Based on a movement rooted in the critical dialectical method and on militant research, the State's action is problematized, and the history of the community, the transformations that have taken place, and the tactics developed by the real estate market and the government are recalled. The article also questions the historical production of excluding rationalities and the problems arising from the poor management of public policies. As a result, collective work is developed and lines of action are built, enabling the destabilization of the process, protecting and preserving the ways of living of the local community.*

**Keywords:** right to housing; housing public policy; resistance; Pelotas; Estrada do Engenho.

## Introdução

A presente escrita é fruto de um trabalho que vem sendo desenvolvido desde o ano de 2016 no município de Pelotas, estado do Rio Grande do Sul (RS). No qual, originalmente um grupo de estudantes de Arquitetura e Urbanismo e pesquisadores do campo do Serviço Social, vinculados a um programa de Política Social e Direitos Humanos, trabalhavam no mapeamento das áreas de ocupação reconhecidas pela municipalidade como irregulares. Estes passaram a fazer o acompanhamento e a assessoria técnica a uma comunidade que vinha sendo ameaçada por um processo de remoção movido pelo Ministério Público Estadual (MP), que teve início em 2008.

Nesse contexto, a Ação Civil Pública (ACP) n. 022/1.14.0007280-6 (Rio Grande do Sul, 2016) voltava-se para a remoção da comunidade residente no corredor da Estrada do Engenho. O processo tramitava há oito anos em juízo, tendo um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) lavrado e assinado pelo então prefeito e pelo promotor do MP, no qual assumiam compromisso e datavam a remoção, sem que nunca tivessem ouvido a comunidade residente no local que se tornava em alvo de uma ação de violação de direitos.

A aproximação desses pesquisadores a tal contexto se deu, em princípio, no intuito de entender o processo que se desdobrava sobre o território habitado pela comunidade. Entretanto, eles se deparam com um quadro de total falta de informações quanto à ação jurídica por parte do grupo ameaçado, cujas famílias sabiam somente a data posta como limite para sua permanência no local, dia 15 de novembro de 2017.

Tal situação levou os pesquisadores a organizarem uma equipe de apoio técnico-social e jurídica para melhor compreensão da questão colocada, de modo a avançarem munindo a comunidade de informações, visando à busca da garantia dos direitos constitucionais do grupo ameaçado.<sup>1</sup> Esse processo se deu através do acompanhamento semanal da comunidade, visitas nas quais foram trabalhadas, a partir da escuta e da rememoração dos fatos que levaram a comunidade a ocupar o território, suas memórias, a relação com a cidade, os vínculos estabelecidos com/no território e os processos de significação produzidos. De modo que foram sendo percebidos modos de habitar<sup>2</sup> de pertencimento, situação esta que impulsionou a reflexão quanto ao desenvolvimento de estratégias voltadas para garantia dos direitos da comunidade.

A partir dessas estratégias, primeiramente se construiu um questionário semiestruturado que foi aplicado para as 56 famílias residentes no local, com o objetivo de reconhecer as condições socioeconômicas da comunidade e a infraestrutura de cada família, além de confirmar as informações que vinham sendo coletadas a partir das trocas e escuta.

Com as informações acessadas pelo questionário, passou-se a realizar reuniões nas quais se trabalhou a técnica de grupo focal (Imagem 1). De acordo com essa técnica, reuniam-se, no mesmo ambiente, durante um período previamente acordado, um pesquisador, acompanhado por seu grupo de trabalho (nesse caso, uma equipe interdisciplinar composta por quatro integrantes), e grupos de dez moradores que representavam suas famílias, público-alvo da primeira etapa da pesquisa.

Imagem 1 – Trabalho em Grupo Focal com a comunidade



Fonte: Estrada do Engenho (2017).

Imagem 2 – Audiência pública sobre a remoção dos moradores



Fonte: Estrada do Engenho (2017).

Com o diálogo e a discussão produzidos, foram coletados dados acerca da investigação. De modo que, por meio dos saberes locais e conhecimento das demandas coletivas, foram construídas linhas de ação. Vale destacar que a técnica de grupo focal foi preconizada para que os temas propostos fossem discutidos, e não apenas respondidos de forma direta; resultando em uma construção coletiva, que possibilitou um espaço de reflexão e análises para/pelo próprio grupo (Morgan, 1997).

A partir dessa construção, foram organizadas linhas de ação, visando a ampliar o debate e a problematizar questões relativas ao processo, buscando obter respostas dos entes quanto à situação jurídica, uma vez que a comunidade não era parte na ACP. Assim, organizaram-se primeiramente audiências públicas (Imagem 2). No entanto nas quais a não participação de representantes do judiciário provocou o desenvolvimento de atividades de rua, como caminhadas e ocupação de

áreas públicas voltadas à denúncia da situação. E, como parte destas ações, foi elaborado um projeto de pesquisa no campo do Serviço Social – construído e em parte aqui apresentado –, a partir de oficinas que foram feitas junto à comunidade.

A pesquisa tornou-se uma estratégia de aproximação aos promotores e um meio de acessar as informações sobre trâmites do processo jurídico. Sendo, ainda, um instrumento de mobilização e denúncia quanto aos direitos violados e uma ferramenta de ação dentro de um amplo espectro de reflexão crítica (Netto, 2011).

Desse modo, visando a compreender como têm se desenvolvido as relações de produção e apropriação do espaço urbano no sistema capitalista, foi desenvolvida uma pesquisa militante; perspectiva de investigação que possibilita, aos pesquisadores, partilhar e participar do projeto sociopolítico de seu campo. Abandonando a posição de observadores,

eles podem se transformar em agentes promotores de transformação. Envolvimento de enriquecimento do processo de pesquisar, no qual se tem a possibilidade de reconhecimento e construção horizontal do conhecimento com os agentes envolvidos em cada etapa do processo (Cunha e Santos, 2010).

Assim, a partir de uma análise de conteúdo sobre a ACP, o processo jurídico serviu como lente para observação da complexa realidade posta. De modo que se recuperaram, na história da comunidade, as origens das disputas colocadas sobre o território, sem, contudo, pretender esgotar a reflexão ou o processo de discussão sobre a temática trabalhada, mas buscando a transformação da situação apresentada, na observação dos movimentos e conflitos estruturantes do processo dialético (Netto, 2011); na problematização quanto à possibilidade de instrumentalização da ACP em sua abordagem sobre uma realidade múltipla, com incidência histórica e documentada de atores e interesses diversos.

## Um debate necessário

Promover essa discussão no campo acadêmico se dá a partir da compreensão de que a universidade, enquanto produtora de saber, é espaço político de conflito entre forças sociais (Papaléo, 1991); um universo produtor de conhecimento validado enquanto científico que “tem sido correntemente evocado pelos que pretendem reduzir as políticas [...] a meras soluções técnicas” (Acselrad; Mello e Bezerra, 2009, p. 31). Julga-se necessário enfrentá-las, através da produção de resistências que partam do reconhecimento e/ou produção de novos conhecimentos capazes de banir a exclusão, em qualquer nível.

Por isso, as reflexões aqui expostas carregam a inquietação de um outro paradigma de produção do saber, calcado no movimento enquanto fundamento para o desenvolvimento de processos reflexivos, que esteiam a busca pela associação das experiências sociais à produção acadêmica. Em tensão, reconhecendo no conflito a possibilidade de maior abertura à classe trabalhadora e aos grupos historicamente marginalizados, na participação dos processos de transformação social, trazendo contribuição efetiva para a mudança da realidade exposta, marcadamente desigual (Bringel e Varela, 2016).

Esse conflito se apresenta como estratégia para o enfrentamento aos processos de apropriação do espaço urbano pelo poder privado, que visam à obtenção do máximo lucro por meio da expropriação e exploração dos homens e da natureza, produzindo um “modelo de injustiça social” que é aqui enfrentado por aqueles que fazem oposição à atual estrutura que beneficia pequenos grupos (Nigro, 2007, p. 17).

O grande desafio do trabalho, nesse contexto, é encarar o entendimento da estrutura social transversal e atuar de forma a diagnosticar onde se estabelecem esses processos e se materializam práticas que com ele corroboram. Pois, compreendendo que a divisão socioespacial das cidades foi definida por racionalidades herdeiras do processo colonial – que negam a absorção da mentalidade excludente dos colocados em situação de vulnerabilidade pelas políticas urbanas e habitacionais –, os territórios diversos tornaram-se áreas de articulação da desumanização dos sujeitos, expostos a práticas de múltiplas exclusões, podendo ter, conforme “julgamento”, alterados os rumos de suas vidas. Insurgentes, grupos que

foram colocados diante de tal situação resistem e, dessa forma, a partir da experiência vivida, subvertem paradigmas, produzem outras epistemologias, novos conhecimentos.

A esse respeito, o debate teórico construído na relação entre os pesquisadores e a comunidade, alinhado a ações de mobilização prática, fez com que tal realidade se tornasse pública; tornando percebido que o território (Saquet e Silva, 2008) em estudo, localizado à margem do canal São Gonçalo, era objeto de disputa após ter despertado o interesse do mercado imobiliário, em ascensão no local (Idealiza, 2014).

Nesse contexto, o mercado imobiliário passou a impingir construções de grandes e variados empreendimentos que transformaram a região e a tornaram espaço de confluência de múltiplos interesses e conflitos (Filho, 2017), colocando em enfrentamento sobre a localidade modos de habitar distintos, caracterizados como projetos civilizacionais em oposição prática e teórica. Essa estratégia faz desaparecer a imagem e a ideia dos *citadins* – habitantes da cidade em sua totalidade, com direitos e deveres em relação a ela –, reduzindo a cidadania aos *citoyens* – aqueles aos quais o Estado reconhece o *status* de portadores de direitos (Lefebvre, 2001).

Neste ínterim, o primeiro modo de habitar é caracterizado com o conceito de polis, que se traduz como um lugar de encontros e confrontos que materializam a vida na cidade (Vainer, 2013). Tal conceito, posto em relação ao território em destaque, possibilita sua apreensão enquanto espaço no qual grupos distintos se encontram, constroem modos de existir, de trocas e de integração ao ambiente, recuperando a ideia de *citadins*. Já o segundo é reconhecido como *city*. Caracteriza-se como

um projeto que materializa, nos espaços, a mercantilização, a objetificação e o sujeitamento aos interesses econômicos privados e do mercado, excluindo aqueles que foram anteriormente impossibilitados de concorrer no mercado das cidades (ibid.), e concretiza a ideia de proteção aos *citoyens*.

Os estudos, pesquisas e problematizações teóricas, alinhados à ação social dos agentes, oportunizaram que os múltiplos interesses em disputa fossem noticiados pela imprensa (Cogoy, 2017; Munaretto, 2017; Coll, 2017). Assim como fizeram, também, com que uma petição apresentada pelo grupo fosse aceita pelo responsável pelo julgamento do processo, tornando a comunidade parte dele e possibilitando que fosse feita, em juízo, a problematização dos temas relacionados ao território.

Assim, passou-se a refletir sobre as raízes da problemática e as ações do Estado ante a expansão do mercado imobiliário, situação que foi agravada pela ACP. A ação movida pelo MP contra Prefeitura Municipal (PM) a acusava de negligência na fiscalização das ocupações sobre as Áreas de Preservação Permanente (APP) e enquadrava o território a esses termos, imputando penalidade às famílias residentes, e não sobre a PM. Exigia-se a remoção da comunidade sob a alegação de que estaria em uma APP, causando danos ao meio ambiente e encontrando-se sob risco. Problema amplamente abordado na literatura sobre justiça ambiental, em que os causadores dos danos não são responsabilizados, recaindo o peso sobre os grupos colocados em situação de vulnerabilidade (Acsegrad, 2010).

Sobre esse panorama, de maneira coletiva, foram realizados estudos e construídas problematizações, impulsionando a reflexão sobre tal realidade diante da ACP. Assim,

o desenvolvimento da pesquisa se deu em aliança com a comunidade, assumindo compromisso com análises e reflexões voltadas a compreender e desvelar processos outros que poderiam se ocultar em práticas estatais e jurídicas. Processos estes históricos, que refletem o aprofundamento das desigualdades socioambientais e territoriais na localidade, quadro também agravado em nível nacional (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009).

Portanto, procurou-se contribuir de forma teórica e prática para construção de estratégias capazes de transformar a realidade concreta, desenvolvendo-se a pesquisa a partir de um olhar socialmente comprometido, assentado sobre a produção e a reprodução das contradições sociais de forma politicamente posicionada (Bringel; Varela, 2016).

## Na origem da cidade as raízes da exclusão

Para compreender como se chegou aos processos de disputas que se desdobram sobre o território em análise, é pertinente o desenvolvimento de uma breve rememoração da origem da cidade de Pelotas e da gênese da comunidade da Estrada do Engenho. Cabe destacar que essa rememoração construída com a comunidade busca situar o papel histórico do território ante o processo de urbanização local. Perspectiva que torna possível a observação da cidade enquanto obra, que se constrói e se consome, e da qual se apropriam seus habitantes, objetiva e subjetivamente – um constructo social, fruto de inter-relações socioespaciais, e uma mercadoria para o capitalismo (Kowarick, 1993).

Parte-se, notadamente, da ideia de que o local do qual se pretendia remover as famílias, desde sua origem, apresenta-se como espaço em que grupos excluídos da proteção estatal – em princípio negros escravizados e, posteriormente, grupos de trabalhadores em situação de extrema vulnerabilidade – reuniram-se para habitar e desenvolver suas atividades laborais, mesmo anteriormente à constituição da cidade. Assim, antes de ser elevada a freguesia em 1812, na então sesmaria de Pelotas, formou-se o primeiro arraial do distrito – o Passo dos Negros. Espaço a ser rebatizado, um século depois, de Estrada do Engenho (Gutierrez, 2001).

As primeiras referências que se têm sobre o município, datadas de 1758, relacionam sua origem à da Estrada do Engenho. No ano citado, o então governador do Rio de Janeiro, Conde de Bobadela, fez a doação, a Tomás Luís Osório, da sesmaria, que foi dividida e originou as primeiras estâncias que sediaram as charqueadas que dão início a cidade. Esse movimento de divisão territorial foi impulsionado pelo desenvolvimento econômico oriundo do fornecimento de alimentos, especialmente o charque – atividade intrinsecamente dependente do labor negro e que fez surgir o Passo dos Negros e, dele, o município (Mapa 1).

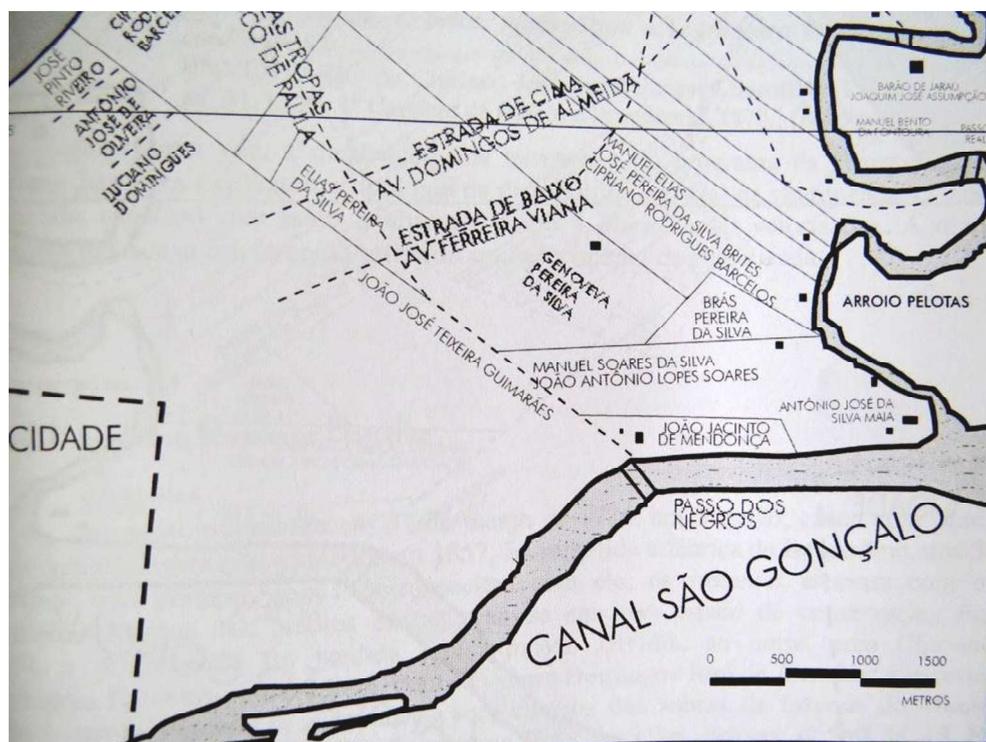
Nessa localidade, ainda no final do século XVIII, construiu-se o primeiro atracadero de navios, no qual se recebiam os escravizados e as mercadorias advindas, sobretudo, da Europa. Cenário que fazia do território em análise a principal porta de acesso à sesmaria, onde se estabeleceu o posto de cobrança de impostos para a coroa portuguesa e de onde se escoava a produção saladeril – processo desenvolvido, segundo Gutierrez (ibid.), por quase um século.

O historiador Al-Alam (2017), escrevendo sobre a origem e o desenvolvimento do município, aponta que houve, nesse território, a tentativa de fundação da cidade, por meio de projetos desenvolvidos para maior concentração populacional. O que não se efetivou, devido a interesses dos loteadores padre Felício e Antônio dos Anjos, que intentavam vender terrenos de suas propriedades ao norte do local. Sobre esse fato, Gutierrez (ibid.) destaca, ainda, que os problemas gerados pelos dejetos da produção do charque lançados no canal que margeia o território e a intensa concentração de escravizados que circulava pela localidade

foram utilizados como subterfúgios para a efetivação dos interesses dos loteadores. Situação que impediu o avanço do primeiro projeto de urbanização desenvolvido para a cidade.

Desses apontamentos iniciais, observa-se que, em sua origem, a cidade relaciona-se a uma doação envolvendo atores de grande poder e influência, possuindo, em sua gênese, interesses privados sobrepostos ao bem coletivo. Pois, historicamente, o canal que permeia a cidade – onde se localiza atualmente a Estrada do Engenho – foi alvo da descarga de dejetos. Isto se deu, inicialmente, como consequência da primeira etapa de desenvolvimento do

Mapa 1 – Passo dos Negros (século XIX)



Fonte: Gutierrez (2001, p. 143).

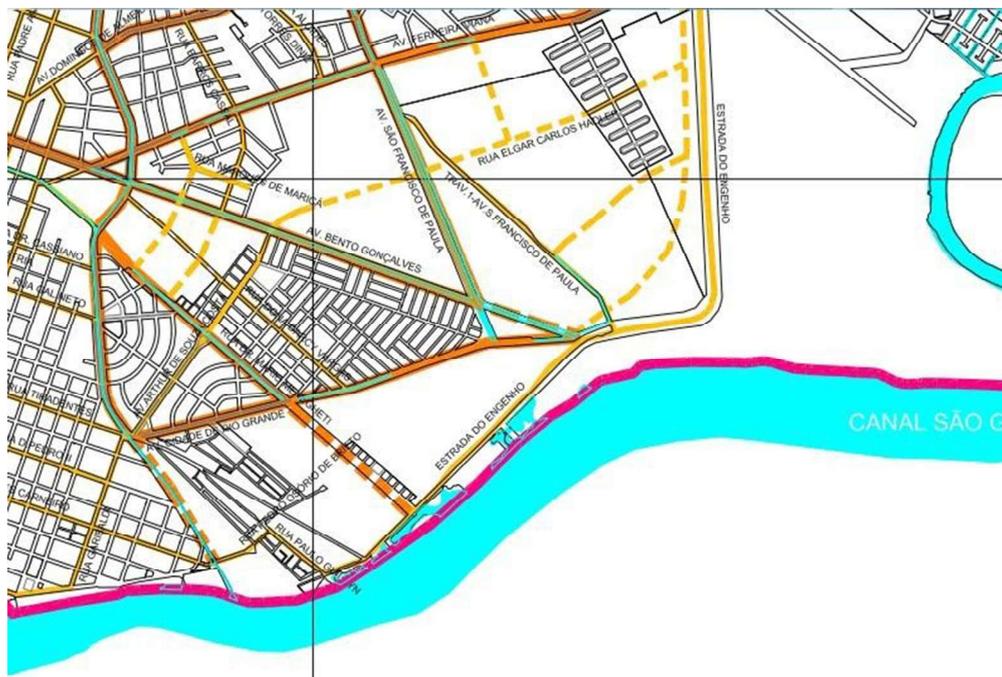
município, impulsionada pela intensa atividade comercial sediada nessa região, onde foram controladas mercadorias produzidas com trabalho de escravizados (Al-Alam, 2017),

Posteriormente a essa fase, já com a cidade consolidada segundo o ordenamento dos loteadores, no segundo período de desenvolvimento econômico local, as atividades são marcadas pelo beneficiamento de arroz. Essa atividade marcou o período de transição entre os séculos XIX e XX, e novamente o espaço marginal do canal São Gonçalo se tornou central aos interesses econômicos. Na margem do canal, foi construído o primeiro engenho de beneficiamento de arroz da região (Rheingantz, 2004) – o Engenho São Gonçalo, também chamado de Engenho Pedro

Osório. Altera-se, então, a morfologia local, e o território é rebatizado: o Passo dos Negros torna-se Corredor da Estrada do Engenho (Defender, 2010).

A partir da instalação do Engenho, o território que já era marcado pela presença da população negra, recebe o acréscimo de uma vila de trabalhadores que sustentam o funcionamento do Engenho (Rosenthal e Gonçalves, 2014). Algumas décadas depois, institui-se, no local, uma vila de pescadores, que acabam não sendo beneficiados pelos movimentos de desenvolvimento de infraestrutura urbana que ocorrem em expansão ao norte da cidade. Isto porque o território à margem do canal era considerado, no início do século XX, uma região não propícia à construção de moradias.

Mapa 2 – Localização da Estrada do Engenho no mapa de sistema viário (2008)



Fonte: Pelotas (2008).

Sem valor para o mercado, torna-se, nos termos de Martins (1997), um espaço de inclusão marginal, instável e precário.

Assim, o território foi habitat de comunidades originárias, grupos tradicionais e daqueles impossibilitados de acessar o mercado formal de terras por dois séculos (Gutierrez, 2001). E, diferentemente das áreas valorizadas na cidade, nas quais se desenvolveram investimentos em obras de infraestrutura, a Estrada do Engenho ficou “esquecida”, e se constituíram os espaços que consubstanciam a hierarquização social, abrigos para os herdeiros da alienação (Maricato, 2015), espaços de operação da acumulação por despossessão urbana (Harvey, 2005).

Para permanência às margens do canal, nesse território desprovido de investimentos públicos, os diferentes grupos que o ocupavam acabaram desenvolvendo formas particulares de se relacionar com o ambiente, construindo moradias com tecnologias próprias, condizentes com sua relação com a natureza e recursos financeiros, relacionadas com suas atividades laborais, incidindo sobre seu modo de habitar. Desse modo, escravizados, outrora trancafiados em senzalas, tornaram-se operários lançados em cortiços, catadores de resíduos sólidos e prestadores de serviço de toda a ordem, aos quais se somaram pescadores dependentes de palafitas – periféricos, excluídos da cidade e do mercado formal de trabalho.

Formando uma área de potencialização dos processos de exclusão (Martins, 1997), o território consolidou-se enquanto região para moradia daqueles colocados em situação de extrema vulnerabilidade, pelos quais o mercado imobiliário e construtor não tem interesse. No território, passa a operar o passivo da

economia urbana desigual e combinada (Oliveira, 2013). Enquanto as áreas nobres ficam com o bônus do processo de urbanização, na Estrada do Engenho opera o ônus, de uma dinâmica na qual os aspectos avançados do modo de produção capitalista se nutrem da produção de formas de atraso, que se desdobram e retroalimentam de forma simultânea.

A negação aos benefícios da urbanidade e do acesso à cidade cria o negativo – a não cidade –, na qual faltam infraestrutura, equipamentos e serviços, sustentando uma das contradições intrínsecas da modernização capitalista: o negativo do desenvolvimento que retroalimenta e impulsiona seu último. A (im)produção fortalece-se na falta de infraestrutura para potencializar a exclusão (Martins, 1997), aprofundando desigualdades (Oliveira, 2013).

Até a década de 1970, nenhuma ação urbanística para a melhoria das condições de existência da população da Estrada do Engenho é desenvolvida, apenas obras esparsas de baixa ou nenhuma qualidade. O primeiro projeto planejado para a qualificação do território surge somente no ano de 2001 (Ribeiro, 2017). Vale destacar que este não conta com a presença da população historicamente nele residente, como pode ser observado na Imagem 3.

No entanto, esse projeto não foi concretizado (Imagem 3). A racionalidade excludente que ele expressa e suas influências serão notórias na implementação do III Plano Diretor Municipal (PDM), que ocorreu sete anos mais tarde. Neste, será possível observar questões que relacionam os interesses do mercado aos da PM e da ACP. Sendo estes responsáveis pelo desencadear dos conflitos sobre o território, como se discutirá especificamente adiante.

Imagem 3 – Projeto de requalificação da orla do canal São Gonçalo



Fonte: Ribeiro (2017).

## Quando mudam os ares: o III Plano Diretor e o interesse do mercado

Uma das marcas históricas de gestão no município de Pelotas é o desenvolvimento de ações para consubstanciar interesses de mercado. Em legislação do ano de 1881, que trata da demarcação do perímetro urbano, é possível vislumbrar tais estratégias. Para atender aos interesses dos industriais que desejavam colocar trabalhadores em vilas operárias, a construção de cortiços nos arredores do centro da

cidade foi proibida. Consequentemente, isso fez com que o principal modelo de moradia dos trabalhadores acabasse, sendo imposta a sujeição ao modelo de moradia que rebaixava os salários ou a expulsão para áreas sem infraestrutura (Moura, 2006).

Dos anos finais do século XIX até as primeiras décadas do século XX, jornais locais apresentam relatos que expunham o tensionamento dos construtores para que a municipalidade beneficiasse o desenvolvimento de seus projetos. As reivindicações do mercado que surgia iam do fornecimento de terras e desenvolvimento de legislações, até a execução de

obras públicas voltadas à facilitação dos processos e atendimento aos interesses das elites (ibid.). Assim, o Estado passa a executar medidas voltadas para maior sujeição dos trabalhadores aos empresários, através de estratégias que possibilitam o aumento da acumulação. Um processo de “industrialização a baixos salários” com equivalente em uma urbanização a baixos salários (Maricato, 2015, p. 27).

Tal situação, ainda que variando de acordo com questões econômicas macroestruturais, não se alterou no decorrer dos anos. A partir de 1968, com a promulgação do I PDM (Pelotas, 1968), que foi substituído, em 1980, pelo II PDM (Pelotas, 1980), a questão agravou-se. Isto porque o planejamento de ações voltadas à materialização de processos ainda maiores de exclusão social é despendido. Desenvolvem-se territórios precários, concretizando-se a máxima do atrelamento da pobreza, a privação de infraestrutura urbana básica, criando territórios nos quais se fortaleceram os estigmas produzidos no século XIX (Kruger, 2018).

Pautado pelo Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), o III PDM (Pelotas, 2008) registrou importantes avanços na direção da garantia de direitos para os habitantes do município. O documento reforçou a necessidade de adoção de medidas voltadas ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Reconheceu a multidimensionalidade das potencialidades do município, reiterou a garantia do direito à cidade como “direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (ibid., p 2). Reforçou, ainda, a importância da gestão democrática e participativa na execução das políticas territoriais e, em seis artigos distintos, abordou especificamente o território da Estrada do

Engenho, explicitando os procedimentos que deveriam ser desenvolvidos para a integração deste à cidade.

No artigo 88, parágrafo 2, o III PDM destacou que se deve “evitar a expulsão de seus moradores, mediante a utilização de instrumentos jurídicos” (ibid., p. 36). Em seguida, reconheceu o território como uma Área Especial de Interesse Social (Aeis) de tipo 1, que se localiza em “área de preservação ambiental, ocupada por população de baixa renda” (ibid., p. 38), classificando-a como uma Área de Preservação Permanente Ocupada (Appo), na qual se deve adequar a propriedade de uso do solo a sua função social.

Nos artigos 60, 87, 88 e de 90 a 93, a legislação apresenta uma série de ações que deveriam ser executadas no território, apontando para estratégias de geração de trabalho e renda; regularização fundiária; desenvolvimento de infraestrutura urbana; disponibilização de recursos para recuperação de moradias; recuperação ambiental das áreas degradadas, etc. (ibid.). Contudo, a não execução dessas ações abriu a possibilidade para o mercado projetar empreendimentos para o local, contando com as facilidades estabelecidas em lei.

Nesse sentido, o III PDM discorreu sobre a necessidade de transferência da centralidade do município para a região da Estrada do Engenho, tratada como a região do São Gonçalo. Alegou que o centro urbano de Pelotas (próximo à região) deveria ser preservado (ibid.). Essas questões somadas incidem sobre um processo de valorização do território por parte do mercado, de modo a desenvolver um conjunto de empreendimentos imobiliários e comerciais na região. Obras materializadas sem respeito à legislação ambiental vigente, como se pode observar nas Imagens 4 e 5.

Imagem 4 – Território antes do aterramento das áreas de banhado, junho de 2010



Fonte: Google (2017a).

Imagem 5 – Território após aterramento das áreas de banhado, outubro de 2016



Fonte: Google (2017b).

Segundo a legislação ambiental estadual, no artigo 155, parágrafo 1, áreas ao longo de rios ou cursos d'água, manguezais, marismas, nascentes e banhados são consideradas APP (Rio Grande do Sul, 2012) e não poderiam ser aterradas. Porém, para a construção dos empreendimentos, foram obtidas autorizações.

Paralelamente a esses processos, que passaram a ocorrer após 2008, foi que surgiu a denúncia, ao MP, quanto à ocupação da área de APP no território, por "grupos que estariam causando danos ambientais". De modo que os primeiros fatores apontados na ACP não relacionavam o ocorrido à construção dos grandes empreendimentos no contexto dos interesses que se colocavam em conflito. Pesavam, antes, sobre a comunidade – famílias que habitavam historicamente o território

Observou-se, então, que a legislação utilizada para criminalizar a ocupação histórica era a mesma negligenciada, quanto ao

aterramento dos banhados para as novas construções. Passou-se, assim, a problematizar o fato de a legislação que embasa a ACP estar sendo utilizada para facilitar a materialização de ações de exclusão sobre os grupos que habitam o local, possibilitando ou operando, desse modo, uma cirurgia urbanística, ou seja, a remoção daqueles que foram historicamente excluídos nos processos urbanísticos anteriores.

Importante retomar que tal situação demonstra a realidade de muitas outras comunidades espalhadas pelo País, que têm negadas as condições de acesso a moradia e trabalho, sob as exigências de um mercado movido por estruturantes históricos, que reforçam as condicionalidades impostas pelas políticas públicas para o acesso a direitos. Realidade que pauta o contexto brasileiro, fazendo-se regra, pois diz respeito à maior parcela da população do País (Maricato, 2015).

Nesse escopo, ao aprofundar as análises da ACP, a partir do conteúdo (Bauer e Gaskell 2012) – metodologia que possibilita a construção de conexões com o objetivo proposto –, buscou-se trazer resposta à questão de investigação, que foi relacionada aos documentos e legislações que abordavam a história do território e de seus habitantes. Desse modo, os pesquisadores foram levados a uma imersão na problemática vivida pela comunidade.

Sendo assim, o caminho percorrido foi de aprofundamento nas reflexões sobre a complexidade das questões que envolvem a trama das relações urbanas no território, construindo possibilidades de superação do problema colocado. Sendo repensadas constantemente as disputas expressas, para assim compreender as estratégias de apropriação e os impactos delas sobre o território e a população que nele habita. Apreendendo a dinâmica como manifestações da questão social<sup>3</sup> – argumento de reivindicação de equidade na aplicação da lei –, buscou-se legitimidade social às lutas (Acsehrad; Mello e Bezerra, 2009).

## Estrada do Engenho Resiste: um movimento

Da não implementação dos estatutos apresentados pelo III PDM sobre a Estrada do Engenho ao não reconhecimento por parte da ACP das condicionantes históricas impostas sobre a comunidade, os interesses em conflito criaram um catalisador que impulsionava o processo de expulsão. Situações sobrepostas à justificativa retórica do processo jurídico de que o território é uma APP, na qual as famílias que nele habitam estariam causando danos ao meio

ambiente e encontrando-se sob risco – estrutura e fundamento da ACP que justificava a remoção de um espaço alvo de mercantilização.

Desse modo, atribuía-se crime ao poder público municipal, acusado de não fiscalização sobre a ocupação de APP; e imputava-se pena sobre a comunidade. Não reconhecendo o acelerado aumento da ocupação sobre ele por parte dos grandes empreendimentos imobiliários, que não dialogavam com as formas históricas de ocupação. Encobriam-se, assim, as ações do mercado que produziam marinas, condomínios de alta renda e empreendimentos comerciais, ao mesmo tempo que aceleravam a vulnerabilização da comunidade, tornando os habitantes um reflexo da profunda desigualdade social concretizada na negação do direito fundamental à moradia (Pereira, 2013), uma série de movimentos aparentemente distintos que confluíam e conflitavam no local.

Um outro movimento é ainda destacado pela ACP, que apontou o aumento no número de famílias que se voltaram à ocupação da localidade na última década. Isto porque a ação jurídica não reconhecia ser este um grupo desprovido de condições de se inserir no mercado formal da moradia, vitimado pelo desemprego e pelo aumento nos valores de aluguéis, não alcançado pelas políticas de moradia do período – que deveriam ter o propósito de lhes servir –, caso do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se voltava às faixas de maior lucratividade para o mercado (Pinto, 2016; Kruger, 2018).

Como consequência, famílias não atendidas pelo programa procuravam a área para fixar moradia e garantir minimamente sua subsistência. Movimento este denunciado na ACP, que não faz separação entre as famílias

históricas residentes e o grupo afligido pelas variações econômicas e pela a crise, que buscou moradia no local. De modo que a população encontrada em área de risco, ou seja, a de menor renda, é responsabilizada pela ocupação e pelos danos. Assim, protege-se aqueles levados pela valorização financeira a esses espaços, grupo e projetos que não dialogam com as formas de vida preexistentes, que se impõem e causam tantos danos quanto os demais. Protege-se, também, a PM, acusada de negligência no trato com a fiscalização de APP e responsável pela planificação do PMCMV, que não alcançava as populações prioritárias, lançando-as em um processo de vulnerabilidade agravada. Esses grupos não eram alvo de nenhuma responsabilização.

Nesses termos, muitas são as ocutações, como o perfil socioeconômico e a historicidade dos grupos distintos que ocupam o território, uma estrutura fundada em relações estratificadas de classe e raça. Obscurecendo que, entre os prejudicados pela ACP, existem grupos originários, como: famílias de descendência de escravizados; trabalhadores que ergueram a cidade por meio do seu labor no charque e no engenho. Populações estas responsáveis pelo desenvolvimento econômico do município até a metade do século XX. Além destes, há pescadores artesanais que necessitam do canal para desenvolver sua atividade laboral. E, por fim, os excluídos do mercado formal de trabalho, impossibilitados de concorrer no mercado de aluguéis, grupo marcado pelo movimento da financeirização e elitização do mercado da habitação – uma das principais marcas desse setor no País (Boulos, 2015). Faz-se necessárias, aqui, uma abertura para aprofundamento desse debate no caso de Pelotas e a introdução nessa discussão da amplitude do problema habitacional local.

## Ocupação e resistência

Neste item, serão trazidos alguns apontamentos sobre as áreas de ocupação irregular e a produção habitacional a partir do ano de 2008 em Pelotas. Ano de promulgação do III PDM, da disponibilização de recursos para o PMCMV (Galhardo, 2008) e do início da ACP. Posteriormente, serão cruzadas e relacionadas as informações e seus desdobramentos, de particular importância à apreensão, por serem variáveis que fundamentam a problematização sobre os processos de exclusão e mercantilização territorial dispendidos nos últimos anos sobre o município. Cria-se uma visão panorâmica dos eventos com impacto sobre o caso da Estrada do Engenho.

Parte-se do levantamento feito, entre 2008 e 2009, pelo supervisor de regularização fundiária do município, Jorge Alves, apresentado na Câmara de Vereadores em 2013, que relata que Pelotas apresentava 156 áreas de ocupação irregular e clandestinas (Alves, 2014). Esses espaços são caracterizados como “áreas em que, embora aprovadas pela Prefeitura e demais órgãos [...] quando necessário, fisicamente não são executadas, ou são executadas em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação”; conceituadas como áreas que “não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como entes Estaduais e Federais” (Alves, 2014, p. 3).

O estudo aponta que, nessas 156 áreas, havia em média 72 lotes em cada uma, assim, seriam aproximadamente 11 mil lotes. Em cada um destes, residindo cerca de três pessoas por família, e números próximos de 390 pessoas por área. Dessa forma, havia mais de 60 mil pessoas habitando em áreas irregulares e

clandestinas. Complementarmente, os dados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para Pelotas em 2010, que coincidem temporalmente com o levantamento, mostram que a cidade possuía cerca de 130 mil unidades habitacionais e 328.275 habitantes. Cruzados os números, observa-se que mais de 8% das habitações do município eram irregulares e, nessas áreas, encontravam-se mais de 18% da população (IBGE, 2017).

Já, no ano de 2013, foi lançado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) do município. Esse estudo destacou um déficit de 13.598 moradias na cidade, cálculo este que incluía domicílios improvisados, precários, coabitação e famílias com situação de aluguel com valor excessivo (Plhis, 2013a e 2013b), ficando visível qual era o problema habitacional, uma vez que o déficit era de mais de 10% das moradias. Deste percentual, mais de 80% era de déficit qualitativo, ou seja, de moradias existentes, mas em situação irregular ou clandestina – habitações que necessitavam de regulamentação documental, infraestrutura urbana, equipamentos e serviços.

Quatro anos depois, em 2017, um novo relatório apontava que, entre 2013 e 2016, foi realizada a regularização fundiária de 10 loteamentos, e que outros 10 estavam em processo; números que equivalem a pouco mais de 6% dos 156 loteamentos irregulares de 2013 (Alves, 2017). Essa regularização foi feita somente no que diz respeito à questão documental, de modo que foram entregues apenas títulos de propriedade, sem a instalação, em nenhuma das localidades, de equipamentos e serviços. Situação que expressa a compreensão de regularização fundiária e perspectiva de garantia do direito à moradia da PM.

Prosseguindo a análise dos levantamentos feitos no ano de 2013, aponta-se um déficit de mais de 13 mil unidades (Plhis, 2013a), cerca de 11 mil eram domicílios improvisados, precários, etc., habitações que necessitavam de regularização, melhorias e investimento nos territórios em equipamentos e serviços (Alves, 2014). Segundo Pinto (2016), autor que apresenta dados da Representação de Habitação da Caixa Econômica Federal, essas ações não foram feitas (Rehappel, 2018), permanecendo um premente questionamento: por que a PM adotou como política a construção de novas unidades habitacionais, em detrimento da regularização?

Em continuidade a análise, entre 2013 e 2016, foram entregues 41 empreendimentos do PMCMV, através do qual foram produzidas 7.665 unidades habitacionais, correspondentes a 56% do déficit habitacional do município (segundo déficit apontado em 2013), construídas com recursos públicos. Complementarmente, é importante destacar que as alterações promovidas pelo Ministério das Cidades, a partir do ano de 2003 no setor habitacional, sobretudo através do PMCMV, “tiveram como objetivo o combate ao problema habitacional para a população de baixa renda” (Pinto, 2016, p. 55). Contudo, segundo os números analisados, essa população representava mais de 80% do déficit municipal em 2013.

Adicionalmente, se, ao invés de trabalhar os dados a partir de 2013, analisar-se a partir de 2009 (2009-2016), ano de início da produção através do PMCMV no município, e período de levantamento de dados de Alves (2014), o número de construções passaria de 41 para 60, e as habitações construídas iriam para 11.919 (Pinto, 2016). Tendo em vista isso,

verifica-se que a produção habitacional por meio do PMCMV deveria ter acabado com o déficit da população de baixa renda – população para a qual o programa foi desenvolvido, de acordo com suas diretrizes. Nessa problemática, insere-se a população residente à margem do canal São Gonçalo, na Estrada do Engenho.

Nota-se que, dessas análises, surgem as respostas para as acusações feitas pelo MP que pesam sobre a comunidade da Estrada do Engenho. Para melhor evidenciá-las, as acusações do MP são apresentadas como indagações abaixo:

- Por que houve aumento no número de famílias que passaram a ocupar o território? (questão que ainda remonta à discussão estabelecida sobre a promulgação do III PDM).

- Se a expulsão dos moradores através de mecanismos jurídicos deveria ser evitada, como se chegou a essa situação?

- Por que a ACP exige a remoção?

- Por que a PM, que construiu a lei do III PDM, não se opôs ao MP? Ou por que o MP não exigiu a planificação do III PDM ao invés de exigir a remoção?

- Como em um cenário de elevada produção habitacional, “voltada para as populações de baixa renda”, há um aumento significativo das ocupações na Estrada do Engenho? (Rio Grande do Sul, 2016).

- Diante do elevado número da produção habitacional e dos processos de regularização fundiária que foram desenvolvidos, houve diminuição do número das áreas de ocupação irregular na cidade?

Contrariamente, não diminuiu o número de ocupações, ao invés disso, as ocupações irregulares passaram de 156 (entre 2008–2009), para 162 (em 2014), chegando a 205 ocupações

(em 2017 – último ano de atualização dos dados); “mais de 90 mil pessoas” residem em áreas irregulares, o que representa “quase 1/3 da população” do município (Alves, 2017, p. 26).

Percebe-se, assim, que em Pelotas a produção de habitações através do PMCMV poderia ter acabado com o déficit habitacional para a população de baixa renda. No entanto, o que ocorreu foi uma inversão de valores no ato da materialização do programa, que se voltou para as faixas de maior lucratividade e para o mercado, incorrendo no aumento das ocupações irregulares. Fato verificado não somente no município em questão, mas em todo o País (Boulos, 2015).

## Por que resistir?

O aumento da ocupação na Estrada do Engenho seguiu o crescimento das ocupações no município como um todo. Situação que se explica ao se observar os beneficiados pela política de habitação planificada em Pelotas, aos quais as áreas tidas como irregulares são o negativo do qual se alimenta o processo de urbanização e de onde se extrai a mais-valia urbana relativa. Essa questão é uma parte das bem-orquestradas farsas que legitimam os projetos de grupos dominantes para as cidades, criando falsos consensos, cedendo espaços aos interesses empresariais e não atendendo às reivindicações populares (Vainer, 2013).

O PMCMV foi a principal política habitacional planificada no município nas últimas décadas, e por meio dele foram produzidas mais de 11 mil novas moradias (Pinto, 2016). Do mesmo modo como a ACP, o PMCMV carrega o discurso de solução de problemas estruturais,

com ações pontuais, não passando de estratégias para manutenção dos interesses das elites, favorecidas pelos entes públicos (Nabuco; Primi e Nabuco, 2014).

Influenciados por agentes promotores privados, produzidos com baixa qualidade e alta lucratividade, os impactos dos empreendimentos do PMCMV na cidade são notáveis. Mesmo diante dos estudos que apontaram para o problema habitacional (mais de 80% qualitativo), a produção foi de 76,49% para os grupos com renda acima de 3 salários mínimos. Porém, quando dividida por faixa de renda, 23,96% da produção foi para a faixa 3; 52,45% para a faixa 2; e 23,59% para faixa 1. Esses dados representam que, para além de uma inversão de prioridade no ato de planificação da política pública, ocorreu a priorização das faixas de maior lucratividade para o mercado; também apontando o porquê do não avanço em direção à solução dos problemas habitacionais locais. Pois, ao invés de investir em regularização fundiária e urbanismo, optou-se pela produção de novas moradias, através de um processo voltado ao atendimento dos grupos de maior renda.

Além disso, leis municipais foram criadas e alteradas no decorrer da planificação do PMCMV em Pelotas, na intenção de favorecer construtoras e incorporadoras privadas (Pinto, 2016); entre elas, a lei n. 5.603/2009, que instituiu o programa habitacional de interesse social “Pelotas Habitação Digna”. Esse programa viabilizou a construção do maior número de habitações dentro do PMCMV, sem apresentar adendos quanto à sua qualidade para os usuários e trazendo isenções de impostos sobre as construções para seus executores (Pelotas, 2009).

Outra lei sancionada foi a 5.963/2012, especificamente no dia 28 de dezembro, três dias antes do final do mandato do prefeito no período (Pelotas, 2012). Essa lei alterou o perímetro urbano do município e permitiu que se produzissem habitações totalmente desprovidas de infraestrutura, assim como também favoreceu a diminuição e até mesmo a dispensa de áreas verdes e áreas de uso público no interior dos empreendimentos, como anteriormente era previsto em lei, possibilitando construções prejudiciais ao tecido urbano (Kruger, 2018).

Verifica-se, ainda, que tal alargamento do perímetro urbano não ocorreu de forma fortuita, pois “possibilitou o projeto e construção de dois dos empreendimentos pertencentes ao PMCMV” (Pinto, 2016, p. 225) em áreas que extrapolam os limites urbanos – demonstrando as influências de agentes promotores privados sobre as legislações evidentes. Essas intervenções visaram especificamente à facilitação da lucratividade, pois repercutiram em mais de 11 mil unidades habitacionais produzidas com financiamento público. Contudo, o PMCMV sequer diminuiu o número de áreas de ocupação irregular, tornando ainda mais complexos os processos.

Na cidade transformada em sujeito econômico, de natureza mercantilizada, empresariada, instaurou-se “o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (Vainer, 2013, p. 89). Por meio da disponibilização de recursos, da administração das leis de zoneamento e parcelamento do solo, bem como do desenvolvimento dos planos urbanísticos, foi relegado, ao poder privado,

o domínio da decisão quanto à produção da cidade. Problemas que, uma vez visualizados, estruturaram o questionamento das afirmações feitas pela ACP, apontando que a falta de fiscalização da PM sobre determinados processos foi estratégica. Do mesmo modo que a negligência quanto à não planificação das instruções previstas no III PDM, ao não se voltar para o suprimento das necessidades da população em situação de vulnerabilidade, estabeleceu um lastro para a efetivação e desenvolvimento da ACP.

Conseqüentemente, ao exigir a remoção da comunidade residente à margem do canal São Gonçalo, sem considerar a complexa trama que se desenvolvia na cidade, sobretudo no território, o processo jurídico ocultava a desumanização e a objetificação de grupos vitimados historicamente pelo silenciamento

e descaso do Estado. Uma ação que refletia a materialização de processos de subalternização, criminalização e perseguição da comunidade, tornando possível, aos herdeiros de uma herança racista e elitista, desfrutarem de seu bônus de exploração – os privilégios sociais.

Tal racionalidade, representada pela ACP, delimitava a definição de subjetividades e de espaços físicos que determinavam a cidade, reproduzindo o modelo de avanço a partir dos interesses dos agentes de mercado, deixando um rastro de exclusão e segregação que reforça uma supremacia predatória. A respeito disso, a Imagem 6 demonstra como se desenvolve uma modernização conservadora sobre o território. Uma atualização das antigas ações para a perpetuação do modelo desigual e combinado, reflexo das contradições do modo de produção capitalista.

Imagem 6 – Empreendimentos da última década e vazios urbanos no território



Fonte: Google (2017a; imagem editada).

Importante esclarecer, que a Imagem 6 foi editada para a visualização de como o território tem sido alterado, a partir da apropriação dos vazios urbanos nele encontrados pelo mercado construtor e do número de lotes que ainda se encontram sem construção – áreas que possibilitam, ainda, o desenvolvimento de novos projetos. Também por meio da Imagem 6, percebe-se que a comunidade-alvo do processo de remoção ocupa uma área que delimita uma fronteira entre os novos empreendimentos e o acesso aos recursos naturais encontrados. Essa apropriação estabelece novos marcos para o conflito e o desenvolvimento de outras problematizações:

- Sendo a área às margens do canal São Gonçalo considerada de risco – como define a ACP –, por que tal observância se faz somente para população vulnerabilizada?

- Havendo a execução das políticas públicas programadas pelo III PDM – específicas para o local, que tratam do desenvolvimento de infraestrutura urbana, saneamento, etc. e apontam para a construção de projetos específicos de acordo com as legislações ambientais –, continuariam as famílias ameaçadas de remoção por causar danos ambientais?

- Retornando à rememoração histórica feita no princípio desta escrita, não é o canal alvo da descarga de dejetos no transcorrer da história – primeiramente do charque, posteriormente do engenho – e, hoje, de todos os grupos que sem o serviço de coleta de esgoto residem no território? E quem são os maiores afetados por tal contaminação?

- Não são os pescadores artesanais que necessitam de um meio ambiente equilibrado para o desenvolvimento de suas atividades laborais? E não podem ou devem ser estes os maiores guardiões da biodiversidade local?

- Sendo as políticas habitacionais (PMCMV) trabalhadas de forma a contemplar as populações prioritárias e seu desenvolvimento e sendo os direitos constitucionais, como moradia e trabalho, garantidos a esses grupos, por que eles não são contemplados e necessitam procurar essas áreas para fixar residência e desenvolver atividades laborais desreguladas e carentes de proteção?

- Sendo o PMCMV trabalhado em sua amplitude, não somente como possibilidade para a construção de novas moradias, mas como potente instrumento para a regularização fundiária de assentamentos precários, tal realidade não poderia ter sido transformada?

- E, por último, mas não menos importante, qual deveria ser o papel do MP diante dessa situação?

A respeito de cada um desses complexos questionamentos podem vir a ser desenvolvidas novas análises e escritas. Porém, o que se buscou, desde a primeira aproximação a tal realidade, e que acabou se tornando objetivo deste projeto, foi a salvaguarda dos direitos da comunidade. Esse intento se tornou em tensionamento pela não remoção das comunidades originárias e tradicionais, na busca pela proteção social e pela garantia de direitos das famílias residentes no local (Pereira, 2013).

Compreende-se, ainda, que a execução da ACP nos marcos previamente estabelecidos acarretaria irreparáveis danos a esses grupos e poderia vir a deixar o caminho livre para o desenvolvimento de novos processos e projetos de exploração financeira no local. Projetos estes sem benefícios aos guardiões do território, que arcariam com o ônus de sua exploração para que agentes produtores privados lograssem com o bônus, retroalimentando a

racionalidade de desenvolvimento urbano que tem sido a tônica no País e que se materializa nas cidades (Boulos, 2015).

No caso em tela, a remoção dos moradores da Estrada do Engenho foi impedida após um longo percurso de mobilização da comunidade, de estudos, pesquisas, alianças e denúncias. Processo com envolvimento de inúmeros agentes, técnicos, pesquisadores, extensionistas que transformaram a defesa dos direitos da comunidade em seus objetos de trabalho. Esse esforço conjunto e articulado possibilitou a criação de estudos diversos no bojo dos quais se encontra essa escrita. Projetos desenvolvidos com a comunidade e apresentados às autoridades responsáveis após os moradores e

seu grupo de apoio passarem a incidir sobre o processo. Alternativas foram produzidas para a resolução do conflito, sem que os direitos da comunidade fossem negligenciados. Entre as ações previstas estão: a requalificação do território; a reparação das moradias; e o desenvolvimento de atividades para a melhoria das condições de trabalho e renda, para pescadores e catadores.

Ainda no ano de 2017, as problematizações e os tensionamentos tornaram a comunidade e seu grupo de apoio parte do processo jurídico. De modo que as reflexões produzidas foram ouvidas e acatadas, resultando em um novo TAC pactuado. Desse modo, acolhendo as alternativas apresentadas, estabeleceu-se

Imagem 7 – Celebração da assinatura do convênio entre o Ministério Público Estadual e a Prefeitura Municipal de Pelotas<sup>4</sup>



Fonte: Rio Grande do Sul (2020).

um novo acordo entre os entes envolvidos. Com esse acordo, a PM comprometeu-se com o fornecimento de material e o desenvolvimento de obras de qualificação da infraestrutura, e o MP com a disponibilização de recursos financeiros para a construção de novas moradias para a comunidade – um acordo oficializado no dia 5 de março de 2020 (Rio Grande do Sul, 2020).

## Considerações finais

A investigação relatada neste artigo levou à compreensão de que na ACP não eram considerados os processos históricos que levaram os grupos residentes a ocupar o espaço, e, assim, a relação que eles mantinham com o meio. Tampouco, era considerado que as legislações que se encarregam de proteger os direitos de tal comunidade não vinham sendo respeitadas, o que tornava o processo jurídico um instrumento de criminalização da pobreza e permitia a prosperidade de um projeto de sociabilidade fundamentado na expropriação daqueles que já eram pobres.

Desse modo, a reflexão sobre os interesses especulares do qual o território é alvo – fato justificado pelos vazios urbanos no local (Imagem 6) – e para o qual a PM vinha desenvolvendo projetos sem a participação das comunidades historicamente residentes (Imagem 3) reforçaram as observações e a problematização sobre as ações do Estado no trato das legislações vigentes e dos instrumentos jurídicos referentes a comunidades periféricas e em situação de vulnerabilidade. Isso leva a um questionamento sobre os fatores de influência nos processos e as estratégias de planificação

das políticas públicas, pois estas materializam-se em modelos de exclusão potencializados por processos segregacionais, que agravam as manifestações da questão social.

A investigação das estratégias e ações desenvolvidas por meio da análise da ACP permitiu a compreensão de que programas e ações apresentados enquanto processos necessários para a proteção da vida e do meio ambiente, ao desassociarem-se das relações materiais que os circulam – como as manifestações da questão social –, podem tornar-se instrumentos que aprofundam modelos de desproteção, degradação territorial e socioambiental, que impactam e atentam contra a vida, uma contradição que move o sistema capitalista.

O tensionamento e a problematização das práticas públicas com influência para tal realidade, relacionada às atividades desenvolvidas por agentes construtores no entorno do território, trouxeram à luz a interdependência dos processos. Em outras palavras, ações econômicas e políticas de influência sobre a exclusão e mercantilização do território, que se vinculam a uma perspectiva muito específica de gestão do Estado, na qual se impõe a primazia do mercado, que age enquanto agente regulador.

Esse projeto, ao buscar inicialmente compreender as relações estabelecidas sobre o território, constatou o processo de mistificação provocada na execução de ações coordenadas por agentes públicos em descompasso com a realidade social e com os perigos da utilização ideologizada de estatutos jurídicos. Tratou de se tornar ferramenta de articulação e resistência à violação de direitos, de modo que se desenvolvendo em um processo de construção de conhecimentos emancipatórios,

fosse capaz de instrumentalizar pesquisadores, coletivos, movimentos sociais e os próprios moradores (da Estrada do Engenho), para a busca de proteção e garantia do direito humano fundamental à moradia.

Dessa forma, apresentam-se possibilidades concretas de alinhar a pesquisa acadêmica, a partir de seus métodos e técnicas, às demandas coletivas, tratando as manifestações da questão social como caminho para o alcance de transformações concretas. Isto quando a universidade, espaço político de conflito entre forças sociais, uma arena de produção de saber, consciente de suas possibilidades e limitações, supera a redução da ciência a meras soluções técnicas e se une às lutas dos movimentos sociais. Torna-se possível, assim, a produção e o reconhecimento de formas de saber que são estratégias para resistência, sobrevivência e enfrentamento da lógica posta; ampliando o debate sobre o direito à cidade e a atuação do Estado nos marcos do capital, traduzindo uma ferramenta para o desenvolvimento de lutas outras, de maneira politicamente posicionada, em favor das populações criminalizadas, dos grupos que resistem na ocupação do solo urbano e que, assim, denunciam o modelo de planejamento voltado para mercado, retroalimentado por políticas públicas que negam o acesso ao direito de existir.

É importante ainda aclarar que o relato ora apresentado poderia retratar situações de outras tantas cidades brasileiras, tendo em vista que externaliza as racionalidades que fundamentam os processos e o modelo de desenvolvimento urbano instaurado sobre a nação, assim como, também, as estratégias de resistência de comunidades e pesquisadores militantes. Ademais, analisa como uma ACP, constituída enquanto processo, pode não observar os múltiplos interesses em conflito e as relações históricas anteriores que instituíram o problema e, assim, transformar-se em um documento de criminalização das vítimas. Processos jurídicos não se estabelecem de maneira isolada de seus contextos sociais, econômicos e políticos, e tampouco as ações desenhadas por pesquisadores.

Por fim, ressalta-se que foi a opção de trabalhar em aliança com a comunidade e de construir de maneira solidária as estratégias, técnicas e táticas para abordagem da situação, que permitiu que os resultados fossem alcançados. O trabalho coletivo foi o responsável pelo reconhecimento da necessidade de tensionamento sobre a ACP, possibilitando desestabilizar o processo e alcançar êxito na transformação da realidade posta, protegendo e preservando modos de habitar, a vida, a cultura, a história e as tradições locais. A Estrada do Engenho resiste.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-6181-4652>**

Universidade Católica de Pelotas, Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Direitos Humanos. Pelotas, RS/Brasil.  
contatorafaelkruger@gmail.com

**[II] <http://orcid.org/0000-0002-6368-9138>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Pós-Graduação em Administração de Organizações. Ribeirão Preto, SP/Brasil.  
carolgkruger@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-1660-8200>**

Universidade Católica de Pelotas, Curso de Graduação em Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. Pelotas, RS/Brasil.  
cristinejrib@gmail.com

## Notas

- (1) Por questões conjunturais desencadeadas, o trabalho de acompanhamento e assessoria tornou-se um projeto de pesquisa de mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas. Este foi produzido em parceria com os habitantes do território, resultando em uma dissertação escrita e apresentada nos moldes metodológicos da pesquisa militante.
- (2) Forma de vida e relação com o ambiente e no ambiente (Lefebvre, 2001).
- (3) Expressão que manifesta o conflito entre capital e trabalho.
- (4) Na foto, estão a refeita de Pelotas, Secretários Municipais, Promotores do Ministério Público Estadual, representantes das universidades e do grupo de apoio dos moradores. Para mais informações sobre o processo de autorização/aprovação para a construção do novo loteamento, acesse: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50756/> e <http://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/convenio-traz-solucao-para-o-loteamento-da-estrada-do-engenho>.

## Referências

- ACSELRAD, H. (2010). *Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf>>. Acesso em: 16 ago 2020.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. (2009). *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond.
- AL-ALAM, C. C. (2017). “Passo dos Negros”. In: LONER, B. A.; GILL, L. A.; MAGALHÃES, M. O. (orgs.). *Dicionário de História de Pelotas*. Pelotas, Editora da UFPel.
- ALVES, J. (2014). *Regularização fundiária*. Pelotas, 16 de outubro. 320 slides. Apresentação em Power Point.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Regularização fundiária: a cidade que temos e queremos*. Pelotas, 7 de julho de. 337 slides. Apresentação em Power Point.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.) (2012). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis/RJ, Vozes.
- BOULOS, G. (2015). *Por que ocupamos?* São Paulo, Autonomia Literária.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257/2001. Regulamenta os Artigos. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 9 out 2017.
- BRINGEL, B.; VARELLA, R. V. S. (2016). A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre as desigualdades e as possibilidades de produção de conhecimentos. *Revista digital de direito administrativo*. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo, v. 3, n. 3, pp. 474-489.
- COGOY, C. (2017). Famílias lutam contra a remoção. *Diário da Manhã*, ano 39, n. 62, p. 6, 4 set.
- COLL, L. (2017). *Estamos sob pressão daqueles que podem: em Pelotas, comunidade sofre ameaça de remoção*. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/estamos-sob-pressao-daqueles-que-podem-em-pelotas-comunidade-sofre-ameaca-de-remocao/>. Acesso em: 20 set 2017.
- CUNHA, G. C.; SANTOS, A. M. dos (2010). “Economia Solidária e Pesquisa em Ciências Sociais: desafios Epistemológicos e Metodológicos”. In: HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. (orgs.). *Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas*. Coimbra, Almedina.
- DEFENDER (2010). *Engenho será restaurado*. Disponível em: <http://defender.org.br/noticias/rio-grande-do-sul/pelotasrs-antigo-engenho-sera-restaurado/>. Acesso em: 9 set 2017.
- ESTRADA DO ENGENHO (2017). *Álbuns*. Disponível em: [https://www.facebook.com/pg/EstradaDoEngenhoResiste/photos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/EstradaDoEngenhoResiste/photos/?ref=page_internal). Acesso em: 8 jun 2020.
- FILHO, A. E. (2017). Retirando os pobres para redistribuir os ricos – Sai já daí. Disponível em: <http://www.observatoriopelotas.com.br/2017/05/14/retirando-os-pobres-para-redistribuir-os-ricos-sai-ja-dai/>. Acesso em: 24 nov 2017.
- GALHARDO, R. (2008). *Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410#ixzz5HrkHrttU>. Acesso em: 8 jun 2018.

- GOOGLE Earth. (2017a). *Vista aérea da Estrada do Engenho, Pelotas, de 2010*. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/@-31.77304,-52.31291,15z/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 17 nov 2017.
- \_\_\_\_\_. (2017b). *Vista aérea da Estrada do Engenho, Pelotas, de 2016*. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/@-31.77304,-52.31291,15z/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 17 nov 2017.
- GUTIERREZ, E. J. B. (2001). *Negros, charqueadas e olarias: um estudo sobre o espaço pelotense*. Pelotas, Ed. UFPEL.
- HARVEY, D. (2005). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- IBGE (2017). Pelotas. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431440>. Acesso em: 2 jul 2017.
- IDEALIZA (2014). Parque UNA Pelotas. Disponível em: <http://www.parqueunapelotas.com.br/site/>. Acesso em: 25 nov 2017.
- KOWARICK, L. (1993). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- KRUGER, N. R. M. (2018). *O plano perfeito: da retórica sobre o direito à moradia ao Programa Minha casa Minha Vida a negação do habitar*. Dissertação de mestrado. Pelotas, Universidade Católica de Pelotas.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARTINS, J. S. (1997). *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo, Paulus.
- MORGAN, D. (1997). Focus group as qualitative research. Qualitative Research Methods Series 16. Londres, Sage Publications.
- MOURA, R. M. G. R. de (2006). *Habitação popular em Pelotas (1880-1950): entre políticas públicas e investimentos privados*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- MUNARETTO, S. (2017). *Estrada do Engenho resiste: a luta de uma comunidade pelo direito à moradia*. Disponível em: <http://reporterpopular.com.br/estrada-do-engenho-resiste-luta-de-uma-comunidade-pelo-direito-moradia/>. Acesso em: 9 set 2017.
- NABUCO, A.; PRIMÍ, L.; NABUCO, W. (2014). Luta por um Teto. *Revista Caros Amigos*, jul. Entrevista Guilherme Boulos.
- NETTO, J. P. (2011). *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo, Expressão Popular.
- NIGRO, C. D. (2007). *(In)sustentabilidade urbana*. Curitiba, Ibpex.
- OLIVEIRA, F. de (2013). *Crítica a razão dualista o ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- PAPALÉO, M. T. (1991). "O pensamento político de Norberto Bobbio – Algumas considerações". In: RECH, H.; FREITAS, J. (orgs.). *Teoria da organização nos clássicos e uma incursão na filosofia política contemporânea*. Rio Grande, Editora da FURG.
- PELOTAS (1968). Lei n. 1672/1968. Disponível em: [http://intranet.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/planejamento\\_urbano/I\\_plano\\_diretor/I\\_plano\\_diretor.pdf](http://intranet.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/I_plano_diretor/I_plano_diretor.pdf). Acesso em: 19 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1980). Lei n. 2565/80. Institui o II Plano Diretor de Pelotas. Disponível em: <http://www2.camarapel.rs.gov.br/camarapel.rs.gov.br/legislacao/codigodeedificacoesplanodiretor/Codigodeedificacoes/Planodiretor%20revisado.pdf>. Acesso em: 19 maio 2018.

- PELOTAS (2008). Lei municipal n. 5.502/2008. Disponível em: [http://www.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/planejamento\\_urbano/III\\_plano\\_diretor/lei\\_iii\\_plano\\_diretor/arquivos/lei\\_5502.pdf](http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf). Acesso em: 5 dez 2015.
- \_\_\_\_ (2009). Lei municipal n. 5.603/2009. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/.../pelotas/lei.../5603/lei-ordinaria-n-5603.pdf>. Acesso em: 25 jan 2015.
- \_\_\_\_ (2012). Lei municipal n. 5.963/2012. Disponível em: [http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse\\_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf). Acesso em: 26 jun 2016.
- PEREIRA, C. P. (2013). *Proteção social no capitalismo: contribuição à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- PINTO, J. V. (2016). *Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana*. Dissertação de mestrado. Pelotas, Universidade Federal de Pelotas.
- PLHIS (2013a). *Plano local de habitação de interesse social de Pelotas – Etapa 3: estratégias de ação*. Pelotas, 3C Arquitetura e Urbanismo.
- \_\_\_\_ (2013b). *Plano local de habitação de interesse social de Pelotas*. Disponível em: <plhispelotas.blogspot.com>. Acesso em: 22 maio 2014.
- REHABPEL (2018). Empreendimentos PMCMV em Pelotas [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <contatorafaelkruger@gmail.com> em 10 ago.
- RHEINGANTZ, C. G. (2004). O charqueador. *Diário Popular*. Pelotas, ano 114, n. 274, p. 3, 9 jun.
- RIBEIRO, R. B. (2017). Dique [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <contatorafaelkruger@hotmail.com> em 24 nov.
- RIO GRANDE DO SUL (2012). *Código estadual de meio ambiente*. Porto Alegre, Assembleia Legislativa.
- \_\_\_\_ (2016). Acordo judicial firmado sobre a Ação Civil Pública n. 022/1.14.0007280-6. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 9 set 2017.
- \_\_\_\_ (2020). Pelotas: MP e Município assinam convênio para reassentamento de famílias e recuperação de área de preservação permanente. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50756/>. Acesso em: 8 jun 2020.
- ROSENTHAL, M. D.; GONÇALVES, E. A. (2014). *Marambaia: história, memória e poética*. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Arte/article/view/4810/3592>. Acesso em: 9 set 2017.
- SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. (2008). Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. Ver. *Geo UERJ*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 18, pp. 24-42.
- VAINER, C. (2013). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

Texto recebido em 15/jun/2020

Texto aprovado em 23/jul/2020

# A movement against the violation of rights: Estrada do Engenho resists

Um movimento contra a violação de direitos: a Estrada do Engenho resiste

Nino Rafael Medeiros Kruger [I]  
Caroline Krüger [II]  
Cristine Jaques Ribeiro [III]

## Abstract

The article discusses the guarantee of the right to housing starting from a reflection on a Public-Interest Civil Action aimed at the removal of the Estrada do Engenho community, in the municipality of Pelotas (Southern Brazil). Based on a movement rooted in the critical dialectical method and on militant research, the State's action is problematized, and the history of the community, the transformations that have taken place, and the tactics developed by the real estate market and the government are recalled. The article also questions the historical production of excluding rationalities and the problems arising from the poor management of public policies. As a result, collective work is developed and lines of action are built, enabling the destabilization of the process, protecting and preserving the ways of living of the local community.

**Keywords:** right to housing; housing public policy; resistance; Pelotas; Estrada do Engenho.

## Resumo

*Este artigo discute a garantia do direito à moradia a partir de uma reflexão sobre uma Ação Civil Pública (ACP) voltada à remoção da comunidade da Estrada do Engenho, no município de Pelotas. Com base em um movimento enraizado no método crítico dialético, tendo como esteira a pesquisa militante, a ação do Estado é problematizada, e rememoram-se a história da comunidade, as transformações ocorridas e as táticas desenvolvidas pelo mercado imobiliário e pelo poder público. Questionam-se, ainda, a produção histórica de racionalidades excludentes e os problemas oriundos da má gestão das políticas públicas. Como resultado, um trabalho coletivo é desenvolvido e são construídas linhas de ação, possibilitando a desestabilização do processo, protegendo e preservando modos de habitar da comunidade local.*

**Palavras-chave:** direito à moradia; política pública de habitação; resistência; Pelotas; Estrada do Engenho.



## Introduction

This writing is the result of a work that has been developed since 2016 in the city of Pelotas, state of Rio Grande do Sul (RS). In which, originally a group of Architecture and Urbanism students and Social Service researchers, bound to a Social Policy and Human Rights program, had been working on mapping the areas of occupation identified by the municipality as irregular. They began to monitor and provide technical assistance to a community that had been threatened by a housing removal process filed by the Federal Prosecution Service (MP), which began in 2008.

In this context, Civil Class Action (*Ação Civil Pública* – ACP) n. 022/1.14.0007280-6 (Rio Grande do Sul, 2016) was aimed at removing the community resident in the Estrada do Engenho corridor. The lawsuit had been in court for eight years and a Conduct Adjustment Agreement (*Termo de Ajustamento de Conduta* – TAC) was drawn up and signed by the mayor at that time and the prosecutor of the MP, in which they had committed and dated the housing removal, without ever having heard the community residing in the location that had become the target of an action for violation of rights.

The approach of these researchers to such a context took place at first, in order to understand the process that unfolded over the territory inhabited by the community. Nevertheless, they had encountered a total lack of information regarding the legal action by the threatened group, in which the families only knew the date set as the limit for their stay in the place – November 15, 2017.

This situation led the researchers to organize a technical-social and legal support team to a better understanding of the question raised, in order to enable the community with information for seeking the guarantee for the constitutional rights of the threatened group.<sup>1</sup> This process took place through the weekly monitoring of the community, visits where were worked from listening and remembering the facts that led the community to occupy the territory, their memories, their relationship with the city, the links established with/in the territory, and the processes of significance produced. In this way, ways of living<sup>2</sup> belonging were perceived, a situation that led to reflection on the development of strategies aimed at guaranteeing the rights of the community.

A semi-structured questionnaire was built firstly, which was applied to the 56 families living in the area. Through this questionnaire, the socioeconomic conditions of the community and the infrastructure of each family were recognized and the information that had been collected from the exchanges and listening was confirmed.

Following the information accessed by the questionnaire that was provided, meetings were held where the focal group technique was worked (Image 1). Through this technique, a researcher accompanied by his work group (in this case, an interdisciplinary team composed of four members), and groups of ten residents representing their families, the target public of the first stage of the research, met in the same environment for a previously agreed period.

With the dialogue and discussion produced, data were collected about the investigation. So that, through local people

Image 1 – Focal group work with the community



Source: Estrada do Engenho (2017).

Image 2 – Public inquiry about the local people removal



Source: Estrada do Engenho (2017).

understanding and knowledge of collective demands, lines of action were built. It is worth mentioning that the focal group technique was recommended so that the proposed themes were discussed, and not only answered directly. Resulting in a collective construction, which allowed a space for reflection and analysis for/by the group itself (Morgan, 1997).

Based on this construction, lines of action were organized in order to broaden the debate and problematize questions related to the process, seeking answers from entities regarding the legal situation, since the community was not part of the ACP (Civil Class Action). Public inquiries were first organized (Image 2), where the non-participation of representatives of the judiciary led to the development of street activities such as walking and occupation of public areas to denounce the situation. As part of these actions, a research project in the field of Social Service was developed – built and in part presented here – based on workshops held with the community.

The research has become a strategy to approach prosecutors, and a means to access information about the legal process. It is also an instrument for mobilization and denunciation of the violated rights, and a tool for action within a broad spectrum of critical reflection (Netto, 2011).

Thus, to understand how the relations of production and appropriation of urban space in the capitalist system have been developed, a militant research was created. This research perspective allows researchers to share and participate in the socio-political project of their field. Where, abandoning the position of observers, they can become agents of transformation. Involvement in the enrichment of the research process, where there is the possibility of recognition and horizontal construction of knowledge with the agents involved in each stage of the process (Cunha; Santos, 2010).

Based on an analysis of the content of the ACP, the juridical process had as a lens for observation of the complex reality posed.

Thus, the origins of the disputes placed over the territory were recovered in the history of the community. Without, however, attempting to exhaust the reflection or the discussion process on the theme worked on, but seeking the transformation of the situation presented in the observation of movements and conflicts structuring the dialectic process (Netto, 2011). In problematizing the possibility of instrumentalizing the ACP in its approach to a multiple reality, with historical and documented incidence of diverse actors and interests.

## A necessary debate

Promoting this discussion in the academic field is attained through the comprehension that the university as a producer of knowledge is a political space of conflict between social forces (Papaléo, 1991), a universe that produces knowledge validated as scientific that "has been currently evoked by those who intend to reduce policies [...] to mere technical solutions" (Acseirad; Mello; Bezerra, 2009, p. 31). These are considered to be necessary to confront, through the production of resistance that starts from the recognition and/or production of new knowledge capable of banishing exclusion, at any level.

For this reason, the reflections exposed here carry the restlessness of another paradigm of knowledge production. Based on the movement as the foundation for the development of reflexive processes, which are the search for the association of the experiences from social up to academic production. In tension, recognizing in the conflict the possibility of greater openness

to the working class and to historically marginalized groups, in the participation of the processes of social transformation, bringing an effective contribution to change the reality exposed, markedly unequal (Bringel; Varela, 2016).

This conflict is presented as a strategy to confront the processes of appropriation of urban space by the State, which aim to obtain maximum profit through the expropriation and exploitation of men and nature, producing a "model of social injustice," which is faced here by those who oppose the current structure that benefits small groups (Nigro, 2007, p. 17).

The great challenge of the work in this context is to face the understanding of the transversal social structure, and act in order to diagnose where these processes are established, and materialize practices that corroborate with it. For, understanding that the socio-spatial division of cities was defined by rationalities inherited from the colonial process – which deny the absorption of the excluding mentality of those placed in vulnerable situations by urban and housing policies – the diverse territories became areas of articulation of the dehumanization of subjects, exposed to practices of multiple exclusions, and may have, according to "judgment", changed the course of their lives. Insurgents, groups that were placed before such situation resist, and thus, from lived experience, subvert paradigms, produce other epistemologies, new knowledge.

In this regard, the theoretical debate built on the relationship between researchers and the community, aligned with actions of practical mobilization, made this reality public. It became apparent that the territory (Saquet; Silva, 2008) under study, located on the

shores of Canal São Gonçalo, was the object of dispute after having aroused the interest of the real estate market, on the rise there (Idealiza, 2014).

In this context, the real estate market began to impose constructions of large and varied real state projects that transformed the region, and made it a place of confluence of multiple interests and conflicts (Filho, 2017), placing in confrontation over the locality distinct ways of living, characterized as civilizational projects in practical and theoretical opposition. This strategy makes the image and the idea of the *citadins* – inhabitants of the city as a whole, with rights and duties to the city – disappear, reducing citizenship to the *citoyens* – those to whom the State recognizes the status of bearers of rights (Lefebvre, 2001).

In the meantime, the first way of living is characterized with the concept of polis, which translates as a place of encounters and confrontations that materialize life in the city (Vainer, 2013). This concept, placed in relation to the territory in focus, allows its apprehension as a space where distinct groups meet, building modes of existence, exchanges and integration with the environment, recovering the idea of *citadins*. The second is recognized as a city, and is characterized as a project that materializes in the spaces the mercantilization, objectification and submission to the market and private economic interests, excluding those who were previously unable to compete in the market of the cities (Vainer, 2013), and concretizes the idea of protection of the *citoyens*.

The studies, research and theoretical problematizations, aligned with the social action of the agents, made it possible for the

multiple interests in dispute to be reported by the press (Cogoy, 2017; Munaretto, 2017; Coll, 2017). A petition presented by the group was accepted by the person responsible for judging the process, making the community part of it and enabling the problematization of issues related to the territory to be made in court.

Therefore, the reflection was needed on the roots of the problem and the actions of the State in the face of the expansion of the real estate market, a situation that was aggravated by the Civil Class Action ACP. The lawsuit filed by the Federal Prosecution Service (MP) against the Municipal Government accused the latter of negligence in inspecting occupations in Permanent Preservation Areas (APPs). And it framed the territory to these terms, imposing penalties on the resident families, not on the MP. The removal of the community was demanded on the grounds that it was in an APP, causing damage to the environment and being at risk. A problem widely addressed in the literature on environmental justice, where those causing the damage are not held responsible, with the burden falling on groups placed in a situation of vulnerability (Acselrad, 2010).

Collectively, studies have been undertaken and problematizations have been built on this panorama, stimulating reflection on this reality in the face of the ACP. Thus, research was carried out in alliance with the community, committing to analysis and reflection to understand and unveil other processes that could be hidden in state and legal practices. These historical processes reflect the deepening socio-environmental and territorial inequalities in the locality, a cadre also aggravated at the national level (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009).

A contribution in a theoretical and practical way has been made to the construction of strategies capable of transforming the concrete reality. The research was developed from a socially committed perspective, based on the production and reproduction of social contradictions in a politically positioned manner (Bringel; Varela, 2016).

## At the origin of the city the roots of exclusion

In order to understand how the dispute processes that unfold over the territory under analysis was reached, it is pertinent to develop a brief remembrance of the origin of the city of Pelotas and the genesis of the Estrada do Engenho community. It is worth mentioning that this remembrance, built together with the community, seeks to situate the historical role of the territory with regard to local urbanization process. This perspective makes possible the observation of the city as a work, which is built and consumed, and from which its inhabitants are objectively and subjectively appropriated – a social construct, fruit of social-spatial inter-relations, and a commodity for capitalism (Kowarick, 1993).

It is conceptualized that the place from which the families were to be removed, since their origin, presents itself as a space where groups excluded from state protection – in principle black slaves, and later, groups of workers in extremely vulnerable situations – met to live and develop their work activities, even before the constitution of the city. Thus, before being elevated to parish in 1812, in the then *sesmaria* de Pelotas, the first camp of the

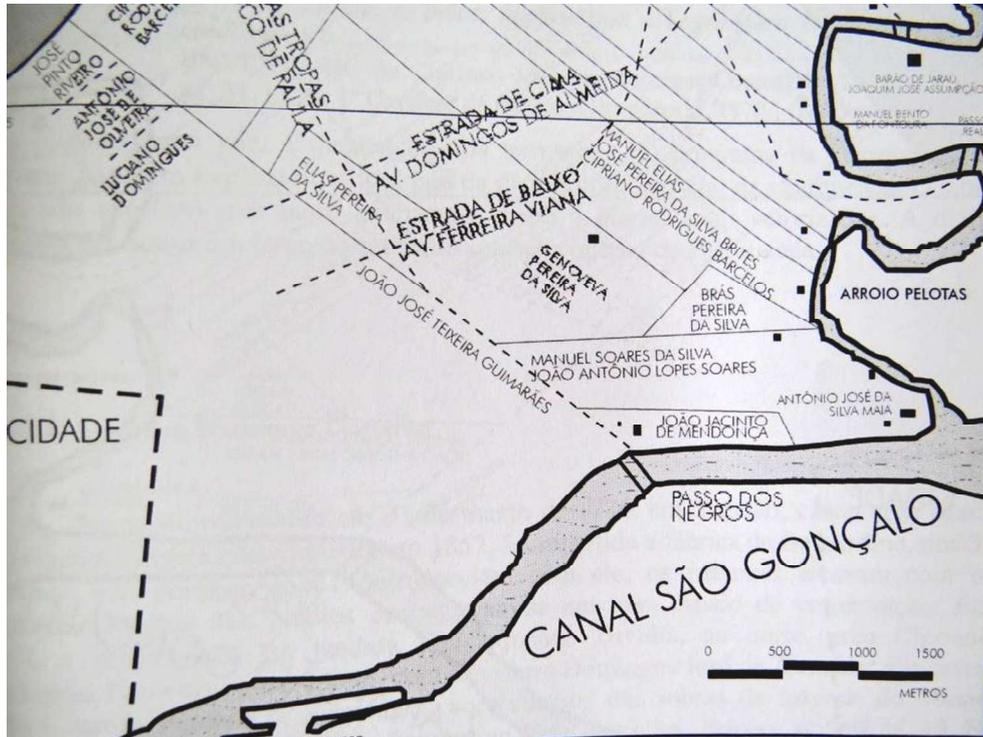
district was formed – the Passo dos Negros (Black Pass). It was renamed a century after Estrada do Engenho (Gutierrez, 2001).

The first references about the municipality, dated from 1758, relate its origin to the Estrada do Engenho. In the year cited, the then governor of Rio de Janeiro, Count of Bobadela, made the donation to Tomás Luís Osório of *sesmaria*, which was divided and originated the first *estancias* that hosted the *charqueadas* that started the city. This movement of territorial division was driven by the economic development coming from the supply of food, especially the *charque* (jerked beef) – an activity intrinsically dependent on black labor – was what gave rise to the Passo dos Negros (Black Pass), and from it the municipality (Map 1).

In this place, still at the end of the 18th century, the first wharf of ships was built, where the enslaved and goods coming mainly from Europe were received. This was the scenario that made the territory under analysis the main access door to *sesmaria*, where the tax collection station for the Portuguese crown was established, and from where the *saladeril* production was sold – a process developed according to Gutierrez (2001) for almost a century.

The historian Al-Alam (2017), writing about the origin and development of the city, points out that there was an attempt to found the city in this territory, where projects were developed aiming at greater population concentration. This was not accomplished due to the interests of Father Felício and Antônio dos Anjos, who were trying to sell land from their properties to the north of the place. About this fact, Gutierrez (2001), also points out that the problems generated by the waste

Map 1 – Passo dos Negros (19th century)



Source: Gutierrez (2001, p. 14w3).

of the charque production launched in the Channel that surrounds the territory, and the intense concentration of slaves that circulated in the locality, were used as subterfuge for the realization of the interests of the land owners. This situation prevented the first urbanization project developed for the city from progressing.

From these initial notes, it can be observed that in its origin, the city is related to a donation involving actors of great power

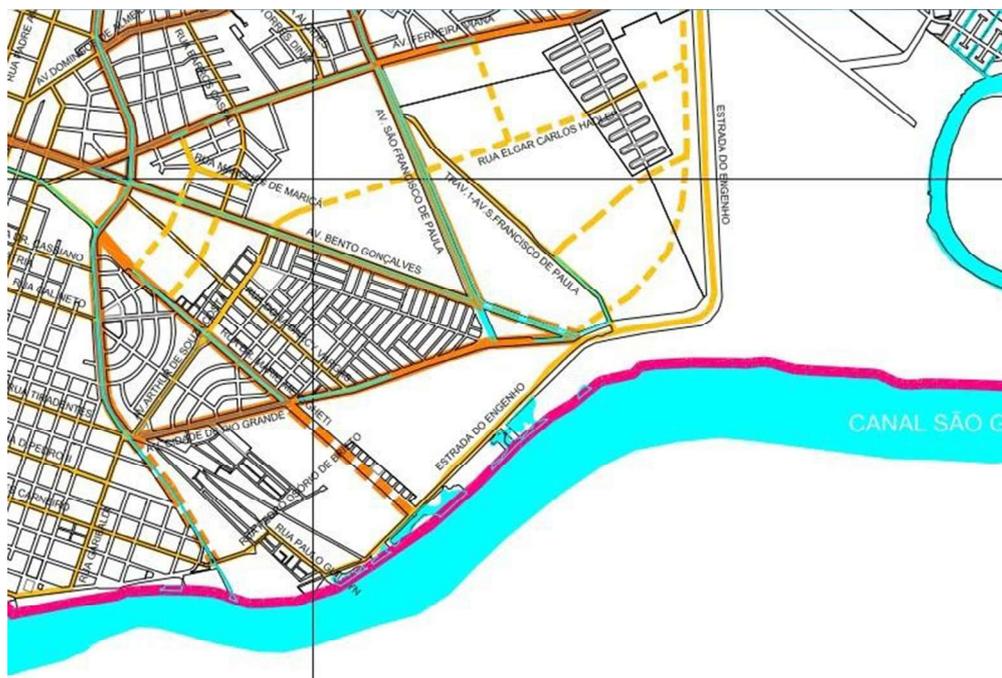
and influence, having in its genesis private interests overlapping with the collective benefits. Historically, the Channel that permeates the city - where the Estrada do Engenho is currently located - was the target of the discharge of waste. This was initially a consequence of the first stage of development of the municipality, driven by the intense commercial activity based in this region, where the goods produced by slaves were controlled (Al-Alam, 2017),

After this phase, with the city already consolidated according to the planning of the land owners, in the second period of local economic development, the activities are marked by the processing of rice. This activity marked the transition period between the 19th and 20th centuries, and again made the marginal space of the Canal São Gonçalo central to economic interests. On the banks of the Canal, the first rice milling company was built in the region (Rheingantz, 2004) - the Engenho São Gonçalo - also called Engenho Pedro Osório. The local morphology is changed

and the territory is renamed: o Passo dos Negros becomes the Corredor da Estrada do Engenho (Defender, 2)

From the installation of the mill, the territory that was already marked by the presence of the black population, receives the addition of a village of workers that sustain the operation of the mill (Rosenthal; Gonçalves, 2014). A few decades later, a fishing village was established there, which ended up not being benefited by the urban infrastructure development movements that occur in expansion in the north of the city.

Map 2 – Localization of Estrada do Engenho on the road map (2008)



Source: Pelotas (2008b).

This is because, at the beginning of the 20th century, the territory on the banks of the Canal was considered a region not conducive to housing construction. Without value to the market, it becomes in the terms of Martins (1997) a space of marginal, unstable and precarious inclusion.

Thus, the territory was inhabited by original communities, traditional groups and those unable to access the formal land market for two centuries (Gutierrez, 2001). And unlike the valued areas in the city, for which investments in infrastructure works were developed, the Estrada do Engenho was "forgotten", and the spaces that consubstantiate the social hierarchy were created, shelters for the heirs of alienation (Maricato, 2015), spaces of operation of accumulation by urban dispossession (Harvey, 2005).

In order to remain on the banks of the Canal, in this territory lacking public investment, the different groups that occupy it have ended up developing particular ways of relating to the environment, building houses with their own technologies, consistent with their relationship with nature and financial resources, related to their work activities, focusing on their way of living. In this way, enslaved people who were once locked up in senzalas became workers thrown into slums, waste pickers and service providers of all kinds, to which were added fishermen dependent on stilts -people from outlying areas, excluded from the city and the formal labor market.

Forming an area of potentialization of the processes of exclusion (Martins, 1997), the territory was consolidated as a region for housing of those placed in a situation of extreme vulnerability, about which the real estate market and builder has no interest. In

the territory starts to operate the liabilities of the unequal and combined urban economy (Oliveira, 2013). While the noble areas receive the bonus of the urbanization process, Estrada do Engenho operates the burden of a dynamic in which the advanced aspects of the capitalist mode of production are nourished by the production of forms of backwardness, which unfold and feed back simultaneously.

The denial of the benefits of urbanity and access to the city creates the negative – the non city – where infrastructure, equipment and services are lacking, sustaining one of the intrinsic contradictions of capitalist modernization: the negative of development that feeds back and drives the latter. The (in)production is strengthened in the lack of infrastructure to potentialize exclusion (Martins, 1997), deepening inequalities (Oliveira, 2013).

Until the 1970s, no urban action to improve the conditions of existence of the population of Estrada do Engenho was developed, only sparse works of low or no quality. The first project planned to qualify the territory appears only in 2001 (Ribeiro, 2017). It is worth mentioning that this project does not count with the presence of the population historically resident in it, as can be seen in Image 3.

However, this project was not executed (Image 3). The exclusionary rationality that it expresses and its influences will be evident in the implementation of the III Municipal Master Plan (Plano Diretor Municipal – PDM), which occurred seven years later. In this plan, it will be possible to observe issues that relate the interests of the market to those of the MP and, of ACP. These being responsible for triggering conflicts over the territory, as will be discussed specifically below.

Image 3 – Project of requalification of São Gonçalo river channel



Source: Ribeiro (2017).

## When the air changes: the III Master Plan and the market interest

One of the historical management marks in Pelotas is the development of actions to substantiate market interests. In legislation of 1881, which deals with the demarcation of the urban perimeter, it is possible to glimpse such strategies. In this strategy, in order to meet the interests of the industrialists who wanted to place workers in working-class villages, the construction of slum tenements on the outskirts of the city center was prohibited. As a result, the main housing model of the workers

was eliminated, and the housing model that lowered wages, or expulsion to areas without infrastructure, was imposed (Moura, 2006).

From the late 19th century to the first decades of the 20th century, local newspapers present reports that expose the tension of builders for the municipality to benefit the development of their projects. The market demands that arose ranged from the supply of land and the development of legislation to the execution of public works aimed at facilitating processes and meeting the interests of elites (Moura, 2006). Thus, the State began to execute measures aimed at a greater subjection of workers to entrepreneurs, through strategies that enable

the increase of accumulation. A process of "industrialization at low wages" with an equivalent in a low-wage urbanization (Maricato, 2015, p. 27).

This situation, although varying according to macro-structural economic issues, has not changed over the years. Since 1968 with the passing of the I PDM (Pelotas, 1968), which was replaced in 1980 by the II PDM (Pelotas, 1980), the issue has worsened. This is because the planning of actions aimed at the materialization of even bigger processes of social exclusion are spent. Precarious territories are developed, concretizing the maxim of poverty binding, the deprivation of basic urban infrastructure, creating territories where the stigmas produced in the 19th century were strengthened (Kruger, 2018).

The III PDM (Pelotas, 2008), guided by the Statute of Cities (Brazil, 2001), has registered important advances in the direction of guaranteeing rights to the municipality's inhabitants. The document reinforced the need to adopt measures aimed at fulfilling the social function of the city and the property. It acknowledged the multidimensionality of the municipality's potentialities, and reiterated the guarantee of the right to the city as "the right to urbanized land, housing, environmental sanitation, infrastructure, transportation and public services, work and leisure" (Pelotas, 2008, p. 2). He also emphasized the importance of democratic and participatory management in the implementation of territorial policies, and in six different articles specifically addressed the territory of Estrada do Engenho, explaining the procedures that should be developed for its integration with the city.

In article 88, paragraph 2, he emphasized that one should "avoid the expulsion of its residents, through the use of legal instruments" (Pelotas, 2008, p. 36). Then, it acknowledged the territory as a Special Area of Social Interest (Área Especial de Interesse Social – AEIS) type 1, which is located in "an area of environmental preservation, occupied by low-income population" (Pelotas, 2008, p. 38), classifying it as an Occupied Permanent Preservation Area (Área de Preservação Permanente Ocupada – APPO), where the land use property should be adapted to its social function.

In articles 60, 87, 88, 90 to 93, the legislation presents a series of actions that should be executed in the territory. Pointing to strategies for generating work and income; land regularization; development of urban infrastructure; availability of resources for housing recovery; environmental recovery of degraded areas, etc. (Pelotas, 2008). However, the non-execution of these actions opened the possibility for the market to design real state projects for the site, counting on the facilities established by law.

In this sense, the III PDM discoursed about the need to transfer the centrality of the municipality to the region of Estrada do Engenho, treated as the region of São Gonçalo. It claimed that the urban center of Pelotas (near the region) should be preserved (Pelotas, 2008). These issues added up, focus on a process of valuation of the territory by the market, in order to develop a set of real estate and commercial enterprises in the region. Works materialized without respect to the environmental legislation in force, as can be seen in Images 4 and 5.

Image 4 – june of 2010, territory before the soil filling of swamp areas



Source: Google (2017a).

Image 5 – october of 2016 territory after the soil filling of swamp areas



Source: Google (2017b).

According to state environmental legislation, in article 155, paragraph 1, areas along rivers or water courses, mangroves, marshes, springs and swamps are considered APP (Rio Grande do Sul, 2012), and could not be landed. However, authorizations were obtained for the construction of the projects.

Parallel to these processes, which began to occur after 2008, was the denunciation to the MP regarding the occupation of the APP area in the territory, by "groups that would be causing environmental damage". Thus, the first factors pointed out in the ACP did not relate the construction of large enterprises in the context of conflicting interests. Rather, they weighed on the community – families who historically inhabited the territory

It was then observed that the legislation used to criminalize the historical occupation was the same neglected as regards the soil filling of the swamps for the new buildings. Thus, it became a problem that the legislation that underlies the ACP was being used to facilitate

the materialization of actions of exclusion on the groups that inhabit the place, thus enabling or operating an urbanistic surgery, i.e., the removal of those who were historically excluded in previous urbanistic processes.

It is important to reiterate that this situation demonstrates the reality of many other communities scattered throughout the country, which have the access to housing and work denied under the demands of a market driven by historical structures, which reinforce the conditionalities imposed by public policies for access to rights. This is a reality that guides the Brazilian context, making itself the rule, since it concerns the largest portion of the country's population (Maricato, 2015).

In this scope, by deepening the analysis of the ACP, from the analysis of content (Bauer, Gaskell 2012) – a methodology that enables the construction of connections with the proposed objective –, we sought to answer the question of research. This was related to the documents and legislation dealing with

the history of the territory and its inhabitants. Thus, the researchers were led to an immersion in the problem lived by the community.

Thus, the path taken was to deepen the reflections on the complexity of the issues that involve the plot of urban relations in the territory, building possibilities to overcome the problem posed. The disputes expressed were constantly rethought in order to understand the appropriation strategies and their impacts on the territory and the population living there. By appreciating the dynamics as manifestations of the social issue<sup>3</sup> – an argument for claiming equity in law enforcement – social legitimacy was sought for the struggles (Acselrad; Mello; Bezerra, 2009).

## Estrada do Engenho Resiste: a movement

From the non-implementation of the statutes presented by the III PDM on the Estrada do Engenho to the lack of recognition by the ACP of the historical constraints imposed on the community, the conflicting interests created a catalyst that drove the expulsion process. Situations superimposed on the rhetorical justification of the legal process that the territory is an APP, in which the families living there would be causing damage to the environment and finding themselves at risk – the structure and principle of the ACP that justified the removal of a space targeted for mercantilization.

Consequently, a crime was attributed to the municipal government, accused of not supervising the occupation of the APP; and a penalty was imposed on the community.

It did not recognize the rapid increase in the occupation of the APP by the large real estate ventures, which did not dialogue with the historical forms of occupation. This covered up the actions of the market that produced marinas, high-income condominiums, and commercial enterprises, while at the same time accelerating the vulnerability of the community. Making the inhabitants a reflection of the deep social inequality materialized in the denial of the fundamental right to housing (Pereira, 2013), a series of apparently distinct movements that conflicted in the place.

Another movement is highlighted by ACP, which pointed to the increase in the number of families that have turned to occupation in the last decade. This is because the legal action did not recognize that this group was not able to enter the formal housing market, victimized by unemployment and an increase in rents, not achieved by the housing policies of the period – which should have the purpose of serving them – in the case of the My Home My Life Program (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV), which turned the most profitable sectors to the market (Pinto, 2016; Kruger, 2018).

As a consequence, families not served by the program came to the area to secure housing and minimize their subsistence. This movement was denounced in the ACP, which does not separate historical resident families from the group afflicted by economic variations and the crisis, which sought housing in the area. Thus, the population found in an area of risk, as the lowest income families, are responsible for occupation and damage. Thus, those who are driven by financial valorization to these spaces, groups and projects that do not dialogue with the

pre-existing forms of life, which impose themselves and cause as much damage as the others, are protected. The MP is also protected, accused of negligence in dealing with the APP inspection, and responsible for the planning of the PMCMV that did not reach the priority populations, launching them into a process of aggravated vulnerability. These groups were not held accountable.

In these terms, many are the concealments, such as the socioeconomic profile and historicity of the distinct groups that occupy the territory, a structure founded on stratified relations of class and race. Obscuring that among those harmed by the ACP there are original groups such as: families of descent from slaves; workers who built the city through their work in the *charque* (jerk beef) and in *engenho* (rice mill). These populations were responsible for the economic development of the municipality until the mid-20th century. Besides these, there are artisan fishermen who need the Canal to develop their work activity. And finally, those excluded from the formal labor market, unable to compete in the rental market, a group marked by the movement of financialization and elitization of the housing market - one of the main marks of this sector in the country (Boulos, 2015). Being necessary here, an opening to deepen this debate in the case of Pelotas, and introduction in this discussion of the extent of the local housing problem.

## Occupation and resistance

In this item some notes will be brought about the areas of irregular occupation and housing production projects from the year 2008 in

Pelotas. Year of promulgation of the III PDM, of the availability of resources for the PMCMV (Galhardo, 2008), and the beginning of the ACP. Later, the information and its developments will be cross-referenced and related, of particular importance to the apprehension, as they are variables that substantiate the problematization about the processes of exclusion and territorial mercantilization spent in recent years on the municipality. A panoramic view of the events with impact on the case of Estrada do Engenho is created.

It is based on the survey conducted between 2008 and 2009 by the municipality's land regularization supervisor, Jorge Alves, presented at the City Council in 2013, which reports that Pelotas had 156 areas of irregular and clandestine occupation (Alves, 2014). These areas are characterized as "areas in which, although approved by the City Hall and other organs [...] when necessary, physically they are not executed, or are executed in mismatch with legislation or with acts of approval," regarded as areas that "did not obtain the administrative approval or authorization of the competent organs, including not only the City Hall, but also State and Federal entities" (Alves, 2014, p. 3).

The study points out that in these 156 areas there were on average 72 plots of land in each one, so it would be approximately 11 thousand plots of land. In each of these, there were about three people per family, and numbers close to 390 people per area. Thus, there were more than 60 thousand people living in irregular and clandestine areas. In addition, data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) census for Pelotas in 2010, which coincided with the

survey, show that the city had about 130,000 housing units and 328,275 inhabitants. Crossed the numbers, it can be seen that more than 8% of the housings in the municipality were irregular and in these areas were more than 18% of the population (IBGE, 2017).

In 2013, the city's Local Social Housing Plan (Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS) was launched. This study highlighted a deficit of 13,598 homes in the city, a calculation that included makeshift shelters, precarious, cohabitation and families with excessive rent (Plhis, 2013a; Plhis, 2013b). It became visible what the housing problem was, since the deficit was more than 10% of the dwellings. Where, of this percentage, more than 80% was a qualitative deficit, i.e., existing housing, but in an irregular or clandestine situation – housing that needed documentary regulation, urban infrastructure, equipment and services.

Four years later, in 2017, a new report points out that between 2013 and 2016 the land regularization of 10 allotments was carried out, and that another 10 would be in process, figures that are equivalent to a little more than 6% of the 156 irregular allotments in 2013 (Alves, 2017). This regularization was done only with regard to the documentary issue, so that only property titles were delivered, without the installation in any of the locations of equipment and services. This situation expresses the understanding of land regularization and the perspective of guaranteeing the right to housing of the PM.

Continuing the analysis of the surveys done in 2013, it is pointed out a deficit of more than 13 thousand units (Plhis, 2013a), about 11 thousand were makeshift shelters, precarious residences, etc., dwellings that

needed regularization, improvements and investment in the territories in equipment and services (Alves, 2014). According to Pinto (2016), the author who presents data from the Caixa Econômica Federal Housing Representation, these actions were not taken (Rehappel, 2018), and there remains an urgent question: why did the MP adopt as a policy the construction of new housing units, to the detriment of regularization?

Continuing the analysis, between 2013 and 2016 41 PMCMV projects were delivered, through which 7,665 housing units were produced, corresponding to 56% of the municipality's housing deficit (according to the deficit pointed out in 2013), built with public resources. In addition, it is important to highlight that the changes promoted by the Ministry of Cities since 2003 in the housing sector, especially through the PMCMV, "were aimed at combating the housing problem for the low-income population" (Pinto, 2016, p. 55). However, according to the figures analyzed, this population represented more than 80% of the municipal deficit in 2013.

In addition, if instead of working the data from 2013 on, one analyzes from 2009 (2009 - 2016), year of production start through the PMCMV in the municipality, and data collection period of Alves (2014), the number of constructions goes from 41 to 60, and the housing built goes to 11,919 (Pinto, 2016). In view of this, it can be seen that the housing production through the PMCMV should have ended the deficit of the low-income population – the population for which the program was developed, according to its guidelines. In this problem, the population living on the shore of the São Gonçalo Channel, at Estrada do Engenho, is included.

It is noticeable that from these analyses, the answers to the accusations made by the MP that weigh on the community of Estrada do Engenho emerge. In order to better highlight them, the MP's accusations are presented as quests:

- Why did the number of families occupying the territory increase? (a question that still goes back to the established discussion about the enactment of the III PDM)
- If expulsion of residents through legal mechanisms should be avoided, how did this situation come about?
- Why does the ACP require removal?
- Why the MP, which built the law of the III PDM, didn't oppose the MP? Or, why did the MP not demand the planning of the III PDM instead of demanding the removal?
- As in a scenario of high housing production, "aimed at low-income populations," is there a significant increase in occupations on Estrada do Engenho? (Rio Grande do Sul, 2016)
- In view of the high number of housing production and land regularization processes that have been developed, has the number of irregular occupation areas in the city decreased?

On the contrary, the number of occupations did not decrease, instead of that the irregular occupations went from 156 (between 2008-2009), to 162 (in 2014), reaching 205 occupations (in 2017 – last year of data update), where "more than 90 thousand people" reside in irregular areas, which represents "almost 1/3 of the population" of the municipality (Alves, 2017, p. 26).

Thus, it is noticeable that in Pelotas the production of dwellings through the PMCMV could have ended the housing deficit for the low-income population. However, what

occurred was an inversion of values in the act of materialization of the program, which turned to the most lucrative ranges and to the market, incurring in the increase of irregular occupations. This fact was verified not only in the municipality in question, but throughout the country (Boulos, 2015).

## Why resist?

The increase in occupation on Estrada do Engenho followed the growth of occupations in the municipality as a whole. This situation can be explained by observing the beneficiaries of the planned housing policy in Pelotas, to which the areas considered as irregular are the negative from which the urbanization process is fed, and from where the relative urban surplus value is extracted. This issue is a part of the farcical orchestrated good that legitimizes the projects of dominant groups for the cities, creating false consensus, giving way to business interests, and not meeting the popular demands (Vainer, 2013).

The PMCMV was the main housing policy planned in the city in the last decades and through it more than 11 thousand new houses were produced (Pinto, 2016). Just like the ACP, the MCMV carries the discourse of solving structural problems, with specific actions, but only strategies to maintain the interests of elites, favored by public entities (Nabuco; Primi; Nabuco, 2014).

Influenced by private promoters, produced with low quality and high profitability, the impacts of (My House My Life Program - MCMV's property development in the city are remarkable. Even in the face of

studies that pointed out the housing problem (more than 80% qualitative), the production was 76.49% for groups with income above 3 minimum wages. However, when divided by income group, 23,96% of the production was for group 3; 52,45% for group 2; and 23,59% for group 1. These data represent, that besides a priority inversion on the public policy planning act, it occurred the prioritization of the most lucrative ranges for the market. Also pointing out why the lack of progress towards the solution of local housing problems. Instead of investing in land regularization and urbanism, it was opted for the production of new housing, through a process focused on serving the groups with higher income.

In addition, municipal laws were created and changed during the planning of the PMCMV in Pelotas, with the intention of favoring builders and private developers (Pinto, 2016), among them, Law 5.603/2009, which instituted the social interest housing program "Pelotas Decent Housing". This program made possible the construction of the largest number of dwellings within the PMCMV, without presenting addenda on their quality to the users, and bringing construction tax exemptions to their executors (Pelotas, 2009).

Another law sanctioned was the 5.963/2012, specifically on December 28th, three days before the end of the mayor's mandate in the period (Pelotas, 2012). This law changed the urban perimeter of the city and allowed the production of houses totally without infrastructure, favoring the reduction and even the dispensation of green areas and areas of public use inside the developments, as it was previously provided by law, allowing construction harmful to the urban tissue (Kruiger, 2018).

It is also noted that such an extension of the urban perimeter did not occur fortuitously, as it "made possible the design and construction of two of the developments belonging to the PMCMV" (Pinto, 2016, p. 225) in areas that go beyond the urban limits – demonstrating the influences of private developers on the evident legislation. These interventions were specifically aimed at facilitating profitability, as they impacted more than 11,000 housing units produced with public funding. However, the PMCMV did not even reduce the number of irregular occupation areas, making the processes even more complex.

In the city transformed into an economic subject, of a mercantiled, entrepreneurial nature, "the power of a new logic has been established, with which the direct appropriation of the instruments of State by private business groups is to be legitimized" (Vainer, 2013, p. 89). Through the provision of resources, the administration of zoning and land parceling laws, as well as the development of urban plans, the decision on the city's production was relegated to the State. Problems that, once visualized, structured the questioning of the statements made by the ACP, pointing out that the lack of supervision by the MP on certain processes was strategic. Similarly, the negligence in not planning the instructions provided for in the III PDM, which by not addressing the needs of the vulnerable population, established a ballast for the effectiveness and development of the ACP.

Consequently, by demanding the removal of the community living on the bank of the Canal São Gonçalo, without considering the complex plot that was developing in the city, especially in the territory, the legal

process concealed the dehumanization and objectification of groups historically victimized by the silencing and neglect of the State. An action that reflected the materialization of processes of subalternization, criminalization and persecution of the community, making it possible for the heirs of a racist and elitist heritage to enjoy their bonus of exploitation - social privileges.

This rationality, represented by the ACP, delimited the definition of subjectivities and physical spaces that determine the city, reproducing the model of advancement based on the interests of market agents, leaving a trail of exclusion and segregation that reinforce a predatory supremacy. In this respect, Image 6 demonstrates how a conservative modernization is developed over

the territory. An updating of the old actions to perpetuate the unequal and combined model, reflecting the contradictions of the capitalist mode of production.

It is important to clarify that Image 6 was edited to visualize how the territory has been altered, from the appropriation of the urban voids found in it by the construction market, and the number of plots of land that are still without construction - areas that still allow the development of new projects. Also, through Image 6, it can be seen that the target community of the removal process occupies an area that delimits a boundary between the new developments and the access to the natural resources found. This appropriation establishes new milestones for the conflict, and the development of other problems:

Image 6 – Real Estate Development of the last decade and urban voids in the territories



Source: Google (2017a, edited).

- Since the area on the banks of the São Gonçalo Canal is considered at risk – as defined by the ACP – why is this only suit for the vulnerable population?

- Being made the execution of public policies programmed by the III PDM – specific to the site, dealing with the development of urban infrastructure, sanitation, etc., and pointing to the construction of specific projects in accordance with environmental legislation – would the families threatened with removal continue to cause environmental damage?

- Returning to the historical remembrance made at the beginning of this writing, is not the Channel target of the discharge of waste in the course of history – first of the charque, then of the engenho – and today of all the groups that without the service of sewage collection reside in the territory? And who are the most affected by such contamination?

- Aren't the artisanal fishermen who need a balanced environment for the development of their work activities? And can't or shouldn't they be the greatest guardians of local biodiversity?

- Since the housing policies (PMCMV) are worked in a way that contemplates the priority populations and their development, and constitutional rights such as housing and work are guaranteed to these groups, why are they not contemplated and need to look for these areas in order to establish residence and develop unregulated, and need protection?

- Since the PMCMV is working in its scope, not only as a possibility for the construction of new housing, but as a powerful instrument for regularization of land ownerships of precarious settlements, could this reality not have been transformed?

- And last but not least, what should be the role of the MP in this situation?

On each of these complex questions new analysis and writing can be developed. However, what has been sought since the first approach to this reality, and which has become the objective of this project, is to safeguard the rights of the community. This attempt has become a tension for the non removal of the original and traditional communities, in the search for social protection and guarantee of the rights of the families living in the place (Pereira, 2013).

It is also understandable that the execution of the PCA within the previously established frameworks would cause irreparable damage to these groups and could leave the way open for the development of new processes and financial exploitation projects on the place. These projects, without benefits to the guardians of the territory, who would bear the burden of their exploitation so that private producer agents could obtain the bonus, retrofitting the rationality of urban development that has been the keynote in the country and that materializes in the cities (Boulos, 2015).

In the case at hand, the removal of the residents from Estrada do Engenho was prevented after a long journey of community mobilization, studies, research, alliances and denunciations. This process involved countless agents, technicians, researchers, and extension workers who transformed the defense of the community's rights into their objects of work. This joint effort and articulation allowed for the creation of diverse studies in the body of which this writing is found. Projects developed with the community, and presented to the

responsible authorities after the residents and their support group began to focus on the process. Alternatives were produced to resolve the conflict, without the community's rights being neglected. Among the actions planned are: the requalification of the territory; the repair of housing; and the development of activities to improve working conditions and income, for fishermen and waste pickers.

Still in 2017, the problems and tensions made the community and its support group part of the legal process. Thus, the reflections

produced were listened to and accepted, and resulted in a new TAC agreed upon. Thus, welcoming the alternatives presented, a new agreement was established among the entities involved. In this agreement, the MP committed itself to supplying material and developing infrastructure qualification works, and the MP made financial resources available for the construction of new dwellings for the community – an agreement made official on March 5 of this year (Rio Grande do Sul, 2020).

Image 7 – Celebration of the signing of the agreement between State Prosecution Service and Pelotas City Hall<sup>4</sup>



Source: Rio Grande do Sul (2020).

## Final considerations

The investigation led to the understanding that in ACP the historical processes that led the resident groups to occupy the space, and thus their relationship with the environment, were not considered. Nor was the legislation to protect the rights of such a community respected, which made the legal process an instrument to criminalize poverty and allow the prosperity of a sociability project based on the expropriation of those who are already poor.

In this way, the reflection on the specular interests of which the territory is a target – a fact justified by the urban voids in the area (Image 6), and for which the MP had been developing projects without the participation of historically resident communities (Image 3) – reinforced the observations and the problematization of the State's actions in dealing with current legislation and legal instruments referring to the outskirts communities and those in vulnerable situations. This leads to a questioning of the factors that influence the processes and strategies for planning public policies, since these are materialized in models of exclusion potentialized by segregational processes, which aggravate the manifestations of the social issue.

The investigation of the strategies and actions developed through the ACP analysis has led to the understanding that programs and actions presented as necessary processes for the protection of life and the environment, by disassociating themselves from the material relationships that circulate them – such as manifestations of the social

issue – can become instruments that deepen models of unprotection, territorial and socio-environmental degradation that impact on and attack life, a contradiction that drives the capitalist system.

The tensioning and problematization of public practices with influence to such reality, related to the activities developed by construction agents around the territory, brought to light the interdependence of the processes. In other words, economic and political actions of influence over the exclusion and commodification of territory, which are linked to a very specific perspective of State management, in which the primacy of the market, which acts as a regulatory agent, is imposed.

This project, in its initial attempt to understand the relationships established over the territory, verified the process of mystification provoked in the execution of coordinated actions by public agents in mismatch with the social reality, and with the dangers of the ideologized use of legal statutes. It tried to become a tool of articulation and resistance to the violation of rights. In this way, it developed into a process of building emancipatory knowledge, capable of instrumentalizing researchers, collectives, social movements and the residents themselves (from Estrada do Engenho), for the search of protection and guarantee of the fundamental human right to housing.

In this way, concrete possibilities are presented to align academic research, from its methods and techniques to collective demands, treating the manifestations of the social question as a path to concrete transformations. This is when the university, a political space of conflict between social

forces, an arena of production of knowledge, aware of its possibilities and limitations, overcomes the reduction of science to mere technical solutions and unites the struggles of social movements. Thus, the production and recognition of forms of knowledge that are strategies for resistance, survival, and confrontation with the logic put forward becomes possible. Broadening the debate on the right to the city, and the actions of the State in the framework of the capital, translating a tool for the development of other struggles, in a politically positioned manner, in favor of criminalized populations, groups that resist in the occupation of urban land, and that thus denounce the model of market-oriented planning, retro-fed by public policies that deny access to the right to exist.

It is also important to clarify that the report presented could portray situations in as many Brazilian cities as possible, given that it externalizes the rationalities that underpin the processes and model of urban development

established over the nation, as well as the strategies of community resistance and militant researchers. Furthermore, it analyses how a PCA, constituted as a process, may fail to observe the multiple conflicting interests and previous historical relationships that instituted the problem and thus become a document of criminalization of victims. Legal processes are not established in isolation from their social, economic and political contexts, nor are actions taken by researchers.

Finally, it should be noted that it was the option to work in alliance with the community and build the strategies in solidarity, techniques and tactics to address the situation, which allowed the results to be achieved. Collective work was responsible for recognizing the need for tension over the PCA, making it possible to destabilize the process and achieve success in transforming the reality set, protecting and preserving ways of living, life, culture, history and local traditions. The Estrada do Engenho resists.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-6181-4652>**

Universidade Católica de Pelotas, Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Direitos Humanos. Pelotas, RS/Brasil.  
contatorafaelkruger@gmail.com

**[II] <http://orcid.org/0000-0002-6368-9138>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Pós-Graduação em Administração de Organizações. Ribeirão Preto, SP/Brasil.  
carolgkruger@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-1660-8200>**

Universidade Católica de Pelotas, Curso de Graduação em Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. Pelotas, RS/Brasil.  
cristinejrib@gmail.com

**Translation:** this article was translated by Jaqueline Micheli Pereira.

## Notes

- (1) Due to conjunctural issues, the advisory work has become a Master's research project presented in the postgraduate program in Social Policy and Human Rights at Pelotas Catholic University. This was produced in partnership with the inhabitants of the territory, resulting in a dissertation written and presented in the methodological molds of militant research.
- (2) Way of life and relationship with and in the environment (Lefebvre, 2001).
- (3) Expression that manifests the conflict between capital and labor.
- (4) In the photo we can see the Mayor of Pelotas, Municipal Secretaries, State Prosecutors, representatives of Universities and the housing residents' support group. For further information about the authorization / approval process for building new plot of lands, visit: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50756/> and <http://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/convenio-traz-solucao-para-o-loteamento-da-estrada-do-engenho>.

## Referências

- ACSELRAD, H. (2010). *Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/10.pdf>>. Acesso em: 16 ago 2020.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. (2009). *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond.
- AL-ALAM, C. C. (2017). "Passo dos Negros". In: LONER, B. A.; GILL, L. A.; MAGALHÃES, M. O. (orgs.). *Dicionário de História de Pelotas*. Pelotas, Editora da UFPel.
- ALVES, J. (2014). *Regularização fundiária*. Pelotas, 16 de outubro. 320 slides. Apresentação em Power Point.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Regularização fundiária: a cidade que temos e queremos*. Pelotas, 7 de julho de. 337 slides. Apresentação em Power Point.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.) (2012). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis/RJ, Vozes.
- BOULOS, G. (2015). *Por que ocupamos?* São Paulo, Autonomia Literária.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257/2001. Regulamenta os Artigos. 182 e 183 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 9 out 2017.
- BRINGEL, B.; VARELLA, R. V. S. (2016). A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre as desigualdades e as possibilidades de produção de conhecimentos. *Revista digital de direito administrativo*. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo, v. 3, n. 3, pp. 474-489.

- COGOY, C. (2017). Famílias lutam contra a remoção. *Diário da Manhã*, ano 39, n. 62, p. 6, 4 set.
- COLL, L. (2017). *Estamos sob pressão daqueles que podem: em Pelotas, comunidade sofre ameaça de remoção*. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/estamos-sob-pressao-daqueles-que-podem-em-pelotas-comunidade-sofre-ameaca-de-remocao/>. Acesso em: 20 set 2017.
- CUNHA, G. C.; SANTOS, A. M. dos (2010). “Economia Solidária e Pesquisa em Ciências Sociais: desafios Epistemológicos e Metodológicos”. In: HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. (orgs.). *Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas*. Coimbra, Almedina.
- DEFENDER (2010). *Engenho será restaurado*. Disponível em: <http://defender.org.br/noticias/rio-grande-do-sul/pelotasrs-antigo-engenho-sera-restaurado/>. Acesso em: 9 set 2017.
- ESTRADA DO ENGENHO (2017). *Álbuns*. Disponível em: [https://www.facebook.com/pg/EstradaDoEngenhoResiste/photos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/EstradaDoEngenhoResiste/photos/?ref=page_internal). Acesso em: 8 jun 2020.
- FILHO, A. E. (2017). Retirando os pobres para redistribuir os ricos – Sai já daí. Disponível em: <http://www.observatoriopelotas.com.br/2017/05/14/retirando-os-pobres-para-redistribuir-os-ricos-sai-ja-dai/>. Acesso em: 24 nov 2017.
- GALHARDO, R. (2008). *Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410#ixzz5HrkHrttU>. Acesso em: 8 jun 2018.
- GOOGLE Earth. (2017a). *Vista aérea da Estrada do Engenho, Pelotas, de 2010*. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/@-31.77304,-52.31291,15z/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 17 nov 2017.
- \_\_\_\_\_ (2017b). *Vista aérea da Estrada do Engenho, Pelotas, de 2016*. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/@-31.77304,-52.31291,15z/data=!3m1!1e3>>. Acesso em: 17 nov 2017.
- GUTIERREZ, E. J. B. (2001). *Negros, charqueadas e olarias: um estudo sobre o espaço pelotense*. Pelotas, Ed. UFPEL.
- HARVEY, D. (2005). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- IBGE (2017). Pelotas. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431440>. Acesso em: 2 jul 2017.
- IDEALIZA (2014). Parque UNA Pelotas. Disponível em: <http://www.parqueunapelotas.com.br/site/>. Acesso em: 25 nov 2017.
- KOWARICK, L. (1993). *A espoliação urbana*. São Paulo, Paz e Terra.
- KRUGER, N. R. M. (2018). *O plano perfeito: da retórica sobre o direito à moradia ao Programa Minha casa Minha Vida a negação do habitar*. Dissertação de mestrado. Pelotas, Universidade Católica de Pelotas.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARTINS, J. S. (1997). *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo, Paulus.
- MORGAN, D. (1997). Focus group as qualitative research. Qualitative Research Methods Series 16. Londres, Sage Publications.

- MOURA, R. M. G. R. de (2006). *Habitação popular em Pelotas (1880-1950): entre políticas públicas e investimentos privados*. Tese de doutorado. Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- MUNARETTO, S. (2017). *Estrada do Engenho resiste: a luta de uma comunidade pelo direito à moradia*. Disponível em: <http://reporterpopular.com.br/estrada-do-engenho-resiste-luta-de-uma-comunidade-pelo-direito-moradia/>. Acesso em: 9 set 2017.
- NABUCO, A.; PRIMI, L.; NABUCO, W. (2014). Luta por um Teto. *Revista Caros Amigos*, jul. Entrevista Guilherme Boulos.
- NETTO, J. P. (2011). *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo, Expressão Popular.
- NIGRO, C. D. (2007). *(In)sustentabilidade urbana*. Curitiba, Ibpex.
- OLIVEIRA, F. de (2013). *Crítica a razão dualista o ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo.
- PAPALÉO, M. T. (1991). "O pensamento político de Norberto Bobbio – Algumas considerações". In: RECH, H.; FREITAS, J. (orgs.). *Teoria da organização nos clássicos e uma incursão na filosofia política contemporânea*. Rio Grande, Editora da FURG.
- PELOTAS (1968). Lei n. 1672/1968. Disponível em: [http://intranet.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/planejamento\\_urbano/I\\_plano\\_diretor/I\\_plano\\_diretor.pdf](http://intranet.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/I_plano_diretor/I_plano_diretor.pdf). Acesso em: 19 maio 2018.
- \_\_\_\_\_. (1980). Lei n. 2565/80. Institui o II Plano Diretor de Pelotas. Disponível em: <http://www2.camarapel.rs.gov.br/camarapel.rs.gov.br/legislacao/codigodeedificacoesplanodiretor/Codigodeedificacoes/Planodiretor%20revisado.pdf>. Acesso em: 19 maio 2018.
- PELOTAS (2008). Lei municipal n. 5.502/2008. Disponível em: [http://www.pelotas.com.br/politica\\_urbana\\_ambiental/planejamento\\_urbano/III\\_plano\\_diretor/lei\\_iii\\_plano\\_diretor/arquivos/lei\\_5502.pdf](http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/lei_iii_plano_diretor/arquivos/lei_5502.pdf). Acesso em: 5 dez 2015.
- \_\_\_\_\_. (2009). Lei municipal n. 5.603/2009. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/.../pelotas/lei.../5603/lei-ordinaria-n-5603.pdf>. Acesso em: 25 jan 2015.
- \_\_\_\_\_. (2012). Lei municipal n. 5.963/2012. Disponível em: [http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse\\_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf](http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf). Acesso em: 26 jun 2016.
- PEREIRA, C. P. (2013). *Proteção social no capitalismo: contribuição à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- PINTO, J. V. (2016). *Contribuições para estudo do "Programa Minha Casa Minha Vida" para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana*. Dissertação de mestrado. Pelotas, Universidade Federal de Pelotas.
- PLHIS (2013a). *Plano local de habitação de interesse social de Pelotas – Etapa 3: estratégias de ação*. Pelotas, 3C Arquitetura e Urbanismo.
- \_\_\_\_\_. (2013b). *Plano local de habitação de interesse social de Pelotas*. Disponível em: <plhispelotas.blogspot.com>. Acesso em: 22 maio 2014.
- REHABPEL (2018). Empreendimentos PMCMV em Pelotas [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <contatorafaelkruger@gmail.com> em 10 ago.
- RHEINGANTZ, C. G. (2004). O charqueador. *Diário Popular*. Pelotas, ano 114, n. 274, p. 3, 9 jun.

RIBEIRO, R. B. (2017). Dique [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <contatorafaelkruger@hotmail.com> em 24 nov.

RIO GRANDE DO SUL (2012). *Código estadual de meio ambiente*. Porto Alegre, Assembleia Legislativa.

\_\_\_\_ (2016). Acordo judicial firmado sobre a Ação Civil Pública n. 022/1.14.0007280-6. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 9 set 2017.

\_\_\_\_ (2020). Pelotas: MP e Município assinam convênio para reassentamento de famílias e recuperação de área de preservação permanente. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50756/>. Acesso em: 8 jun 2020.

ROSENTHAL, M. D.; GONÇALVES, E. A. (2014). *Marambaia: história, memória e poética*. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Arte/article/view/4810/3592>. Acesso em: 9 set 2017.

SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. (2008). Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. Ver. *Geo UERJ*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 18, pp. 24-42.

VAINER, C. (2013). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

Received: June 15, 2020

Approved: July 23, 2020

# O olhar estético do afeto: reterritorializando o Rio de Janeiro

The aesthetic look of affect: reterritorializing Rio de Janeiro

Lia Beatriz Teixeira Torraca [1]

## Resumo

Este artigo busca apresentar o olhar estético do afeto como possibilidade para sensibilizar e reprogramar a percepção social no Rio de Janeiro a partir do olhar da Favela. Uma técnica para “fazer ver”, “transformar o ver em olhar” e “fazer agir sobre” através da experiência fotográfica. Uma alternativa para reimaginar a cidade sob outra perspectiva e poder reconfigurar a imagem do Rio de Janeiro e suas relações a partir da virtualização e projeção das imagens fotográficas produzidas na favela, ou seja, um recurso para reterritorializar a cidade. Uma proposta construída a partir do conceito de desterritorialização de Pierre Lévy e na teoria de imagem complexa de Josep Català Domènech, tendo como referência metodológica a *Fenomenologia da percepção*, de Maurice Merleau-Ponty.

**Palavras-chave:** reterritorialização; estética; fotografia; percepção; afeto.

## Abstract

*This article seeks to present the aesthetic look of affection as a possibility to sensitize and reprogram social perception in Rio de Janeiro based on the perspective of the Shantytown. This is a technique to "make you see", to "transform looking into seeing" and to "make you act on" through the photographic experience - an alternative to reimagine the city from another perspective and to be able to reconfigure the image of Rio de Janeiro and its relations through the virtualization and projection of photographic images produced in the Shantytown, that is, a resource to reterritorialize the city. This proposal was built on the concept of deterritorialization proposed by Pierre Lévy and on Josep Català Domènech's complex image theory, having the "Phenomenology of Perception" by Maurice Merleau-Ponty as the methodological reference.*

**Keywords:** reterritorialization; aesthetics; photography; perception; affection.

## Introdução

Neste trabalho de pesquisa, buscamos pensar o Rio de Janeiro sob outra perspectiva, uma cidade reimaginada através do olhar da favela. Uma possibilidade de reprogramação perceptiva e de sensibilização, a partir dos estudos sobre imagem, estética e virtual, que permitiria pensar uma cidade “pós-neoliberal”, uma cidade reterritorializada. O olhar estético do afeto poderia promover a reconfiguração da imagem da cidade e suas relações através da experiência estética. Uma pesquisa que tem na *Fenomenologia da percepção*, de Maurice Merleau-Ponty, sua referência metodológica, principalmente em razão de a fenomenologia constituir um método de apreensão da realidade comprometido com a experiência e com a crítica, além de precioso instrumento cognitivo, conforme destacam Lopes e Pimentel (2011, p. 93). A fenomenologia merleau-pontyana é um convite àquilo que é essencial na percepção: “abrir-se a um outro e sair de si” (Merleau-Ponty, 1999, p. 571); possibilitando a observação da construção da realidade e da descrição da experiência perceptiva, aquela que permite ir além da empatia, inaugurando um processo de identificação que promove simpatizar com o outro, conforme sugere Cortina (2017). Essas mudanças perceptivas se refletem no entorno e implicam o comprometimento com o outro a partir da reformulação do padrão comunicativo.

Este trabalho de pesquisa está dividido em três etapas, iniciando com a apresentação do olhar estético do afeto, para, então, desenvolver o conceito de reterritorialização e o que seria o processo de reterritorialização por intermédio da experiência estética. Vale

ressaltar que o olhar estético do afeto foi desenvolvido durante a pesquisa de doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, buscando oferecer uma alternativa ao enfrentamento da violência no Rio de Janeiro. Uma técnica construída a partir da hipótese de que a cidade está estruturada sob uma dinâmica circular de violência, conforme Watzlawick (1991, p. 93) descreve, o padrão de interdependência, sendo possível rompê-la por intermédio da estética; ou seja, a partir da alteração da percepção seria possível modificar a modulação dessa comunicação e romper a circularidade da violência que marca as relações em uma cidade dividida entre espaços de inclusão e outros marginalizados. Uma estética de segregação que reflete a própria circularidade de violência, entre o racismo escamoteado, a aporofobia despercebida e outras formas de violência que restam normalizadas. A ordem é fixada sob uma dinâmica comunicativa de ameaça constante e recíproca, uma percepção amplificada pelos meios de comunicação que acabam por promover a legitimação de medidas de contenção e controle que retroalimentam e potencializam a circularidade de violência no Rio de Janeiro. Uma dinâmica social que adotou a forma de espetáculo, tal como Debord (1997) descreveu a sociedade contemporânea, responsável por configurar a imagem de uma cidade maravilhosa em retrato da violência. Uma forma de comunicação que percebe o outro – diferente – como um inimigo a ser abatido, legitimando medidas violentas que provocam o recrudescimento da violência. Até mesmo a paz se apresenta como face da violência da cidade ao vincular a percepção de segurança à imagem de uma polícia

que empunha símbolos violentos, o que acaba por estimular a substituição da imagem da justiça por uma ideia de justiça.

O olhar estético do afeto pretende não só fazer visíveis as formas dessa violência no Rio de Janeiro, mas alterar a percepção sobre a favela como retrato da violência a partir de imagens produzidas pela própria favela. Não é a favela que precisa se transformar, mas o olhar que insiste em vê-la como *locus* de violência é que precisa ser modificado.

Acredita-se que essa alteração de percepção se faz possível a partir de outra perspectiva, capaz de projetar outra imagem da Favela e da cidade. Uma técnica fundada na experiência perceptiva despertada pelo afeto, que permitiria deslocar o foco da questão da violência no Rio de Janeiro para imprimir outra forma de ver a violência e, portanto, outro padrão de comunicação ancorado na concepção spinoziana sobre afeto. A fotografia seria o *medium* para

construir outro retrato da favela, não aquela imagem associada a ameaça, medo e estigmas, mas para ser *olhada* como espaço de experiências afetivas e transformadoras. Uma nova forma de pensar a cidade através da desterritorialização das imagens produzidas na favela, conforme o conceito construído por Pierre Lévy, no qual as imagens virtualizadas no ciberespaço seriam projetadas por intermédio de experiências estéticas, tal como Català Domènech reflete sobre uma imagem complexa.

Este seria o processo de reterritorialização do Rio de Janeiro. Uma proposta para reimaginar o Rio de Janeiro e suas relações a partir da virtualização e da projeção da experiência fotográfica, não se tratando de uma cidade digital, mas da reconfiguração perceptiva a partir do olhar do sujeito oprimido, diversa daquela imagem que foi responsável por modular as relações de uma cidade sob o olhar do opressor.

Figura 1 – O som complexo da favela



Fonte: foto de Bruno Itan.

## O olhar estético do afeto

O olhar estético do afeto oferece a possibilidade da ampliação da percepção, da emancipação do ver para transformá-lo em olhar. É a oportunidade de reconstrução do padrão comunicativo traduzido como violência. Um olhar que permite a radicalização da síntese perceptiva, ou seja, outra forma de perceber, afetar e fazer agir. É, a partir da experiência fotográfica, através das lentes do afeto, que se estabeleceriam a elaboração do conteúdo percebido e a produção de um novo real. Um processo de “afetar e afetar-se” através da relação com o mundo percebido, a partir de outra perspectiva, que, nesta proposta, é a favela. A fotografia, como nos lembra Azoulay (2008, p. 129), age fazendo com que os outros atuem, além de operar como mediadora na relação entre sujeito e metrópole, localizando o “eu” no espaço urbano, ainda que seja cada vez mais evidente que o regime de visualidade da própria metrópole é responsável por calibrar a sensorialidade do sujeito, como observa Costa (2010, p. 50).

O olhar estético do afeto permite a produção do olhar. Ver, perceber e olhar são fenômenos distintos e não estão relacionados à visão. Segundo Català Domènech (2011, p. 19), a visão faz parte de todo o corpo, como sua propriedade, daí ser comum afirmar que vemos por meio do corpo, pois nosso campo visual se dá a partir da localização corporal, fazendo com que a experiência visual seja considerada uma experiência corporal. O visual é, portanto, um fenômeno complexo inscrito na visualidade; ver “é pensar a realidade, em um grau ou outro de intensidade” (ibid., p. 52). Mas é preciso atentar que nossas emoções são fruto de uma cultura

visual que pode modular e calibrar nossa percepção. A sociedade impõe filtros particulares sobre aquilo que vemos, controlando, limitando, restringindo a capacidade da nossa visão; o olhar estético do afeto pretende desbloquear a experiência perceptiva por intermédio de outro filtro: o afeto. Uma experiência visual que, aliada à experiência afetiva, é capaz de executar a transição da contemplação à ação, tal como pensada por Arendt em seu livro *A condição humana* (2007), e que Didi-Huberman (2016) defende estar relacionada às emoções, apesar de questionar sua relação com as imagens, da exposição e da imposição social em um regime que domestica nosso sentir para atender a uma forma de aparência. A transformação da visão passiva em visão ativa do olhar é a síntese da experiência perceptiva, é a imagem complexa descrita por Català Domènech, considerada como nossa visão consciente, capaz de interrogar e fundamentar uma reflexão complexa do mundo (p. 54). Essa capacidade se traduz na força do nosso agir. O olhar pode transformar o ambiente a partir da percepção, preconizando a visualização. É a imagem que nos faz compreender a realidade e não a visão, explica o autor, pois visualizar “é colocar o fenômeno em imagens por intermédio de diversos recursos visuais” (ibid., p. 59).

A relação entre olhar e fotografar diz respeito “ao certo uso do olhar” preconizado por Merleau-Ponty. O olhar, segundo Català Domènech (2011, p. 53), é “ver o limite de nossa visão, significa ver a imagem inclusive na própria realidade: ver a realidade como imagem”; é, portanto, ver o ilimitado do real na imagem. A fotografia surge como o *medium* desse olhar, dessa forma de perceber e conceber imagens. Imagens que sejam capazes de afetar e fazer agir, que transcendam

a representação e possam romper um padrão comunicativo. São imagens que sensibilizam e promovem o comprometimento com o outro, com o outro espaço. É do seu aspecto paradoxal que surge a possibilidade da desterritorialização, pensada por Lévy (2007); afinal, como pontuou Barthes, a fotografia separa a atenção da percepção, libertando a atenção e a produção de sentido pelo receptor em relação à imagem fotografada. Esta é a energia das imagens fotográficas, que Sontag diagnosticou ter origem na própria realidade da fotografia (2004, posições 2412 a 2414), levando-a a defender a complementaridade entre as noções de imagem e de realidade (ibid., posição 2139). É, nessa potência, que reside a possibilidade da reterritorialização através da imagem.

A fotografia, além de ser um meio de ver a realidade sob determinada perspectiva (fotografar), é uma forma de comunicação através da imagem fotografada com o espectador do registro fotográfico, portando a capacidade de ir além do visto ao autorizar a produção do olhar, ou seja, a síntese da percepção, de acordo com a concepção merleau-pontyana. Essa síntese diz respeito ao ver e o ver-se, de acordo com Martins (2017), radicalmente inscritos na realidade das relações sociais, fundamentais à sociologia, ainda que não tenham como material a realidade. Fotografar é um modo de construir a realidade de modular a percepção. O ver fotográfico seria uma espécie de decodificação da realidade, de acordo com Sontag, uma expressão da experiência do real e da busca de sentido em face do espelho, “o único modo de fazer a fotografia atravessar o espelho” (Martins, 2017, p. 55). Esta seria a capacidade da fotografia em adestrar a “visão intensiva”, segundo o visionário Moholy-Nagy (1995).

De acordo com Benjamin (2013; 2017) e Barthes (2015), o *punctum* seria responsável pela capacidade de afetar por intermédio da fotografia. O *punctum* é o afeto que faz possível a abertura do espaço e do tempo. É aquilo que, na imagem, me afeta, me punge, desperta meu olhar e pode me transformar porque provoca meu agir. O olhar como síntese da experiência perceptiva, descrita por Merleau-Ponty (1999), dá-se como em um mergulho dentro da imagem da fotografia através do meu olhar sob o olhar do outro, para, assim, voltar-me para mim – que percebo. O *punctum* pode organizar não só nosso olhar, mas reunir vários olhares sobre uma mesma realidade, ampliando o campo de visão e, dessa maneira, atingir além do percebido, confirmando a experiência fotográfica como uma oportunidade que todos ganham em ver através do olhar do outro, ressalta Azoulay (2008, p. 107). A experiência fotográfica é uma projeção do meu mundo. A partir dessa projeção, é construído um novo mundo, uma nova realidade. Um mundo que, segundo Lévy, é o próprio sujeito, “com a condição de estender-se por este termo tudo o que o afeto envolve”; o sujeito, portanto, “é um mundo banhado de sentido e de emoção” (2007, p. 107). Localizado no virtual, é um sujeito afetivo que “desdobra para fora do espaço físico” (ibid.), um sujeito desterritorializado e que pode ter alterada sua percepção. Ao retornar como projeção, o sujeito reterritorializa-se a partir da experiência estética, alterando novamente sua percepção sobre si mesmo e sobre o entorno, o mesmo ocorrendo com as imagens, em especial as imagens da cidade, capazes de reterritorializar o espaço urbano e suas relações, ou seja, reconfigurar a percepção social. Os afetos, segundo Lévy, seriam responsáveis por atualizar o virtual (ibid., p. 108).

Essa atualização provocaria a eclosão de novos tipos de afetos, o que poderia ser considerado uma inventividade afetiva, sendo este “o imenso jogo afetivo que produz a vida social” (ibid.). É essa inventividade afetiva que autorizaria processar a reterritorialização.

O olhar estético do afeto expõe essa prerrogativa da imagem para despertar algum tipo de emoção no espectador para que seja possível processar a síntese perceptiva, ou seja, transformar o ver em olhar. Essa transformação é a essência da experiência estética, dado que a estética é “uma forma de qualificar uma propriedade emocional intrínseca de toda função visual” (Català Domènech, 2011, p. 28). Esta é a função emocional das imagens identificadas por Català Domènech. É a potência do visível em afetar o receptor da imagem, “diante do que vemos e, mais ainda, se o vemos representado” (ibid.). Porém, também podemos acessar o invisível na imagem, adverte Merleau-Ponty, o que seria efeito do *punctum* despertado na experiência fotográfica e, portanto, da chave do sensível. Para Català Domènech, a representação visual seria um meio de controlar nossas emoções diante do visível, principalmente porque as imagens emocionais, aquelas que colocam o fator emocional em primeiro plano, fazem possível experimentar o real por intermédio de uma emoção. Apesar da crença de que a imagem fotográfica seja eminentemente técnica e, assim, elimine qualquer vestígio de subjetividade na captação do real, ou de emoção, o autor do conceito de *imagen compleja* (Català Domènech, 2005) aponta a preponderância do desejo – do afeto – nessa relação com a imagem, e não a realidade em si; afinal, segundo Català Domènech, a própria ausência de emoção é uma emoção que também se

experimenta emocionalmente (ibid., p. 30). Para Didi-Huberman (2016), a emoção refere-se ao movimento, “uma e-moção, quer dizer, uma *moção*, um movimento que consiste em nos pôr para fora (e-, ex) de nós mesmos” (p. 26). É a possibilidade de sair do estado contemplativo para agir, como Arendt (2007) pensava a transição do estado passivo para o ativo. É a partir do conhecimento sensível que se processa a transformação ativa do nosso mundo, tal como preconizada por Merleau-Ponty, um momento afetivo que torna possível a mudança do sujeito ao interagir com outros mundos. É a “pregnância de emoção” que porta a imagem sintoma pensada por Charaudeau (2006), aquela “imagem já vista, que remete a outras imagens, seja por analogia formal, seja por intermédio de discurso verbal” (p. 245). Uma imagem convergente àquela imaginada por Didi-Huberman, estruturada a partir da imagem dialética benjaminiana e sua construção de uma dialética do ver, próxima da experiência perceptiva merleau-pontyana, entre corpo e imaginação, que, em certa medida, reflete a concepção spinoziana, qual seja, sermos afetados pelo vivido cristalizado como imagem reverberada semanticamente.

A fotografia de uma cidade dividida pode abrir uma visualidade, acredita Martins (2007). Uma visualidade que se oferece como desafio ao fotógrafo por constituir a imagem da realidade social. Porém, são imagens que precisam de informações para que sejam compreendidas, pois elas não são autorreferentes, destaca Martins ao se referir à “polissemia da fotografia” para explicar o poder das imagens fotográficas. Essa potência não só permite múltiplas leituras, mas carrega “uma carga de sobressignificados que a intenção documental do fotógrafo pode anular ou mutilar” (ibid.,

p. 169), fazendo parte da própria produção de realidade e da sua função de decifrar ou decodificar a desordem e os desencontros do espaço urbano, parte integrante do campo da visualidade da fotografia. Para o sociólogo, o importante na fotografia residiria no imaginário social de que ela é meio, na imaginação mediadora que suscita. Nessa perspectiva, Martins identifica uma tensão entre o *punctum*, “como ponto de impacto visual, e a coadjuvação dos componentes complementares da imagem, residuais e imprecisos, que se pode fazer a leitura não só da imagem, mas do imaginado que a situa e a define” (ibid., p. 173). Esse impacto do *punctum*, se considerado como aspecto fragmentado e descontextualizado, de acordo com Català Domènech (2005, 2011), faria parte do fenômeno da espetacularização da sociedade, o que explicaria nossa atração – pelo *punctum* – por imagens descontextualizadas que acabam esvaziadas, perdendo potência, sentido e a capacidade de afetação e contágio.

Ao questionar se nossas emoções básicas estariam ligadas ao visual muito mais diretamente do que se poderia pensar, implicando a hipótese da emoção estética exceder o conteúdo de toda a nossa arquitetura emocional, Català Domènech (2011, p. 28) acaba encontrando em suas investigações a potência da imagem emocional, do seu poder de modificar a percepção a partir da emoção que desperta, expressa na concepção spinoziana sobre a potência do afeto. De acordo com o autor, as imagens tanto guardam uma condição autônoma, relacionada ao conceito de sintoma e, portanto, ligada às visualizações, conforme Charaudeau (2006) entende a imagem sintoma; como carregam uma carga expressiva,

capaz de transformar-se em visão emocional e despertar o olhar do espectador a partir da emoção que cada imagem porta. Essa emoção é capaz de deslocar o olhar e provocar o desfocar-se do indivíduo. Esse processo de transferência de foco implica a alteração das prioridades desse indivíduo e no compartilhamento do olhar, justamente porque “o mundo se pulveriza em qualidades sensíveis” (Merleau-Ponty, 1999, p. 305), porque esse outro olhar provoca o despertar de um outro olhar sobre o real, e todo esse processo é impresso no corpo, uma percepção sentida corporalmente em um transbordamento de registros sensoriais, conforme observou Merleau-Ponty. Ver o outro e o outro espaço por intermédio da fotografia e se deixar afetar por essa imagem do outro e do outro espaço, permitindo-se a produção de outros olhares sobre a imagem, construindo outra imagem, isto é, o olhar estético do afeto. É a possibilidade de reprogramação do padrão comunicativo a partir da experiência estética que promove a produção de outras imagens, substituindo nossas lentes e educando nosso ver. Esta é a potência da reterritorialização.

## Reterritorializar: uma nova estética urbana

O conceito de virtual formulado por Lévy (Lévy, 2007) nos permite pensar o que seria a reterritorialização a partir de uma nova sensibilidade estética. Para o autor, a virtualização implicaria a desterritorialização do corpo, seja do sujeito, seja do objeto, abrindo a possibilidade de erigir quadros coletivos da sensibilidade. Vale lembrar que Deleuze e Guattari também pensaram a desterritorialização;<sup>1</sup> entretanto, Lévy

localiza o conceito no virtual, essencial para a proposta de reterritorialização. Um conceito associado à percepção.

Antes de prosseguirmos, faz-se necessário destacar alguns aspectos sobre a experiência estética. O primeiro aspecto foi Aristóteles (2018) quem apontou, ao inaugurar os estudos sobre estética, relacionando esse conceito à percepção e ao afeto. Aristóteles observou que, no ato de perceber, o sujeito é afetado pelo objeto percebido, composto de forma e matéria, chegando, inclusive, a afetar o próprio corpo daquele que percebe. Estética, portanto, refere-se àquele que nota, percebe, afeta e é afetado. A estética é a teoria do conhecimento sensível (estesiologia), do despertar, “a estética é uma forma de qualificar uma propriedade emocional intrínseca de toda função visual” (Català Domènech, 2011, p. 28), confirmando que nos afetamos em diversas possibilidades de gradação, sendo a representação visual “uma forma de controlar nossas emoções diante do visível” (ibid.). Merleau-Ponty (1999, p. 45) deposita no sensível a origem da percepção, considerada como o trânsito da significação. É no perímetro ampliado do campo visual que estão localizados os reflexos de superfícies sensíveis que tornam possível o olhar, a síntese da percepção. O olhar estético do afeto revelaria ao que, para Rancière (2018, pp. 13; 15-18; 26; 28; 32-44; 63-65), é a política estética através da distribuição do sensível.

Outro aspecto importante na experiência perceptiva é a imprescindibilidade do outro, pois a percepção só passa a existir quando alguém a percebe, pois o visto não pode ser reduzido apenas à experiência individual. É a ampliação do meu campo de visão a partir do outro, de como o outro vê, pois é, por intermédio da percepção de outrem, que eu posso me

encontrar posto em relação com um outro eu; uma percepção realizada a partir de outra subjetividade, aponta Merleau-Ponty, que, no caso da desterritorialização, é a subjetividade do sujeito oprimido. É o canal perceptivo que nos permite afetar e sermos afetados, sendo possível estabelecer novos padrões comunicativos e provocar nossa imaginação. O mundo da concepção merleau-pontyana não é aquilo que eu penso, mas aquilo que eu vivo; é minha experiência que exprime aquilo que eu entendo de mundo. A percepção é a porta para questionar e refletir sobre a própria estrutura daquilo que é visto pelo sujeito para que, assim, possa reconstruir o seu olhar e, conseqüentemente, o seu ambiente.

O último aspecto que merece destaque antes de prosseguirmos é sobre a fotografia na concepção merleau-pontyana, apontada como um meio para descrever a experiência perceptiva. Com base nessa experiência, estabelece-se o que Merleau-Ponty entende como “comunicação verdadeira”, aquela fundada nos elementos da descrição do mundo percebido, da síntese de um mundo fotografado. A partir dessa forma de descrição, seria possível modificar a percepção sobre uma imagem comunicada como realidade e produzir outra realidade mediada pelo afeto. Uma percepção que é fruto de determinada experiência; este é o pensamento de perceber, defende Merleau-Ponty. Para Tomkins (1962, p. 13), precursor da Teoria do Afeto, o que é percebido conscientemente é *imageria*, criada pelo próprio organismo. O mundo percebido é, segundo ele, aquele apreendido a partir de um roteiro não escrito pelo sujeito que percebe. Todo o querer e não querer do sujeito, positivo ou negativo, seu relatório de propósitos, ou seja, sua *imagem*, de acordo com Tomkins,

são principalmente experiências estéticas, repercutindo no seu comportamento e no ambiente. Massumi, outra referência nos estudos sobre afeto, desenvolveu sua teoria a partir da distinção entre o factual e o emocional, considerando a primazia do afetivo na recepção da imagem, marcada pela lacuna entre conteúdo e efeito, ou melhor, sobre a conexão entre efeito da imagem e seu conteúdo. Para Massumi, o afeto seria a dupla face da “participação simultânea do virtual no real e o real no virtual, à medida que se origina e retorna ao outro” (Massumi, s/d., p. 14). Afetos, segundo ele, são “perspectivas sinestésicas virtuais ancoradas em (funcionalmente limitadas por) coisas particulares existentes que as incorporam” (ibid.). Essa concepção de afeto nos ajuda a refletir sobre a interação contemporânea na relação homem e tecnologia, corpo e máquina, entre toque, dispositivo e imagem. Para Massumi, a autonomia do afeto é sua participação no virtual, sua autonomia é sua estrutura, sendo a autonomia da emoção a autonomia do afeto.

O conceito de virtual não é novo, mas ganha nova perspectiva quando é pensado como “um processo de transformação de um modo de ser num outro” (Lévy, 2007, p. 12), ou seja, quando é refletido sobre o trânsito do real ou do atual em direção ao virtual, que consiste no conceito de desterritorialização aludido por Lévy.

Nossa proposta é pensar o processo inverso, esse novo virtual projetado no real, implicando uma reconfiguração perceptiva a partir da experiência fotográfica. Uma experiência refletida a partir da pesquisa empírica junto ao Projeto “Olhar Complexo”, criado pelo fotógrafo Bruno Itan, morador do Complexo do Alemão, como também a observação sobre sua obra fotográfica.

Um projeto fundado em 2017 com o objetivo de mudar o olhar sobre a favela, de acordo com a explicação do próprio Bruno Itan, pretendendo transformar o olhar negativo em positivo, como também construir uma memória da favela, partindo da mudança do olhar do próprio morador do Complexo do Alemão (Toraca, 2019, p. 206). O Projeto Olhar Complexo significa, para a maioria das alunas e dos alunos, a oportunidade de mudança, inclusive em relação à questão da violência, conforme resta explícito na fala de uma aluna: “este trabalho pode mudar muito, muito, essa violência” (ibid., pp. 251-252). Tanto o trabalho individual de Bruno Itan quanto seu Projeto Olhar Complexo carregam a potência de deflagrar uma revolução através do olhar. Bruno Itan conseguiu encontrar uma estratégia para construir outro olhar sobre a favela a partir da própria favela, um espaço comunicado como território de risco, associado à criminalidade e que alguns pretendem riscar do mapa.<sup>2</sup> O olhar complexo de Bruno Itan é o olhar sobre si mesmo e sobre o outro, um olhar que torna possível a reconfiguração da percepção do próprio morador da favela sobre sua imagem e aquilo que vê refletido no lugar onde vive, onde construiu seus laços de afeto e sua identidade. Esse outro olhar pode fazer a diferença no enfrentamento da violência no Rio de Janeiro, conforme exposto na fala das alunas e dos alunos do Projeto Olhar Complexo. Uma experiência que vai além da favela, para promover outra percepção sobre ela, não mais como imagem associada à violência, mas para ser olhada por outra perspectiva.

A experiência estética promovida por intermédio do olhar estético do afeto e a possibilidade de reterritorialização do Rio de Janeiro convergem com a proposta do professor

Figuras 2 e 3 – Projeto Olhar Complexo



Fotos de Lia Beatriz Torraca.

Cristovão Fernandes Duarte de “reinvenção” da cidade a partir da favela, “entendida como o lugar do encontro e da troca entre os diferentes” (Duarte, 2019, p. 197), “construída como resposta aos processos de exclusão e segregação espacial” (ibid.), pois a “solução para as favelas” – e para a cidade –, segundo ele, “não está fora das favelas, mas no reconhecimento de que a favela [...] representa a ‘reinvenção’ da própria cidade” (ibid.). Uma “reinvenção” do Rio de Janeiro a partir de outro espaço-tempo, aquele impresso pelo ciberespaço, que institui outro sentido ao conceito de territorialidade, voltado para a percepção, tal como pensado por Deleuze e Guatarri sobre a possibilidade de desterritorialização, e que Pierre Lévy investe em sua investigação sobre virtualização, deslocando a perspectiva. Lévy (2007) destaca o fato de a percepção representar uma aproximação do mundo para aquele que percebe, defendendo que “a função simétrica da percepção é a projeção no mundo, tanto da ação como da imagem”

(p. 28), sendo os sistemas de realidade virtual capazes de transmitir mais do que imagens, por permitirem a possibilidade de “quase reviver a experiência sensorial completa de outra pessoa” (ibid.), ou seja, uma experiência de quase presença que pode ser intensificada através da experiência estética.

A projeção das imagens virtualizadas produzidas pelos moradores das favelas do Rio de Janeiro é uma potência em si e oferece a possibilidade de abertura da relação espaço-tempo, tal como refletido por Merleau-Ponty em sua Fenomenologia da Percepção, e defendido por Lévy ao conceituar virtual, virtualização e desterritorialização. Para esse autor, a diferença entre real e virtual transitaria na percepção do tempo, o real no presente e o virtual na projeção do tempo futuro (Lévy, 2007, p. 15). Ele defende que o oposto do virtual não é o real, mas o atual (ibid., p. 16), como um devir que alimenta de volta o virtual (ibid., p. 17), em uma permanente reconstrução (ibid., p. 42). Para Lévy, a virtualização

como dinâmica pode ser definida como movimento inverso da atualização, consistindo na passagem do atual ao virtual, em uma espécie de problematização, provocando o contínuo repensar de um problema e outra capacidade de existência (ibid., pp. 20 ss), consubstanciada na desterritorialização (ibid., p. 21), quando se torna “não presente”. O corpo, segundo Lévy, multiplicar-se-ia no processo de virtualização, implicando a mudança de identidade, em uma espécie de passagem de uma solução particular a uma problemática geral. A virtualização permitiria a abertura de novos espaços e novas velocidades, ao liberar o que era apenas aqui e agora, explica o autor (p. 68), o que estabeleceria uma complexidade de linguagem muito próxima da imagem complexa descrita por Català Domènech (2005 e 2011), referente às emoções complexas (Lévy, 2007, p. 68). Lévy define a virtualização como “o momento inverso da atualização” (ibid., p. 17), que ele entende como “invenção de uma solução exigida por um complexo problemático” (ibid.), impondo uma mudança do virtual “como maneira de ser, mas a virtualização como dinâmica” (ibid.), o que implicaria uma “mutação de identidade, um deslocamento do centro de gravidade ontológico do objeto considerado” (ibid., pp. 17-18), como também da alteração da percepção sobre a presença em razão da interferência no espaço-tempo que a virtualização provoca (ibid., pp. 18 ss).

O olhar estético do afeto seria uma forma de reterritorialização do discurso a partir de uma imagem que se desterritorializa ao ser virtualizada, o que é a essência da fotografia como ativismo para uma mudança social, descrita por Bogre (2012). Essa autora defende que uma questão pode deixar de ser abstrata quando é retratada. Esta também é a proposta

de Azoulay (2008), com seu *Contrato civil da fotografia*, no qual busca refletir sobre o conceito de prática da cidadania através da imagem daqueles que ela aponta como “à beira da catástrofe” (ibid., pp. 195 ss). Um contrato no qual fotógrafo e fotografado fazem parte da mesma realidade, ou seja, “à beira da catástrofe”. Um convite para repensar as divisões, os muros, os enclaves e as exclusões a partir das imagens dos territórios palestinos ocupados por Israel, permitindo estabelecer um paralelo com as favelas cariocas. É nesse sentido que Azoulay propõe desterritorializar o campo de visão (ibid., p. 277). Para a autora, fotografar é poder mediar as relações sociais e políticas entre os cidadãos, como também as relações entre os cidadãos e o poder (ibid., pp. 137-138).

A fotografia que retrata uma questão social porta a possibilidade de afetar individualmente e despertar a simpatia, ou seja, uma imagem pode impulsionar o trânsito da contemplação à ação, fazendo com que o espectador da fotografia se comprometa com a questão exposta pela imagem, refletindo-se na passagem da empatia à simpatia, que é uma forma de se reterritorializar, ou seja, o espectador experimenta outra perspectiva para olhar, sentir e agir. É o afeto que desperta a empatia e faz operar a simpatia. Quando você virtualiza essa imagem, você amplia as possibilidades dessa imagem, o que é da ordem da desterritorialização, conforme ressalta Lévy. Nesse sentido, a experiência do Projeto Olhar Complexo é a própria experiência preconizada por Benjamin (2017) de uma imagem dialética, voltada para aquilo que entendemos como tempo futuro, mas calcada em uma construção do tempo passado. É essa possibilidade de diálogo entre uma imagem já formulada e uma imagem complexa, conforme propõe Català

Domènech. Um olhar sobre uma imagem capaz de afetar, provocar reflexões críticas e alterar percepções do vivido na possibilidade do porvir, de acordo com o entendimento de Lévy. Este também é o olhar estético do afeto, como possibilidade de construção de uma memória percebida e aquela que se estrutura na abertura do tempo. Essa questão está intensamente presente na experiência fotográfica tendo a fotografia como “coisa viva”, que Barthes (2015) entende como a projeção da “confusão perversa entre dois conceitos: o Real e o Vivo” (p. 69), em uma espécie de abertura do tempo. A experiência do Projeto Olhar Complexo do fotógrafo Bruno Itan confirma a potência da qualidade sensível da fotografia. A forma de um olhar complexo que permite ver o outro e um outro espaço através da experiência fotográfica. Esse olhar permite focar por intermédio do despertar da qualidade sensível, do contágio do afeto. É, a partir do olhar, que eu transformo o ambiente, o mundo que me cerca, defende Ponty. É a possibilidade de abertura do tempo e do espaço, por intermédio da experiência estética e que pode transformar o olhar dos próprios moradores do Rio de Janeiro, a partir de um olhar produzido pela favela. Se a violência no Rio de Janeiro é a projeção de uma modulagem perceptiva que reflete uma cidade dividida e deposita, na favela, a imagem dessa violência, ao alterar a perspectiva, restaria permitida a interferência na percepção sobre o que é comunicado como violência, abrindo a possibilidade de projetar outras imagens, construir outras relações e outra memória social através de outro olhar sobre a favela a partir da própria favela.

São vários os momentos em que é possível observar a relação da imagem fotográfica com a abertura do tempo, como “um

momento privilegiado, convertido em um objeto diminuto que as pessoas podem guardar e olhar outras vezes” (Sontag, 2004, posições 228-245). Uma relação com o tempo que, segundo Badiou (2018), é a possibilidade de encontrar a felicidade real, que supõe “uma liberação do tempo” (p. 35); apesar de a maioria das fotos não conservar sua carga emocional em razão do decurso temporal, pois, de acordo com Sontag, “os atributos e os intuitos específicos das fotos tendem a ser engolidos pelo *páthos* generalizado do tempo pretérito” (ibid., posições 294-295). Nesse sentido, o fotógrafo, segundo essa autora, refletiria essa ambiguidade na dimensão temporal da fotografia, entre um desejo em “catar antiguidades na realidade”, nas “ruínas artificiais” (ibid., posição 1053), fazendo com que as próprias fotos sejam consideradas antiguidades instantâneas, confirmando a perecibilidade impressa pela contingência (ibid., posição 1093). Busca-se, por intermédio da fotografia, do ato de fotografar, a compreensão do mundo, até mesmo uma animação, aponta Barthes (2015, p. 25). A força de uma foto está na sua capacidade de manter desperta nossa percepção, além da possibilidade da abertura do tempo, ainda que não se deva descartar a influência do contexto no ato do ver.

A maneira como interagimos com o entorno por intermédio das imagens transforma nosso mundo perceptivo em uma espécie de metáfora, um modo complexo de traduzir nossa relação com o mundo, conforme Català Domènech (2011, p. 56) pensa a imagem do “nosso tempo”, *una imagen compleja*. Foi Spinoza (2017, p. 111) quem primeiro buscou entender como o homem é afetado pela imagem e sua relação com o tempo, seu reflexo na abertura do tempo através da experiência

perceptiva, inclusive sobre a existência da relação de proporcionalidade entre o número de coisas a que uma imagem está referida com o espaço que ela ocupa na mente. Spinoza buscou realizar a conexão das imagens das coisas às coisas que compreendemos clara e distintamente e à quantidade de imagens vinculadas à sua capacidade de ampliação para, assim, tornar vívidas as imagens das coisas (ibid., p. 223). Dessa proposição, é possível compreender o imaginar, na concepção spinoziana, como afirmação da existência do corpo, considerando o afeto como ponto de referência da relação observação *versus* tempo (ibid., p. 112). A reterritorialização é o processo relacionado à abertura do canal perceptivo por intermédio da abertura do tempo e do espaço, proporcionada pela experiência fotográfica. Uma experiência que permitiria a reterritorializar essas relações por meio do afeto e processar a identificação; abre-se, então, tanto o tempo quanto o espaço para que outra dimensão afetiva se estabeleça.

## Desterritorializar para reterritorializar

O processo de desterritorialização para uma reterritorialização é a essência da experiência estética pensada por Berleant (2000); aquela que busca descrever a experiência perceptiva como uma potência daquilo que olhamos como estética, ou seja, uma investigação sobre a experiência estética e sobre situações nas quais o fenômeno estético acontece (ibid., p. 22). A experiência estética conceituada por Berleant reconhece-se intrínseca à percepção (ibid., p. 121), considerada como

a mais inteira e completa experiência perceptiva (ibid., pp. 121-122). Para Lévy (2007), os sistemas de realidade virtual oferecem essa experiência, como também permitem “integração dinâmica de diferentes modalidades perceptivas” (p. 28) e a possibilidade da “quase presença”. Uma experiência que subverte o extrativismo das imagens urbanas durante o processo de virtualização das imagens produzidas pela favela. A projeção dessas imagens por intermédio de diversas experiências estéticas, inclusive as de interatividade que englobam todo o processo perceptivo (Català Domènech, 2011, pp. 56 ss), como aquelas que utilizam dispositivos de realidade virtual, permite implementar o regime de reterritorialização, como uma espécie de reversão da virtualização imagética, mas que significa uma interferência na modulação perceptiva, individual ou coletiva.

Para Català Domènech, Jay e Appadurai, entre outros autores, a realidade virtual está intrinsecamente relacionada ao aspecto globalizador das imagens contemporâneas. A realidade virtual, segundo Català Domènech (2011, p. 91), é o paradigma da fluidez digital por fazer coincidir a realidade com a imagem, responsável pela criação de uma imagem que fundamenta a experiência visual unitária. É a era das telas-mundo, dos museus digitais, da experiência visual programada, da interatividade. É a imagem da ilusão realista, da tentativa de reorganizar o que geralmente é exposto em museus e galerias convencionais que, segundo Rancière (2012), busca “suscitar o sentimento de distanciamento entre duas ordens – entre as aparências cotidianas e as leis de dominação – que reavivar uma nova sensibilidade diante dos signos e vestígios que testemunham uma história e um mundo comuns” (p. 77).

Català Domènech (2011, p. 92) acredita que essas experiências comprovam a potência da imagem como resistência através da imersão mente-corpo na imagem, quando a imagem fluida perde o referencial e se transforma em um substituto da própria realidade à qual se sobrepõe. É a possibilidade de transformar o observador em ator, que passa da experiência visual à ação por intermédio do seu corpo (ibid., p. 92), como se fora uma tomada de consciência corporal conforme as sensações provocadas por aquilo que ele vê; afinal, aquilo “que o sujeito percebe se torna-se seu mundo da percepção, enquanto o que faz é seu mundo da ação” (ibid., p. 56).

Se Spinoza (2017, pp. 111-116) buscou demonstrar que o homem é afetado pela imagem, Català Domènech (2005, p. 268) transporta essa busca para o imaginado e o imaginário. Català Domènech propõe com a imagem complexa uma forma diversa de ver a imagem a partir da relação que o espectador tem ele, considerando a imagem fotográfica como uma imagem estática, aquela que é “plena, lotada: não tem vaga, a ela não se pode acrescentar nada” (Barthes, 2015, p. 77), da qual sua completude faz com que reflua da apresentação para a retenção (ibid.). Ele defende que a percepção complexa se caracteriza pela experiência convertida em uma potencialidade dela mesma, ou seja, “quando a imagem mental passa a ser representada em uma imagem e nós a observamos” (ibid., p. 92). Isto significa que a dicotomia entre espaços existencial e imaginário acaba se tornando uma força da articulação entre a percepção visual objetiva e a potencialidade imaginária de sua vivência, conforme explica o autor. Nesse sentido, é interessante pensar essas interações como performances em artes digitais ou museus digitais

para promover experiências perceptivas mais intensas e dirigidas, o que também pode ser atingido através de intervenções imagéticas eletrônicas em configurações urbanísticas e arquitetônicas, como sugere Català Domènech (ibid., pp. 145-146), provocando uma espécie de mútua reinvenção da relação interno/externo. A imagem complexa, segundo esse autor, projeta o trânsito entre a realidade imaginada, considerada uma imagem comunicada, e uma imagem realizada, aquela que nos permite objetivar uma emoção (ibid., p. 166). Ele destaca a importância em distinguir os limites do olhar, estabelecendo as diferenças entre o ato de ver e o ato de representar o visto, recomendando que se desmembre o ato de ver, além de pensar as imagens em relação aos mecanismos complexos, como os dispositivos essenciais de cognição, procedimentos simbólicos de cultura e psicológicos. Català Domènech acredita que se possa instituir uma “alfabetização visual” (ibid., p. 89), ou seja, uma forma de “enunciação da condição híbrida do conhecimento e das condições cognitivas que comporta”, de aprendizagem dos fenômenos visuais, da expressão verbal daquilo que se produz visualmente, sendo imprescindível “saber o que se produz visualmente no âmbito intrínseco da imagem” (ibid., p. 17), enfim, educar o olhar (ibid., p. 89). Essa possibilidade de “alfabetização visual” foi observada durante a pesquisa empírica em relação aos trabalhos desenvolvidos pelo Projeto Olhar Complexo, de Bruno Itan, no Complexo do Alemão. Um aprendizado que se estrutura a partir do desenvolvimento da sensibilidade e dos conhecimentos correspondentes que permitem “saber como pensam as imagens, como contêm e indicam ideias e emoções” (ibid., p. 17), assim seria possível acessar a potência da percepção, pois

as “imagens são capazes de conduzir os processos reflexivos: esclarecendo ideias ou propondo-as” (ibid.).

As técnicas de interatividade e de interface que tornam possível a associação entre corpo e imagem, como nas propostas das televisões híbridas, dos dispositivos *touch*, dos dispositivos de realidade virtual, dos museus digitais ou das instalações interativas de realidade virtual, fariam parte das inúmeras possibilidades do olhar estético do afeto, da alteração, modulação e calibragem perceptiva do espectador, da transição do *status* de receptor passivo a ativo, do processo de desterritorializar para reterritorializar. Seria uma espécie de canalização dos dispositivos de imaginação do espectador que permitiria o trânsito da contemplação à ação, em uma espécie de conjugação entre a imagem e a imaginação, antes separadas (Català Domènech, 2011, p. 94), dependendo, necessariamente, do movimento. Esta é a possibilidade de se ter a experiência direta, referida por Merleau-Ponty (1999, p. 141), de experimentar uma espécie de descontinuidade entre a representação e o real, construindo um regime de visibilidade muito próximo da concepção merleau-pontyana de percepção. Este é o canal para reterritorializar a cidade.

São reflexões que nos provocam a repensar a tela na relação entre fotógrafo, fotografado, receptor e a própria imagem. Professor Mauro Carbone (Carbone, 2019) traz o conceito de *archi-écran* para refletir sobre a tela para além da representação visual, como condição da visão e da imaginação no atual regime de visualidade e visibilidade, do jogo do “esconder e mostrar”, daquela transição do contemplativo para o ativo descrito por Arendt (2007), ou seja, um movimento de deixar o quadro e sair

da moldura, de ver através da janela. Reflexões que se coadunam com aquelas propostas por Català Domènech; afinal, “agora, a realidade virtual nos oferece a possibilidade de atravessar essa janela e ter acesso à realidade do outro lado: a distância entre quadro e espectador na qual se baseava o ilusionismo perspectivista se anulou e é possível penetrar nas imagens” (Català Domènech, 2011, p. 93). Este é o realismo imersivo techno, a interatividade, a interface, a realidade aumentada (ibid., pp. 99 ss); uma nova forma de impressão da realidade, a própria onipresença das telas na atualidade, ancorando o desejo – antropofágico – de ver e ver-se. São telas que projetam modelos espetaculares de representações com a pretensão de reproduzir da forma mais perfeita a realidade, não restrita à construção de um outro real. Contudo, as janelas dos novos dispositivos podem nos liberar ou nos aprisionar, seja no modo de ver, seja no modo que produzimos aquilo que desejamos ver, que seja visto e de nos vermos projetados. São interferências na dimensão afetiva, provocando uma reflexão sobre o afeto em uma sociedade que se divide em um duplo vivido, entre o físico e o virtual; em uma cidade dividida entre espaços de inclusão e outros comunicados como violentos.

Català Domènech (2011, pp. 95-96) defende que a interface é a novidade autêntica na imagem contemporânea, uma nova forma de construção de realidade, uma imagem que não tem limites precisos, inscrita no interior de molduras, cenários ou telas, que transborda a tela do computador e se potencializa em seus acessórios periféricos, passando a fazer parte dessa nova forma de imagem em uma espécie de visualidade operacional: “o corpo desse usuário-gestor e a representação formam uma unidade operacional que age conjuntamente”

Figura 4 – A moldura do olhar



Foto de Bruno Itan.

Fonte da imagem: <https://www.instagram.com/p/BmObcUPAd20/>

(ibid., p. 96). São essas as janelas que se abrem para um novo regime visual e outra imagem de sociedade. A interface traz a possibilidade da experiência tátil aproximada do conceito merleauPontyano (Merleau-Ponty, 1999, pp. 293-294), associada a uma experiência visual potencializada, transferindo-nos ao espaço do outro para experimentar sua vida, incorporada virtualmente. Segundo Merleau-Ponty, “toda a sensação é espacial porque, enquanto contato primordial com o ser, enquanto retomada, pelo sujeito que sente, de uma forma de existência indicada pelo sensível, enquanto coexistência entre aquele que sente e o sensível, ela própria é constitutiva de um meio de experiência, quer dizer, de um espaço” (ibid., p. 298), o que traduz a essência

da reterritorialização. Uma experiência disparada pela câmera fotográfica, que, para Lévy (2007, p. 97), seria uma ferramenta da memória longa, uma máquina de perceber que funciona no nível direto e estende o alcance para transformar a natureza de nossas percepções. Quando aliada às redes de computadores, em sua dimensão indireta, a câmera fotográfica seria responsável por modificar nossa relação com o mundo, com o espaço e com o tempo em um nível que não é possível dizer se ela transforma o mundo humano ou nossa maneira de percebê-lo (ibid.).

*Carne y Arena*, um projeto de realidade virtual escrito e dirigido por Alejandro González Iñárritu, em 2017, é um exemplo dessa experiência estética que pode promover a

reterritorialização. Uma experiência que oferece a potência do espanto, que é a essência da fotografia, segundo Barthes (2015, p. 71), e do afeto surpresa, como um *resetting affect*, tal como preconizado por Tomkins (1962 e 1963), capaz de reiniciar nossa programação perceptiva a partir da incorporação da experiência do outro. É a demonstração da possibilidade das projeções mentais, da reconfiguração da relação tempo-espaco e do seu reflexo no canal perceptivo. É a possibilidade de o espectador ter a experiência de um imigrante, *sentindo na pele* a luta para sobreviver à travessia México-Estados Unidos. Uma experiência estética que usa a tecnologia de realidade virtual na qual o espectador vê e sente aquilo que geralmente assiste em forma de notícia, distanciado daquela experiência de um outro diferente e afastado. A realidade aumentada pode promover a transição da empatia à simpatia quando o espectador experimenta o sofrimento desse outro. Uma experiência que efetivamente coloca o espectador no lugar do outro, fazendo-o sentir o “lugar” desse outro, ao mesmo tempo que desterritorializa sua imagem e processa a reterritorialização do espectador através de uma imagem projetada, permitindo que se estenda essa experiência à reterritorialização dos espaços e das relações afetivas ao espectador. Você é o ponto de referência dessa experiência, como é de qualquer fotografia, conforme preceituava Barthes (2015, p. 72), “e é nisso que ela me induz a me espantar, dirigindo-me a pergunta fundamental: por que será que vivo aqui e agora?” (ibid., p. 72). Você tem a possibilidade de olhar diferente a partir dessa experiência, de se modificar a partir daquilo que sentiu e viu porque foi afetado pela experiência; isto porque a fotografia, explica Barthes,

coloca uma imediata presença no mundo (ibid., p. 72), uma “presença política (‘participar dos acontecimentos contemporâneos pela imagem’) e também metafísica” (ibid.); mais ainda, é a experiência de realidade virtual que demonstra visceralmente o poder da fotografia, da imagem, do imaginário, da emoção e do afeto.

Projetos como *Carne y Arena* oferecem a possibilidade de reterritorialização, além da deflagração de movimentos catárticos a partir de uma série de relações psicológico-imaginativas (Català Domènech, 2011, pp. 97-98), na qual é “produzida uma relação imaginária entre um espectador passivo e uma representação ativa destinada a transformar a alma desse espectador” (ibid., p. 98). Seria uma espécie de inversão das relações entre representação e espectador materializada pela interface (ibid.), concentradas em único lado: “o usuário-gestor não só experimenta transformações mentais como age fisicamente por meio de seus gestos, os quais influem na transformação da imagem, que assim recebe parte das consequências da atividade mental” (ibid.). Desta maneira, defende Català Domènech, “a forma da imagem é em parte um eco da imaginação desse usuário-espectador, da mesma maneira que sua imaginação é o eco das atividades da representação” (ibid.), em um processo de identificação e distanciamento (ibid.); como uma espécie de análise reflexiva preconizada por Merleau-Ponty (1999, p. 295). É a possibilidade da experiência de um mundo como totalidade aberta, mas cuja síntese não pode ser acabada (ibid., p. 296); afinal, “existem talvez, seja na experiência sensorial, seja em cada consciência, ‘fantasmas’ que nenhuma racionalidade pode reduzir” (ibid., p. 297).

Nesse novo regime imagético, o machinima apresenta-se como possibilidade para esse processo de reterritorialização. O machinima é uma técnica de produção que utiliza sequências de vídeos ou fotografias capturadas no interior dos espaços virtuais em tempo real, geralmente produzidas através do *software* interno ou externo de um *videogame*, que é a mediação narrativa dessa interação. O jogador – machinimamaker – transforma-se no realizador do filme de vídeos ou fotografias e difunde suas produções nas próprias redes ou em *sites* de jogos, em que geralmente são usuários/jogadores que demonstram o redimensionamento da imagem, do papel do próprio espectador. O machinima representa o apagamento das diferenças entre espectador e criador. É esta a linguagem de Isabelle Arvers<sup>3</sup> em suas *performances*, instalações e produções, estabelecendo uma nova forma de experimentar o *real*, demonstrando que essa prática é também uma forma de construção de memória.<sup>4</sup> O machinima apresenta-se como alternativa para reencontrar aquele encantamento puro das imagens, referido por Rancière (2012): “a identidade mítica entre a identidade do ‘isso’ (*ça*) e a alteridade do ‘foi’ (*a-été*), entre o prazer da presença pura e a mordida do Outro absoluto” ( pp. 31-32). É uma experiência de imersão e a possibilidade de outras intensidades de afeto, ou seja, outra experiência perceptiva proporcionada pela projeção das imagens em outra dimensão tempo-espaço. Arvers busca a imersão nos espaços – virtuais e físicos – e a possibilidade de explorá-los sob outra perspectiva, por intermédio da sua câmera virtual. A *gameartist* cria novos espaços abstratos que se movimentam diante do espectador, localizando-o em uma espécie de janela “tempo-espaço”, como

se estivesse na janela de um veículo em movimento. Uma forma de ver, assistir e olhar as paisagens em movimento através dessa janela/tela, em uma nova experiência interativa e visual de interface, tal como referida por Carbone (2019). Uma experiência horizontalizada, em uma espécie de escrita visual, como descreve Català Domènech (2011, p. 97), “fundamentada no corpo e na imaginação combinados”. Arvers acredita criar, nesses espaços abstratos, uma outra possibilidade de ação e de sentir, como nos machinimas *Mer Bleu Rose*, *Mer Violette*, *Mer Superpink*,<sup>5</sup> nos quais “você sente fisicamente as cores se movimentando em torno de nós; um mar que não faz molhar, que não é perigoso”.<sup>6</sup>

Em que medida esse tipo de imersão poderia retroalimentar padrões de interdependência é uma reflexão que se faz necessária neste trabalho, pois a amplitude de uma calibragem perceptiva em relação à segurança impressa por uma aparente proteção neste tipo de interação pode despertar um distanciamento e um isolamento do usuário, que passa a viver uma espécie de encapsulamento, ainda que essas imagens-interface possam ser lidas como “representações puramente cognitivas” (ibid., p. 97), indicando uma “materialização do olhar”, ou seja, a interface manifestaria um momento de complexidade não só da imagem, mas também do olhar, conforme observa Català Domènech (ibid.), especialmente nas experiências de realidade virtual. Experiências estéticas como o machinima oferecem novas formas de perceber, afetar, afetar-se e agir; afinal, de acordo com o autor, a interface não é apenas o espaço do visível, restrito à superfície de demonstração, mas todo um espaço virtual, “que em parte é projeção do computador no sentido do usuário-gestor e em parte projeção

do usuário-gestor no sentido do computador” (ibid.), na projeção de imagens equivalentes e da possibilidade da visualização das transformações dessas imagens a partir da interação corpo-dispositivo, formando uma outra imagem a partir de um outro *corpus*. É uma forma de potencializar a experiência de imersão no conteúdo imaginado daquilo que vemos nos registros fotográficos, aproximando-nos do contexto no qual foi produzido, entendido por Kossoy (2016, p. 132) como um “exercício mental de reconstituição quase que intuitivo”. Um formato também observado no machinima *Zimako, de la jungle de Calais*,<sup>7</sup> um exemplo de reterritorialização a partir da justaposição das imagens do real com a criação virtual no ciberespaço. Um machinima que faz refletir sobre os campos de refugiados como espaços de exclusão. É uma forma de fotorrealismo e dos questionamentos que esta estética suscita. Uma nova maneira de construir a realidade de espaços invisibilizados ou comunicados em narrativas diversas daquelas que ocupam e usurpam aqueles espaços. Machinima é uma nova forma de perceber esses espaços, a comunicação *inside/outside* e, principalmente, o outro. Machinima é a chance de criar um espaço comum de comunicação mediado pelo afeto, um *medium* alternativo de afetar e afetar-se a partir de um redimensionamento dos espaços e da participação do usuário/espectador/agente. É a reconfiguração da percepção e do imaginário, conjugando dois espaços e múltiplas realidades produzidas pelo usuário/espectador/agente.

Talvez seja a realidade aumentada, a estética mais fácil e menos simples de se adequar ao processo de desterritorialização-reterritorialização, não pela fluidez das imagens que é a tônica da visualidade

contemporânea, mas pela possibilidade da substituição do real pelo virtual de uma forma mais radicalizada. Uma estética que extrapolaria a possibilidade de ser uma nova relação espacial ao transformar-se na fragmentação da própria “vida real”. Essa é a estética de um tempo que é particularizado nessas imagens fractais (Català Domènech, 2011, pp. 104 ss), o tempo das imagens técnicas, de uma nova forma de fotografia ou de localização da relação espaço-tempo, pois se é verdade que a fotografia incorpora a própria realidade às imagens, como ressalta Català Domènech, é incontestável que o tempo faz parte dessa incorporação, da própria projeção desse real a uma nova concepção de movimento, perceptível a partir do estranhamento do real e de sua representação, fazendo-nos refletir sobre o próprio sentido de “cópia”, comumente associada ao processo de virtualização. Lévy (2007, p. 65) lembra-nos que uma das dimensões complementares do macropsiquismo é a dimensão energética, responsável por especificar a força dos afetos ligados às imagens, relacionada às principais operações do megapsiquismo, aquelas que criam ou modificam representações e imagens, além de modificarem, deslocarem, aumentarem ou diminuir a força dos afetos ligados a esta ou àquela representação em circulação, como também criam, transformam ou mantêm os afetos sociais (ibid., pp. 65-66). É uma nova experiência perceptiva que se abre por intermédio da imagem fotográfica afetada tecnologicamente, uma imagem que se desterritorializa e, quando projetada, pode promover a reterritorialização. Esse processo permite pensar o Rio de Janeiro por outra perspectiva, a partir de outros atores e tecnologias. Uma cidade que passa a se reimaginar a partir da sua reterritorialização, através do olhar da favela.

## Conclusão

Buscamos com este trabalho de pesquisa pensar uma cidade pós-neoliberal, a partir do que chamamos de reterritorialização; uma proposta para reprogramar o padrão comunicativo das relações da cidade do Rio de Janeiro por intermédio da experiência estética, reunindo percepção e afeto. Transformar a maneira como se percebe a realidade é a função do olhar estético do afeto. Uma técnica que busca construir novas relações, a partir de novas experiências perceptivas, e promover novas formas de calibragem e modulação de percepção, a partir da experiência fotográfica, ancorada na concepção merleau-pontyana de que nossa percepção é influenciada pela perspectiva. A fotografia seria o *medium* dessa técnica que pretende “relocalizar” o sujeito diante do

outro, do outro espaço, em uma cidade marcada por uma estética segregacionista. É a reprogramação perceptiva a partir de outra perspectiva: a favela. A fotografia é capaz de inúmeras configurações comunicativas entre fotógrafo, fotografado e imagem fotográfica. Se a experiência fotográfica é capaz de reconfigurar a imagem da cidade, o olhar estético do afeto vai além, para promover a reterritorialização de suas relações, imprimindo um novo olhar, uma nova forma de perceber, imaginar, comunicar e atuar. O afeto, inserto no próprio ato de perceber, atua radicalmente transformando o olhar e fazendo agir. Deixo de ver apenas a imagem para me comprometer com aquilo que olho. Esse comprometimento altera não só a percepção do sujeito, mas gera outros padrões de comunicação despertados pelos afetos e é capaz de múltiplos contágios afetivos.

Figura 5 – Os laços de afeto da favela



Foto de Bruno Itan

Fonte da imagem: <https://fhox.com.br/albuns/exposicao-olhar-complexo-bruno-itan/>

O olhar estético do afeto permite o processo de desterritorialização e reterritorialização a partir da virtualização das imagens e sua projeção. Como a intenção é a reterritorialização da cidade e mudança do seu padrão comunicativo, propomos a virtualização das imagens produzidas pelos moradores das favelas do Rio de Janeiro, que revelaria o olhar do invisível, dando, como exemplo, o trabalho produzido pelo Projeto Olhar Complexo, fundado e dirigido pelo fotógrafo Bruno Itan, morador do Complexo do Alemão. Projetos acoplados às tecnologias de virtualização, como é a experiência da realidade aumentada, podem processar a reterritorialização a partir de outra perspectiva: o olhar do sujeito oprimido, o morador da favela. Este é o caso de *Carne y Arena*, criado por Alejandro González Iñárritu, uma experiência estética que promove a desterritorialização e a reterritorialização no mesmo ato, em uma abertura simultânea

de tempo e espaço, vivenciada em outra dimensão, fazendo com que o sentimento se fixe em duplo, entre real e virtual, tal como a fotografia da pessoa que morreu ou de uma imagem que você já viveu: você revive, vive, experimenta, sente e se afeta novamente, em um único tempo, uma mesma dimensão, e com a possibilidade de modificar sua percepção e seus afetos, reprogramando sua maneira de olhar para o outro, para o outro espaço, e reconstruir os espaços e as relações a partir do olhar desse outro, como é possível experimentar com o machinima *Zimako, de la jungle de Calais*, criado por Arvers.

São essas experiências que nos ajudam a pensar o que seria a reterritorialização a partir de outras perspectivas, responsável por reconfigurar as imagens e as relações no espaço urbano. A reterritorialização é a cidade reimaginada, é a possibilidade de o Rio de Janeiro se reinventar através do olhar da favela.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-3860-8500>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito Federal. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.  
liatorraca@adv.oabrj.org.br

## Notas

- (1) Vale registrar que Guattari (1992), em seu livro *Caosmose: um novo paradigma estético*, se reporta aos pensamentos de Lévy ao falar sobre desterritorialização; das possibilidades dos territórios existenciais de transmutarem, germinarem e se transfigurarem; da imagem transportada por devires; sobre os afetos estéticos, sempre a partir de sua perspectiva de “fazer transitar as ciências humanas e as ciências sociais de paradigmas cientificistas para paradigmas ético-estéticos” (ibid., p. 21). É sob essa perspectiva que Guattari e Deleuze pensaram outro sentido para a territorialidade, não apenas como um conceito associado à geografia e ao controle espacial, como é possível observar na série *Mil Platôs* (Deleuze e Guattari, 1995; 1997), mesmo porque o conceito de território sempre serviu à política como parte da linguagem de – disputa – poder. Vale ressaltar que é Lefebvre quem primeiro buscou oxigenar o conceito de territorialidade, ao pensar sobre espaço associado à percepção na produção social do espaço. Sobre o conceito de territorialidade, espaço e direito à cidade, ver Lefebvre (1974 e 2001).
- (2) Em setembro de 2017, antes do evento *Rock in Rio*, a Riotur, instituição responsável pela promoção turística da cidade do Rio de Janeiro, distribuiu mapas oficiais subtraindo algumas favelas do Rio de Janeiro, como, por exemplo, a favela da Rocinha. Ver Torraca (2019, p. 15).
- (3) Ver páginas: <<http://www.isabellearvers.com/>>; <<http://www.isabellearvers.com/wp-content/uploads/atelier-machinima>>; <<https://www.slideshare.net/ICASL3/les-machinimas>>; <<http://www.isabellearvers.com/2018/05/residence-videoformes-2017-2018/#haut>>; <<http://www.isabellearvers.com/2019/01/residency-in-platohedro-medellin-august-18/>>; acesso em: 5 mar 2019.
- (4) *Carte Postale Voyage* é um dos projetos de Arvers como construção de memória, mas também demonstra a potencialidade de reterritorialização através das emoções, captadas nos espaços projetados no machinima, que inclui imagens fotográficas da favela, em uma montagem entre o real e o virtual, impressas em um vídeo cartão-postal. Vídeo disponível em: <<https://youtu.be/Jh94K9WIo9U>>; acesso em 5 mar 2019. Sobre cartão-postal e a “civilização da imagem”, sobre a possibilidade do conhecimento visual do mundo, da reprodução e da acessibilidade das imagens mentais do mundo real, tanto as individuais quanto as coletivas, e da liberação do imaginário ficcional, ver Kossoy (2016, pp. 61ss).
- (5) Machinima disponível em: <<https://www.gamescenes.org/2019/01/game-art-isabelle-arvers-la-mer-2019.html>>; acesso em: 5 mar 2019.
- (6) Informações disponíveis em: <<https://youtu.be/HjbLPWoiAF0>>; acesso em: 5 mar 2019.
- (7) Machinima disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=elqX2iclEts>>; acesso em: 5 mar 2019.

## Referências

- ARENDRT, H. (2007). *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- ARISTÓTELES (2018). *Da alma*. São Paulo, Edipro.
- AZOULAY, A. (2008). *The civil contract of photography*. Nova York, Zone Books.
- BADIOU, A. (2018). *A metafísica da felicidade real*. São Paulo, Martins Fontes.
- BARTHES, R. (2015). *A câmara clara: nota sobre a fotografia*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- BENJAMIN (2013). *Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)*. São Paulo, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Estética e sociologia da arte*. Belo Horizonte, Autêntica.
- BERLEANT, A. (2000). *The aesthetic field: a phenomenology of aesthetic experience*. Christchurch, Cybereditions.
- BOGRE, M. (2012). *Photography as activism: images for social change*. Oxford, Focal Press.
- CARBONE, M. (2019). *Ver segundo o quadro, ver segundo as telas*. Caxias do Sul, Editora da Universidade de Caxias do Sul.
- CATALÀ DOMÈNECH, J. (2005). *La imagen compleja: la fenomenologia de las imágenes em la era de la cultura visual*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2011). *A forma do real*. São Paulo, Summus.
- CHARAUDEAU, P. (2006). *Discurso das mídias*. São Paulo, Contexto.
- CORTINA, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Barcelona, Espasa Libros.
- COSTA, L. (2010). *Imagem dialética e imagem crítica: fotografia e percepção na metrópole moderna e contemporânea*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DEBORD, G. (1997). *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- DELEUZE, G. (1998). *Spinoza: practical philosophy*. San Francisco, City Light Books.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. (1995). *Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia*, v. 1, 2, 3. Rio de Janeiro, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia*, v. 4. São Paulo, Editora 34.
- DIDI-HUBERMAN, G. (2010). *O que vemos, o que nos olha*. São Paulo, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Diante da Imagem*. São Paulo, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Que emoção! Que emoção?* São Paulo, Editora 34.
- DUARTE, C. (2019). “A ‘reinvenção’ da cidade a partir dos espaços populares”. In: ALVARES, L.; BARBOSA, J. (orgs.). *Espaços públicos urbanos: das políticas planejadas à política cotidiana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- GUATTARI, F. (1992). *Caosmose: um novo paradigma estético*. São Paulo, Editora 34.
- KOSSOY, B. (2016). *Realidades e ficções na trama fotográfica*. São Paulo, Ateliê Editorial.

- LEFEBVRE, H. (1974). *La production de l'espace*. Paris, Edition Anthropos.
- \_\_\_\_\_ (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LÉVY, P. (2007). *O que é o virtual?* São Paulo, Editora 34.
- LOPES, C.; PIMENTEL, F. (2011). "A metodologia da pesquisa no Direito e Maurice Merleau-Ponty". In: ROCHA, S. et al. *Metodologia de pesquisa em Direito e a filosofia*. São Paulo, Saraiva.
- MARTINS, J. (2017). *Sociologia da fotografia e da imagem*. São Paulo, Contexto.
- MASSUMI, B. (s/d). *The Autonomy of Affect*. Disponível em: <http://www.brianmassumi.com/textes/Autonomy%20of%20Affect.PDF>. Acesso em: 11 set 2017.
- MERLEAU-PONTY, M. (1999). *Fenomenologia da percepção*. São Paulo, Martins Fontes.
- MOHOLY-NAGY, L. (1947). The new vision and abstract of an artist. Disponível em: [https://monoskop.org/images/a/af/Moholy-Nagy\\_Laszlo\\_The\\_New\\_Vision\\_and\\_Abstract\\_of\\_an\\_Artist.pdf](https://monoskop.org/images/a/af/Moholy-Nagy_Laszlo_The_New_Vision_and_Abstract_of_an_Artist.pdf). Acesso em: 5 dez 2017.
- \_\_\_\_\_ (1995). *In focus. László Moholy-Nagy: photographs from the J. Paul Getty Museum*. Los Angeles, The J. Paul Getty Museum.
- RANCIÈRE, J. (2012). *O destino das imagens*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- \_\_\_\_\_ (2018). *A partilha do sensível: estética e política*. São Paulo, Editora 34.
- SONTAG, S. (2004). *Sobre fotografia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SPINOZA, B. (2017). *Ética*. Belo Horizonte, Autêntica.
- TOMKINS, S. (1962). *Affect imagery consciousness – Volume I – The positive affects*. Nova York, Springer.
- \_\_\_\_\_ (1963). *Affect imagery consciousness – Volume II – The negative affects*. Nova York, Springer.
- TORRACA, L. (2019). *O espetáculo da violência no Rio de Janeiro e o olhar estético do afeto*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- WATZLAWICK, P. (1991). *A realidade é real?* Lisboa, Relógio d'Água.

Texto recebido em 9/jun/2020  
Texto aprovado em 31/jul/2020

# The aesthetic look of affect: reterritorializing Rio de Janeiro

O olhar estético do afeto: reterritorializando o Rio de Janeiro

Lia Beatriz Teixeira Torraca [1]

## Abstract

This article seeks to present the aesthetic look of affection as a possibility to sensitize and reprogram social perception in Rio de Janeiro based on the perspective of the Shantytown. This is a technique to "make you see", to "transform looking into seeing" and to "make you act on" through the photographic experience - an alternative to reimagine the city from another perspective and to be able to reconfigure the image of Rio de Janeiro and its relations through the virtualization and projection of photographic images produced in the Shantytown, that is, a resource to reterritorialize the city. This proposal was built on the concept of deterritorialization proposed by Pierre Lévy and on Josep Català Domènech's complex image theory, having the "Phenomenology of Perception" by Maurice Merleau-Ponty as the methodological reference.

**Keywords:** reterritorialization; aesthetics; photography; perception; affection.

## Resumo

*Este artigo busca apresentar o olhar estético do afeto como possibilidade para sensibilizar e reprogramar a percepção social no Rio de Janeiro a partir do olhar da Favela. Uma técnica para "fazer ver", "transformar o ver em olhar" e "fazer agir sobre" através da experiência fotográfica. Uma alternativa para reimaginar a cidade sob outra perspectiva e poder reconfigurar a imagem do Rio de Janeiro e suas relações a partir da virtualização e projeção das imagens fotográficas produzidas na favela, ou seja, um recurso para reterritorializar a cidade. Uma proposta construída a partir do conceito de desterritorialização de Pierre Lévy e na teoria de imagem complexa de Josep Català Domènech, tendo como referência metodológica a Fenomenologia da percepção, de Maurice Merleau-Ponty.*

**Palavras-chave:** reterritorialização; estética; fotografia; percepção; afeto.

## Introduction

In this research, we try to think the city of Rio de Janeiro from another perspective, a city reimagined through the eyes of the Favela. A possibility of perceptual reprogramming and sensitization based on image, aesthetics and virtual studies, which would allow thinking of a “post-neoliberal” city, a reterritorialized city. The aesthetic look of affect could promote the reconfiguration of the city image and its relations through aesthetic experience. Research that has in Maurice Merleau-Ponty's “Phenomenology of Perception” its methodological reference, mainly because phenomenology is a method of apprehending reality committed to experience and criticism, as well as a precious cognitive instrument, as Lopes and Pimentel highlight (2011, p. 93). Merleau-Ponty's phenomenology is an invitation to what is essential in perception: “opening up to another and leaving yourself” (ibid., 1999, p. 571); allowing the observation of reality construction and the description of perceptual experience, one that allows going beyond empathy, inaugurating an identification process that promotes sympathy with the other, as Cortina suggests (2017). These perceptual changes are reflected in the surroundings and imply a commitment to the other from the reformulation of the communicative pattern.

A research work divided into three stages, starting with the presentation of the aesthetic look of affect, to then develop the concept of reterritorialization and what would be the process of reterritorialization through aesthetic experience. The aesthetic look of

affect was developed during the doctoral research at the Graduate Program in Law of the Federal University of Rio de Janeiro, seeking to offer an alternative to confronting violence in Rio de Janeiro. A technique built from the hypothesis that the city is structured under a circular dynamic of violence, as Watzlawick (1991, p. 93) describes the pattern of interdependence, being possible to break up it through aesthetics, that is, from the change in perception, it would be possible to modify the modulation of this communication and break the circularity of violence that marks relations in a city divided between spaces of inclusion and other marginalized ones. An aesthetic of segregation that reflects the own circularity of violence, between concealed racism, unnoticed aporophobia and other forms of violence that remain normalized. The order is fixed under a communicative dynamic of constant and reciprocal threat, a perception amplified by the media that ends up promoting the legitimation of containment and control measures that feedback and enhance the circularity of violence in Rio de Janeiro. A social dynamic that adopted a form of spectacle, as Debord (1997) described the contemporary society, responsible for shaping the image of a wonderful city in a portrait of violence. A form of communication that perceives the other – different – as an enemy to be slaughtered, legitimizing violent measures that provoke a recrudescence of violence. Even peace presents itself as a face of the city's violence when it links the perception of security to the image of the police that wields violent symbols, which stimulates the replacement of the image of justice with an idea of punishment.

The aesthetic look of affect intends not only to make visible the forms of this violence in Rio de Janeiro, but to change the perception of Favela as a portrait of violence from the images produced by the Favela itself. It is not the Favela that needs to be transformed, but the look that insists on seeing the Favela as a locus of violence is what needs to be changed. This change in perception is possible from another perspective, capable of projecting another image of the Favela and the city. A technique based on the perceptual experience awakened by affect, which would allow shifting the focus of the issue of violence in Rio de Janeiro to print another way of seeing violence and, therefore, another pattern of communication anchored in the Spinozian conception of affect. Photography would be the medium to build another portrait of the

Favela, not that image associated with threat, fear and stigma, but to be seen as a space for affective and transforming experiences. A new way of thinking about the city through the deterritorialization of images produced in the Favela, according to the concept built by Pierre Lévy, in which virtualized images in cyberspace would be projected through aesthetic experiences, as Català Domènech reflects on a complex image. This would be the process of reterritorialization of Rio de Janeiro. A proposal to reimagine Rio de Janeiro and its relations from the virtualization and projection of the photographic experience, not being a digital city, but a perceptual reconfiguration from the perspective of the oppressed subject, different from that image that was responsible for modulating the relations of a city under the eyes of the oppressor.

Figure 1 – The Favela's complex sound



Source: Bruno Itan's photo.

## The aesthetic look of affect

The aesthetic look of affect offers the possibility of the enlargement of perception, the emancipation of seeing to transform it into looking. It is the opportunity to reconstruct the communicative pattern translated as violence. A look that allows the radicalization of perceptive synthesis, that is, another way to perceive, to affect and to act. It is from the photographic experience, through the lens of affect, that the elaboration of the perceived content and the production of a new reality could be established. A process of "to affect and to be affected" through the relationship with the perceived world, from another perspective, which in this proposal is the Favela. Photography, as Azoulay (2008, p. 129) reminds us, acts by making others act, in addition, to operate as a mediator in the relation between subject and metropolis, locating the "I" in the urban space, even if it is increasingly evident that the metropolis visuality regime itself is responsible for calibrating the subject sensoriality, notes Costa (2010, p. 50).

The aesthetic look of affect allows the production of the look. To see, to perceive and to look are distinct phenomena and are not related to vision. According to Català Domènech (2011, p. 19), vision is part of the whole body, as its property, hence it is common to say that we see through the body, as our visual field occurs from the body's location, making the visual experience a body experience. The visual is, therefore, a complex phenomenon inscribed in visuality; to see "is to think reality, in a degree or another of intensity" (ibid., p. 52). But we must attempt

that our emotions are the result of a visual culture that can modulate and calibrate our perception. Society imposes particular filters on what we see, controlling, limiting, restricting the capacity of our vision; the aesthetic look of affect aims to unblock the perceptual experience through another filter: affect. A visual experience that, combined with the affective experience, is capable of executing the transition from contemplation to action, as thought by Arendt in her book "The Human Condition", and that Didi-Huberman (2016) defends to be related to emotions, despite questioning their relation with images, exposure and social imposition in a regime that tames our feelings to answer a form of appearance. The transformation of the look from passive vision to active vision is the synthesis of perceptual experience, it is the complex image described by Català Domènech, considered as our conscious vision, capable of interrogating and supporting a complex reflection of the world (Català Domènech, 2011, p. 54). This ability translates into the strength of our actions. The look can transform the environment from perception, preconizing the visualization. It is the image that makes us understand reality and not vision, explains Català Domènech, because visualizing "is putting the phenomenon in images through different visual resources" (ibid., p. 59).

The relation between looking and photographing is related to the "certain use of the look" preconized by Merleau-Ponty. The view, according to Català Domènech (2011, p. 53), is "to see the limit of our vision, it means to see the image even in reality: to see reality as an image" is, therefore, to see the unlimited of the real in the image. Photography arises as to the *medium* of this look, of this way of

perceiving and conceiving images. Images that are capable to affect and to act, that transcend representation and can break a communicative pattern. These are images that raise awareness and promote commitment to the other, to the other space. It is from its paradoxical aspect that the possibility of deterritorialization emerges, thought by Lévy (2007); after all, as Barthes pointed out, photography separates attention from perception, freeing attention and the production of meaning by the receiver in relation into the photographed image. This is the energy of the images, which Sontag diagnosed as originating in the reality of photography (2004, positions 2412 to 2414), leading her to defend the complementarity between the notions of image and reality (ibid., position 2139). It is in this power that the possibility of reterritorialization through the image resides.

Photography, in addition to being a medium of seeing reality from a certain perspective (to photograph), is a form of communication through the image photographed with the spectator of the photographic record, carrying the ability to go beyond the seen when authorizing the production of the look, or that is, the synthesis of perception, according to the Merleau-Ponty's conception. This synthesis concerns seeing and seeing oneself, according to Martins (2017), radically inscribed in the reality of social relations, fundamental to sociology, even though the material is not the reality. Photographing is a way of constructing reality and modulating perception. The photographic look would be a kind of reality decoding, according to Sontag, an expression of the experience of the real and the search for meaning in the face of the mirror, "the only

way to make Photography cross the mirror" (Martins, 2017, p. 55). This would be the ability of Photography to train for "intensive vision", according to the visionary László Moholy-Nagy (1995).

According to Benjamin (2013; 2017) and Barthes (2015), the *punctum* would be responsible for the ability to affect through photography. *Punctum* is the affect that makes possible the opening of space and time. The *punctum* is what affects me, pushes me, awakens my look, and could transform me, because it provokes my action. The look as a synthesis of the perceptual experience, described by Merleau-Ponty (1999), takes place as in a plunge into the image of photography through my look under the look of the other, in order, thus, to return to me – that realizes. The *punctum* can organize not only our look, but also bring together several looks on the same reality, expanding the field of vision and, thus, reaching beyond the perceived, confirming the photographic experience as an opportunity that everyone gains in seeing through the eyes of the other, emphasizes Azoulay (2008, p. 107). The photographic experience is a projection of my world. From this projection, a new world is constructed, a new reality. A world that, according to Lévy, is the subject himself, "with the condition of extending by this term all that affect involves"; the subject, therefore, "is a world bathed in meaning and emotion" (2007, p. 107). This subject located in the virtual is an affective subject that "unfolds out of the physical space" (ibid.), a deterritorialized subject and that may have altered his perception. Upon returning as a projection, the subject reterritorializes from the aesthetic experience, changing again his self-perception and his surroundings,

the same occurring with the images, especially images of the city, capable of reterritorializing urban space and its relations, that is, to reconfigure the social perception. The affects, according to Lévy, would be responsible for updating the virtual (ibid., p. 108). This update would provoke the emergence of new types of affects, which could be considered an "affective inventiveness" (Ibid., p. 108), being this "the immense affective game that produces social life" (ibid.). It is this affective inventiveness that authorizes the process of reterritorialization.

The aesthetic look of affect exposes this prerogative of the image to arouse some type of emotion in the viewer so that it is possible to process the perceptive synthesis, that is, transform the seeing into looking. This transformation is the essence of the aesthetic experience, given that aesthetics is "a way of qualifying an intrinsic emotional property of any visual function" (Català Domènech, 2011, p. 28). This is the emotional function of the images identified by Català Domènech. It is the power of the visible to affect the image's receiver, "before what we see and, even more, if we see it represented" (ibid.). However, we can also access the invisible in the image, warns Merleau-Ponty, which would be the punctum effect awakened in the photographic experience and, therefore, of the sensitive key. For Català Domènech, visual representation would be a way of controlling our emotions in the face of the visible, mainly because emotional images, those that put the emotional factor in the foreground, make it possible to experience the real through an emotion. Despite the belief that the photographic image is eminently technical, and, thus, eliminates any trace of

subjectivity in capturing the real, or emotion, the author of *imagen compleja* concept (Català Domènech, 2005) points out the preponderance of desire – of affect – in that relation with the image, and not the reality itself; after all, according to Català Domènech, the very absence of emotion is an emotion that is also experienced emotionally (ibid., p. 30). For Didi-Huberman (2016), emotion refers to movement, "an e-motion, that is, a motion, a movement that consists of putting us out (e, ex) of ourselves" (p. 26). It is the possibility of leaving the contemplative status to act, as Arendt (2007) thought about the transition from the passive to the active status. It is from sensitive knowledge that the active transformation of our world takes place, as preconized by Merleau-Ponty, an affective moment that makes it possible to change the individual when he interacts with other worlds. It is the "pregnancy of emotion" that carries the symptom image thought by Charaudeau (2006), that "image already seen, which refers to other images, either by formal analogy or through verbal discourse" (p. 245). An image converging to that imagined by Didi-Huberman, structured from the Benjamin's dialectic image and his construction of a dialectic of seeing, close to the Merleau-Ponty's perceptual experience, between body and imagination, which, to a certain extent, reflects the Spinozian conception, that is, to be affected by the lived crystallized as an image semantically reverberated.

Photography of a divided city can open a visibility, believes Martins (2007). A visibility that is offered as a challenge to the photographer for constituting the image of social reality. However, they are images that need information to be understood, as they are

not self-referential, emphasizes Martins when referring to the “polysemy of photography” to explain the power of photographic images. This power not only allows multiple readings but also carries “a load of multiples meanings that the photographer's documentary intention can nullify or mutilate” (ibid., p. 169), being part of the reality production itself and its function of deciphering or decode the disorder and mismatches of the urban space, an integral part of the field of photography visuality. For the sociologist, the important thing in photography would lie in the social imaginary of which it is a *medium*, in the mediator imagination it arouses. In this perspective, Martins identifies a tension between the *punctum*, “as a point of visual impact and the coadjuvation of the complementary components of the image, residual and imprecise, which can be read not only from the image, but from the imagined that situates and defines it” (ibid., p. 173). This impact of the *punctum*, if considered as a fragmented and decontextualized aspect, according to Català Domènech (2005, 2011), would be part of the society spectacularization phenomenon, which would explain our attraction – for the *punctum* – for decontextualized images that ends up emptying, losing power, meaning and capacity for affectation and contagion.

When questioning whether our basic emotions would be linked to the visual much more directly than one might think, implying in the hypothesis of aesthetic emotion exceeding the content of all our emotional architecture, Català Domènech (2001, p. 28) finds in his investigations the potency of the emotional image, of his power to modify perception from the emotion it arouses, expressed in the spinozian conception of the potency of affect.

According to the author, the images both keep an autonomous condition, related to the concept of symptom and, therefore, linked to visualizations, according to Charaudeau (2006) understands the symptom image; how they carry an expressive load, capable of transforming themselves into emotional vision and awakening the spectator look from the emotion that each image carries. This emotion is able to displace the look and cause oneself defocus of the individual. This process of transferring focus implies a change of the individual priorities and the sharing of the look, precisely because “the world is pulverized in sensible qualities” (Merleau-Ponty, 1999, p. 305), because this other look causes the awakening of another look at the real, and this whole process is imprinted on the body, a perception felt bodily in an overflow of sensory records, as Merleau-Ponty noted. Seeing the other and the other space through Photography and letting oneself be affected by this image of the other and the other space, allowing the production of other looks on the image, building another image, that is, the aesthetic look of affect. It is the possibility of reprogramming the communicative pattern from the aesthetic experience that promotes the production of other images, replacing our lenses, and educating our view. This is the power of reterritorialization.

## Reterritorialize: a new urban aesthetic

The concept of virtual formulated by Lévy (2007) allows us to think about, what would be the reterritorialization based on a new aesthetic

sensitivity. For the author, the virtualization would imply the deterritorialization<sup>1</sup> of the body, be it the subject or the object, opening the possibility to erect collective frames of sensitivity. It is worth remembering that Deleuze and Guattari also thought about the deterritorialization; however, Lévy locates the concept in the virtual, essential for the proposal of reterritorialization. A concept associated with perception.

Before continuing, it is necessary to highlight some aspects of the aesthetic experience. The first aspect was Aristóteles (2018) who pointed out when inaugurating the studies on aesthetics, relating this concept to perception and affect. Aristóteles observed that in the act of perceiving, the subject is affected by the perceived object, composed of form and matter, even affecting the body of the one who perceives. Aesthetics, therefore, refers to those who notice, perceive, affect, and are affected. Aesthetics is the theory of sensitive knowledge (esthesiology), of awakening, "aesthetics is a way of qualifying an intrinsic emotional property of all visual function" (Català Domènech, 2011, p. 28), confirming that we are affected in several possibilities of graduation, being the visual representation "a way of controlling our emotions in the face of the visible" (Ibid.). Merleau-Ponty (1999, p. 45) deposits in the sensible the origin of perception, considered as the transit of signification. It is in the enlarged perimeter of the visual field that the reflections of sensible surfaces are located that makes possible the look, the synthesis of perception. The aesthetic look of affect would reveal what for Rancière (2018, pp. 13; 15-18; 26; 28; 32-44; 63-65) is an aesthetic policy through the distribution of the sensible.

Another important aspect of the perceptual experience is the indispensability of the other, as the perception only comes into existence when someone perceives it, because the seen cannot be reduced to the individual experience. It is the enlargement of my vision field from the vision of the other, of how the other sees, because it is through the perception of others that I can find myself in a relationship with another self; a perception realized from another subjectivity, points out Merleau-Ponty, who in the case of deterritorialization is the subjectivity of the oppressed subject. It is the perceptual channel that allows us to affect and be affected, being possible to establish new communicative patterns and to provoke our imagination. The world of Merleau-Ponty's conception is not what I think, but what I live in; it is my experience that expresses what I understand about the world. Perception is the door to question and to reflect on the very structure of what is seen by the subject so that, thus, he can reconstruct his look and, consequently, his environment.

The last aspect that deserves to be highlighted before progressing is Merleau-Ponty's conception on photography, appointed as a medium to describe the perceptual experience. Based on this experience, what Merleau-Ponty understands as "true communication" is established, that founded on the elements of the description of the perceived world, of the synthesis of a photographed world. From this form of description, it would be possible to modify the perception of an image communicated as reality and produce another reality mediated by affect. A perception that is the result of a certain experience; this is the thought

of perceiving, defends Merleau-Ponty. For Tomkins (1962, p. 13), the precursor of the Affect Theory, what is consciously perceived is imagery, created by the organism itself. The perceived world is, according to Tomkins, the one apprehended from an unwritten script by the perceiving subject. All the subject's willingness and unwillingness, whether positive or negative, his report of purposes, that is, his Image, according to Tomkins, are mainly aesthetic experiences, reflecting on his behavior and on the environment. Massumi, another reference in studies on affect, developed his theory from the distinction between the factual and the emotional, considering the primacy of the affective in receiving the image, marked by the gap between content and effect, or rather, on the connection between effect of the image and its content. For Massumi, affect would be the double face of "the simultaneous participation of the virtual in the real and the real in the virtual, as it originates and returns to the other" (Massumi, undated, p. 14). Affects, according to Massumi, are "virtual synaesthetic perspectives anchored in (functionally limited by) the existing particular things that incorporate them" (ibid.). This conception of affect helps us to reflect on contemporary interaction between man and technology, body and machine, between touch, device, and image. For Massumi, the autonomy of affect is his participation in the virtual, his autonomy is his structure, and the autonomy of emotion would be the autonomy of affect.

The concept of virtual is not new but gains a new perspective when it is thought of as "a process of transformation from one way of being in another" (Lévy, 2007, p. 12), that

when it is reflected on the transit of the real or the actual towards the virtual, which consists of the concept of deterritorialization alluded by Pierre Lévy.

We propose to think about the reverse process, this new virtual projected into the real, implying a perceptual reconfiguration from the photographic experience. An experience reflected from the empirical research on the "Olhar Complexo" Project created by photographer Bruno Itan, resident of Complexo do Alemão,<sup>2</sup> as well as the observation about his photographic work.

A project founded in 2017 seeking out to change the look on the Favela, according to Bruno Itan's explanation, aiming to transform the negative look into a positive one, as well as building a memory of the Favela, starting from changing the look of the Complexo do Alemão's resident himself (Torraca, 2019, p. 206). The "Olhar Complexo" Project means for most of students the opportunity for change, including in relation the issue of violence, as is explicit in the speech of a student: "*this work can change this violence very, very much*" (ibid., pp. 251-252). Both Bruno Itan's individual work and his "Olhar Complexo" Project carry the power to unleash a revolution through the look. Bruno Itan managed to find a strategy to build another look at the *favela* from the *favela* itself, a space communicated as risky territory, associated with criminality and which some intend to delete from the map.<sup>3</sup> Bruno Itan's complex look is the look on himself and on the other, a look that makes it possible to reconfigure the favela's resident own perception of his image and what he sees reflected in the place where he lives, where he built his bonds of affect and your identity. This other look can make a

Figures 2 and 3 – The Olhar Complexo Project



Pictures: Lia Beatriz Torraca.

difference when confronting violence in Rio de Janeiro, as exposed in the speech of the “Olhar Complexo” Project students. An experience that goes beyond *favela* to promote another perception of *favela*, no longer as an image associated with violence, but to be looked at from another perspective.

The aesthetic experience promoted through the aesthetic look of affect and the possibility of reterritorialization of Rio de Janeiro converge with Professor Cristovão Fernandes Duarte's proposal to “reinvent” the city from the *favela*, “understood as the place of encounter and exchange between the different” (Duarte, 2019, p. 197), “built in response to the processes of spatial exclusion and segregation” (ibid.), as the “solution for the *favelas*” – and for the city – according to him, “is not outside the *favelas*, but in the recognition that the *favela*, [...] represents the 'reinvention' of the city itself” (ibid.). A “reinvention” of Rio de Janeiro from another space-time, that one printed by cyberspace,

which institutes another meaning to the concept of territoriality, turned to perception, as thought by Deleuze and Guatarri about the possibility of deterritorialization, and that Pierre Lévy invests in his research on virtualization by shifting the perspective. Lévy (2007) highlights the fact that perception represents an approximation of the world for the one who perceives, arguing that “the symmetric function of perception is the projection in the world, both of action and of image” (p. 28), being the virtual reality systems capable of transmitting more than images, as they allow the possibility of “almost reliving the complete sensory experience of another person” (ibid.), that is, an experience of almost presence that can be intensified through aesthetic experience.

The projection of virtualized images produced by Rio de Janeiro's *Favela* resident is a power in itself and offers the possibility of opening space-time, as reflected by Merleau-Ponty in his “Phenomenology of Perception”,

and defended by Lévy when conceptualizing virtual, virtualization and deterritorialization. For Lévy, the difference between real and virtual would transit in the perception of time, the real in the present and the virtual in the projection of the future time (Lévy, 2007, p. 15). The author argues that the opposite of the virtual is not the real, but the actual (ibid., p. 16), as a becoming that feeds back the virtual (ibid., p. 17), in a permanent reconstruction (ibid., p. 42). For Lévy, virtualization as dynamic can be defined as an inverse movement of updating, consisting of the transition from the actual to the virtual, in a kind of problematization, causing the continuous rethinking of a problem and another capacity of existence (ibid., p. 20-ss), embodied in deterritorialization (ibid., p. 21), when it becomes “non-present”. The body, according to Lévy, would multiply in the virtualization process, implying a change of identity, in a kind of transition from a particular solution to a general problem. Virtualization would allow the opening of new spaces and new speeds by releasing what was only here and now, explains the author (p. 68), which would establish a language complexity, very close to the complex image described by Català Domènech (2005, 2011), relative to complex emotions (Lévy, 2007, p. 68). Lévy defines virtualization as “the inverse moment of updating” (ibid., p. 17), which he understands as “invention of a solution required by a problematic complex” (ibid.), imposing a change in the virtual “as a way of being, but virtualization as a dynamic” (ibid.), which would imply a “mutation of identity, a displacement of the ontological center of gravity of the object under consideration” (ibid., pp. 17-18 ), as well as alteration of the

perception about the presence due to the interference in space-time that virtualization causes (ibid., pp. 18-ss).

The aesthetic look of affect would be a form of reterritorialization of discourse based on an image that is deterritorialized by being virtualized, which is the essence of Photography as activism to a social change, described by Bogre (2012). Bogre argues that an issue can cease to be abstract when it is portrayed. This is also the proposal of Azoulay (2008) with her *Civil Contract for Photography*, in which she seeks to reflect on the concept of citizenship practice through the image of those she points out as “on the verge of catastrophe” (ibid., pp. 195-ss). A contract in which photographer and photographed are part of the same reality, that is, “on the verge of catastrophe”. An invitation to rethink the divisions, the walls, the enclaves, and the exclusions based on images of the palestinian territories occupied by Israel, allowing a parallel to be established with slums in Rio de Janeiro. It is in this sense that Azoulay proposes to deterritorialize the field of vision (ibid., p. 277). For Azoulay, photographing means being able to mediate social and political relations between citizens, as well as relations between citizens and power (ibid., pp. 137-138).

Photography that portrays a social issue carries the possibility of individually affecting and arousing sympathy, that is, an image that can drive the transit from contemplation to action, making the photography spectator commit to the issue exposed by the image, reflecting in the transition from empathy to sympathy, which is a way to reterritorialize, that is, the spectator experiences another perspective to look, feel and act. It is the affect

that awakens empathy and makes sympathy operates. When you virtualize this image, you expand the possibilities of this image, which is in the order of deterritorialization, as Lévy points out. In this sense, the experience of the “*Olhar Complexo*” Project is the very experience preconized by Benjamin (2017) of a dialectical image, turned to what we understand as the future time, but grounded on the construction of the past time. It is this the possibility of dialogue between an image already formulated and a complex image, as proposed by Català Domènech. A look at an image capable of affecting, provoking critical reflections, and altering perceptions of the lived in the possibility of the future, according to Lévy's understanding. This is also the aesthetic look of affect, as a possibility of building a perceived memory and the one that is structured in the opening of time. This issue is intensely present in the photographic experience, having photography as a “living thing”, which Roland Barthes (2015) understands as the projection of “a perverse confusion between two concepts: the Real and the Live” (p. 69), in a sort of opening time. The experience of the Bruno Itan's Project confirms the potency of the sensible quality of photography. The form of a complex look that allows to see the other and the other space through the photographic experience. This look allows to focus through the awakening of the sensible quality, of the contagion of affect. It is from the look that I transform the environment, the world around me, defends Merleau-Ponty. It is the possibility of the overture of time and space through aesthetic experience that can transform the look of the residents of Rio de Janeiro themselves from a

look produced by the *favela*. If the violence in Rio de Janeiro is the projection of a perceptual modulation that reflects a divided city and deposits the image of this violence in the *favela*, by changing the perspective I would be allowing to interfere in the perception of what is communicated as violence, opening the possibility of projecting other images, building other relations and another social memory through another look at the *favela* from the *favela* itself.

There are several moments in which it is possible to observe the relationship of the photographic image with the opening of time, as “a privileged moment, converted into a tiny object that people can keep and look at again” (Sontag, 2004, positions 228-245). A relationship with time that, according to Badiou (2018), is the possibility of finding real happiness, which supposes “a release from time” (p. 35); although most photos do not conserve their emotional load due to the time course, because, according to Sontag, “the specific attributes and intentions of the photos tend to be swallowed up by the generalized pathos of past tense” (ibid., positions 294-295). In this sense, the photographer, according to Sontag, would reflect this ambiguity in the temporal dimension of Photography, between a desire to “pick up antiques in reality”, in the “artificial ruins” (ibid., position 1053), making the photos themselves be considered instant antiques, confirming the perishability printed by the contingency (ibid., position 1093). Through photography, through the act of photographing, we search an understanding of the world, even an animation, points out Barthes (2015, p. 25). The strength of a photo lies in its ability to keep our perception awake,

in addition to the possibility of the opening of time, although should not discard the influence of context in the act of seeing.

The way we interact with the environment through images transforms our perceptive world into a kind of metaphor, a complex way of translating our relation with the world, as Català Domènech (2011, p. 56) thinks the image of “our time”, una imagen compleja. It was Spinoza (2017, p. 111) who first sought to understand how man is affected by the image and its relation with time, its reflection in the opening of time through the perceptual experience, including the existence of the relation of proportionality between the number of things an image is referred with the space it occupies in the mind. Spinoza intended to connect the images of things to things that we understand clearly and distinctly and the number of images that are linked to its capacity to enlarge and to become vivid (ibid., p. 223). From this proposition, it is possible to understand imagining in the Spinozian conception as an affirmation of the existence of the body, considering affect as a reference point of the observation x time relation (ibid., p. 112). Reterritorialization is the process related to the opening of the perceptive channel through the opening of time and space provided by the photographic experience. An experience that would allow the reterritorialization of these relations through affect and to process the identification; then, time and space are opened for another affective dimension to be established.

## Deterritorialize to reterritorialize

The deterritorialization process for a reterritorialization is the essence of the aesthetic experience thought by Berleant (2000); one that seeks to describe the perceptual experience as the potency of what we look at as aesthetics, that is, an investigation about the aesthetic experience and about situations in which the aesthetic phenomenon happens (ibid., p. 22). The aesthetic experience conceptualized by Berleant is recognized as intrinsic to perception (ibid., p. 121), considered as the most complete and fullest perceptual experience (ibid., pp. 121-122). For Lévy (2007), virtual reality systems offer this experience, as well as allowing “dynamic integration of different perceptive modalities” (p. 28) and the possibility of the “almost presence”. An experience that subverts the extraction of urban images during the process of virtualization of images produced by the *favela*. The projection of these images through various aesthetic experiences, including those of interactivity that encompass the entire perceptual process (Català Domènech, 2011, pp. 56-ss), such as those that use virtual reality devices, allows the implementation of the reterritorialization regime, as a kind of reversal of imagery virtualization, but that means interference in perceptual modulation, individual or collective.

For Català Domènech, Martin Jay and Appadurai, among other authors, virtual

reality is intrinsically related to the globalizer aspect of contemporary images. Virtual reality, according to Català Domènech (2011, p. 91), is the paradigm of digital fluidity because it makes reality coincide with the image, responsible for creating an image that grounds the unitary visual experience. It is the era of the screens-world, of the digital museums, of the programmed visual experience, of the interactivity. It is the image of the realistic illusion, of the attempt to reorganize what is usually exposed in conventional museums and galleries, which, according to Rancière (2012), seeks to “evoke the feeling of detachment between two orders – between everyday appearances and the laws of domination – that revives a new sensitivity to the signs and traces that testify to a common history and world” (p. 77). Català Domènech (2011, p. 92) believes that these experiences prove the power of the image as resistance through the immersion mind-body in the image when the fluid image loses its reference and becomes a substitute for the own reality that overlaps itself. It is the possibility of transforming the observer into an actor, who passes from the visual experience to the action through his body (ibid., p. 92) as if it were a body awareness according to the sensations caused by what he sees; after all, what “the subject perceives becomes his world of perception, while what he does is his world of action” (ibid., p. 56).

If Spinoza (2017, pp. 111-116) sought to demonstrate that man is affected by the image; Català Domènech (2005, p. 268) transports this search to the imagined and the imaginary. Català Domènech proposes with the complex image a different way of seeing the image from the relation that the spectator has with the image, considering the photographic image as

a static image, one that is “full, agglomerated: it has no vacancy, nothing can be added to her” (Barthes, 2015, p. 77), from which its completeness makes it flow back from the presentation to retention (ibid.). Català Domènech (2005, p. 92) defends that complex perception is characterized by experience converted into a potentiality of itself, that is, “when the mental image is represented in an image and we observe it” (ibid.). Thus it means that the dichotomy between existential and imaginary spaces ends up becoming a force of articulation between objective visual perception and the imaginary potentiality of their experience, as the author explains. In that sense, it is interesting to think of these interactions as performances in digital arts or digital museums to promote more intense and directed perceptual experiences, which can also be achieved through electronic imagery interventions in urban and architectural configurations, as suggested by Català Domènech (ibid., pp. 145-146), causing a kind of mutual reinvention of the internal/external relationship. The complex image, according to Català Domènech, projects the transit between the imagined reality, considered a communicated image, and an accomplished image, the one that allows us to objectify an emotion (ibid., p. 166). The author highlights the importance of distinguishing the limits of the look, establishing the differences between the act of seeing and the act of representing the seen, recommending that the act of seeing be dismembered, in addition to thinking about images in relation to complex mechanisms, such as essential cognition devices, symbolic cultural and psychological procedures. Català Domènech believes that can be instituted a “visual literacy” (ibid., p. 89), that is, a form

of “enunciation of the hybrid condition of knowledge and of the cognitive conditions that it holds”, of learning of visual phenomena, of verbal expression of what is produced visually, being essential “to know what is produced visually in the intrinsic scope of the image” (ibid., p. 17), in short, educating the look (ibid., p. 89). This possibility of “visual literacy” was observed during the empirical research in relation to the works developed by Bruno Itan at the “Olhar Complexo” Project, in Complexo do Alemão. Learning that is structured based on the development of sensibility and corresponding knowledge that allows “to know how images think, how they contain and indicate ideas and emotions” (ibid., p. 17), so it would be possible to access the power of perception, because “images are capable of conducting reflective processes: clarifying ideas or proposing them” (ibid.).

The interactivity and interface techniques that make possible the association between body and image, as in the proposals of hybrid televisions, touch devices, virtual reality devices, digital museums, or interactive installations of virtual reality, would be part of the countless possibilities of the aesthetic look of affect, of alteration, modulation and calibration of the spectator perception, from the transition of passive to active status, from the process of deterritorialization to reterritorialization. It would be a kind of canalization of the spectator's imagination devices that would allow the transition from contemplation to action, in a kind of conjugation between the image and the imagination, separated before (Català Domènech, 2011, p. 94), depending, necessarily, on the movement. This is the possibility of having the direct experience,

referred by Merleau-Ponty (1999, p. 141) of experiencing a kind of discontinuity between representation and the real, building a visibility regime very close to the Merleau-Ponty conception of perception. This is the channel to reterritorialize the city.

These are reflections that provoke us to rethink the screen in the relation between photographer, photographed, receiver, and the image itself. Professor Mauro Carbone (Carbone, 2019) brings the concept of *archi-écran* to reflect on the screen beyond the visual representation, as a condition of vision and imagination in the current regime of visibility and visibility, of the game of “hide and show”, of that transition from contemplative to the active status as described by Arendt (2007), that is, a movement to exit the picture and leave the frame, to see through the window. Reflections that fit together with those proposed by Català Domènech; after all, “now, virtual reality offers us the possibility to cross that window and have access to reality on the other side: the distance between frame and spectator on which perspectivist illusionism was based has been annulled and it is possible to penetrate images” (Català Domènech, 2011, p. 93). This is immersive techno realism, the interactivity, the interface, augmented reality (ibid., pp. 99-ss); a new way of reality impression, the very omnipresence of screen in the actuality, anchoring the desire – anthropophagic – to see and see oneself. These are screens that project spectacular models of representations with the pretension of reproducing reality in the most perfect way, not restricted to the construction of another real. However, the windows of the new devices can free us or imprison us, either in the way of seeing or in the way we produce what we

Figure 4 – The look frame



Bruno Itan's Photo.  
Image source: <https://www.instagram.com/p/BmObcUPAd20/>.

desire to see, what to be seen, and to see ourselves projected. They are interferences in the affective dimension, provoking a reflection about affect in a society that is divided into a lived in double experienced, between physical and virtual; in a city divided between spaces for inclusion and others communicated as violent.

Català Domènech (2011, pp. 95-96) defends that the interface is the authentic novelty in the contemporary image; a new way of constructing reality, an image that has no precise limits, inscribed in the frames interior, sceneries, or screens, that overflows the computer screen and is empowered in its peripheral accessories, becoming to be part of this new form of image in a kind of operational

visuality: "the body of this user-manager and the representation forms an operational unit that acts together" (ibid., p. 96). These are the windows that open to a new visual regime and another image of society. The interface brings the possibility of the tactile experience, approximated to the Merleau-Ponty's concept (Merleau-Ponty, 1999, pp. 293-294), associated with a potentialized visual experience, transferring us to the space of the other to experience his life, incorporated virtually. According to Merleau-Ponty, "all sensation is spatial because, as a primordial contact with being, while resumed, by the subject who feels, in a form of existence indicated by the sensible, while coexistence between that one who feels and the sensible, it is itself constitutive

of a means of experience, that is, of a space "(ibid., p. 298), which translates the essence of reterritorialization. An experience shot by the camera. The photographic camera for Lévy (2007, p. 97) would be a tool of long memory, a machine to perceive that works at the direct level and extends the reach to transform the nature of our perceptions. When allied with computer networks, in its indirect dimension, the camera would be responsible for changing our relationship with the world, with space, and with time at a level that cannot be said if they transform the human world or our way of perceiving it (ibid.).

*Carne y Arena*, a virtual reality project written and directed by Alejandro González Iñárritu (2017), is an example of this aesthetic experience that can promote the reterritorialization. An experience that offers the power of astonishment, which is the essence of photography, according to Barthes (2015, p. 71), and of surprise affect, as a resetting affect, as preconized by Tomkins (1962; 1963), able to restart our perceptive programming from the incorporation of the experience of the other. It is the demonstration of the possibility of mental projections, of the time-space reconfiguration and its reflection in the perceptive channel. It is the possibility for the spectator to have the experience of an immigrant, feeling in his skin the struggle to survive the crossing between Mexico and the United States. An aesthetic experience that uses virtual reality technology in which the spectator sees and feels what he usually watches in the form of news, distanced from that experience of a different and distant other. Augmented reality can promote the transition from empathy to sympathy when the viewer experiences the suffering of this other. An

experience that effectively puts the spectator in the place of the other, making him feel the "place" of this other, at the same time that deterritorializes his image and processes the reterritorialization of the spectator through a projected image, allowing that experience to extend to the reterritorialization of the spaces and relations affected by the spectator. You are the reference point of this experience, as it is of any photography, as prescribed by Barthes (2015, p. 72), "and is in this what she induces to astonish me, addressing me the fundamental question: why do I live here and now?" (ibid., p. 72). You have the possibility to look differently from that experience, to change yourself from what you felt and saw because you were affected by the experience; this is because photography, explains Barthes, places an immediate presence in the world (ibid., p. 72), a "political presence ('to participate in contemporary events through image') and also metaphysics" (ibid.); moreover, it is the virtual reality experience that viscerally demonstrates the power of Photography, image, imaginary, emotion and affect.

Projects like *Carne y Arena* offer the possibility of reterritorialization, in addition to the deflagration of cathartic movements from a series of psychological-imaginative relations (Català Domènech, 2011, pp. 97-98), in which "an imaginary relationship is produced between a passive spectator and an active representation destined to transform the soul of this spectator" (ibid., p. 98). It would be a kind of inversion of the relations between representation and spectator materialized by the interface (ibid.), concentrated in one side: "the user-manager not only experiences mental transformations but also acts physically through his gestures, which influence in the

transformation of the image, which thus receives part of the consequences of mental activity" (ibid.). In this way, defends Català Domènech, "the form of the image is partly an echo of the imagination of this user-spectator, just as his imagination is the echo of the activities of the representation" (ibid.), in a process of identification and detachment (ibid.); as a kind of reflective analysis preconized by Merleau-Ponty (1999, p. 295). It is the possibility of experiencing a world as an open totality, but whose synthesis cannot be finished (ibid., p. 296); after all, "there may be, either in the sensory experience or in each consciousness, 'ghosts' that no rationality can reduce" (ibid., p. 297).

In this new imagetive regime, machinima presents itself as a possibility for this process of reterritorialization. Machinima is a production technique that uses video sequences or photographs captured inside virtual spaces in real-time, usually produced through the internal or external software of a video game, which is the narrative mediation of this interaction. The player – machinimamaker – becomes the director of the film of videos or photographs and spreads his productions on the networks themselves or on game websites, where they are usually users/players who demonstrate the resizing of the image, the role of the spectator himself. The machinima represents the erasure of the differences between spectator and creator. This is the language of Isabelle Arvers<sup>4</sup> in her performances, installations, and productions, establishing a new way of experiencing the real, demonstrating that this practice is also a way of building memory.<sup>5</sup> The machinima presents itself as an alternative to rediscover that pure enchantment of images mentioned

by Ranciè (2012): "the mythical identity between the identity of 'that' (*ça*) and the otherness of 'was' (*a-été*), between the pleasure of pure presence and the bite of the absolute Other" (pp. 31-32). It is an immersion experience and the possibility of other intensities of affect, that is, another perceptual experience provided by the projection of images in another time-space dimension. Arvers seeks immersion in spaces – virtual and physical – and the possibility of exploring them from another perspective, through her virtual camera. The gameartist creates new abstract spaces that move in front of the spectator, locating them in a kind of "time-space" window, as if they were in the window of a moving vehicle. A way to see, watch and look at the landscapes in motion through this window/screen, in a new interactive and visual interface experience, as mentioned by Carbone (2019). A horizontal experience, in a kind of visual writing, as described by Català Domènech (2011, p. 97), "based on the combined body and imagination". Arvers believes create in these abstract spaces another possibility of action and to feel, as in the machinimas "Mer Bleu Rose", "Mer Violette", "Mer Superpink",<sup>6</sup> in which "you physically feel the colors moving around us; a sea that does not make it wet, that is not dangerous".<sup>7</sup>

To what extent this type of immersion could feedback patterns of interdependence is a reflection that is necessary in this work, since the amplitude of a perceptual calibration in relation to the security printed by an apparent protection in this kind of interaction, can awaken a distance and isolation of the user, who starts to experience a kind of encapsulation, even though these

interface images can be read as “purely cognitive representations” (ibid., p. 97), indicating a “materialization of the look”, that is, the interface would manifest a moment of complexity not only of the image but also of the look, as observed by Català Domènech (p. 97), especially in the experiences of virtual reality. Aesthetic experiences like machinima offer new ways to perceive, affect, affect oneself and act; after all, according to the author, the interface is not just the space of the visible, restricted to the demonstration surface, but a whole virtual space, “which is partly a projection of the computer in the sense of the user-manager and partly projection of the user-manager in the sense of the computer” (ibid.), in the projection of equivalent images and the possibility of visualizing the transformations of these images from the body-device interaction, forming another image from another *corpus*. It is a way to potentialize the experience of immersion in the imagined content of what we see in the photographic records, bringing us closer to the context in which it was produced, understood by Kossoy (2016, p. 132) as a “mental reconstitution exercise almost intuitive”. A format also observed in the machinima “Zimako, de la jungle de Calais”,<sup>8</sup> an example of reterritorialization based on the juxtaposition of images of the real with virtual creation in cyberspace. A machinima that makes us think about refugee camps as spaces of exclusion. It is a form of photorealism and the questions that this aesthetic raises. A new way of constructing the reality of spaces that are invisible or communicated in narratives different from those that occupy and usurp those spaces. Machinima is a new way of perceiving these spaces, the

communication inside/outside and, mainly, the other. Machinima is the chance to create a common space of communication mediated by affect, an alternative *medium* to affect and be affected by a resizing of spaces and the participation of the user/spectator/agent. It is the reconfiguration of perception and the imaginary, conjugating two spaces and multiple realities produced by the user/spectator/agent.

Perhaps it is augmented reality the easiest and least simple aesthetics to adapt to the process of deterritorialization-reterritorialization, not because of the fluidity of images that is the keynote of contemporary visuality, but because of the possibility of replacing the real by the virtual in a more radicalized way. An aesthetic that would extrapolate the possibility of being a new spatial relationship by transforming itself into the fragmentation of “real life” itself. This is the aesthetics of a time that is particularized in these fractal images (Català Domènech, 2011, pp. 104-ss), the time of technical images, of a new form of photography, or of the location of space-time relation, because if it is true that photography incorporates reality itself into images, as Català Domènech points out, it is undeniable that time is part of this incorporation, of the very projection of this real to a new conception of movement, perceptible from the strangeness of the real and its representation, making us reflect on the very meaning of “copy”, commonly associated with the virtualization process. Lévy reminds us that one of the complementary dimensions of macropsychism is the energetic dimension, responsible for specifying the strength of the affects linked to images (Lévy, 2007, p. 65), related to the main operations

of megapsychism, those that create or modify representations and images, in addition to modifying, displacing, increasing or decreasing the strength of the affects linked to this or that representation in circulation, as well as creating, transforming or maintaining social affects (ibid., pp. 65-66). It is a new perceptual experience that opens through the photographic image technologically affected, an image that is deterritorialized and when projected can promote reterritorialization. This process allows thinking of Rio de Janeiro from another perspective, from other actors and technologies. A city that begins to reimagine itself from its reterritorialization, through the eyes of the *favela*.

## Conclusion

With this research work, we seek to think of a post-neoliberal city, based on what we call reterritorialization; a proposal to reprogram the communicative pattern of relations of the city of Rio de Janeiro through aesthetic experience, reuniting perception and affect. Transforming the way reality is perceived is the function of the aesthetic look of affect. A technique that seeks to build new relationships from new perceptual experiences and promote new ways of calibrating and modulating perception from the photographic experience, anchored in the Merleau-Ponty's conception that our perception is influenced

Figure 5 – The favela's ties of affect



Bruno Itan's Photo  
Image source: <https://fhox.com.br/albuns/exposicao-olhar-complexo-bruno-itan/>.

by perspective. Photography would be the *medium* of this technique that intends to “relocate” the subject in front of the other, the other space, in a city marked by a segregationist aesthetic. It is the perceptual reprogramming from another perspective: the *favela*. Photography is capable of countless communicative configurations between photographer, photographed, and photographic image. If the photographic experience can reconfigure the image of the city, the aesthetic look of affect goes further to promote the reterritorialization of their relationships by printing a new look, a new way to perceiving, imagining, communicating, and acting. The affect, inserted in the very act of perceiving, acts radically transforming the look and making to act. I stop seeing only the image to commit myself to what I look at. This commitment alters not only the subject's perception but generates other patterns of communication awakened by affects and capable of multiple affective contagions.

The aesthetic look of affect allows the process of deterritorialization and reterritorialization based on the virtualization of images and their projection. As the intention is the city reterritorialization and the change of its communicative pattern, we propose the virtualization of images produced by residents of *favelas* in Rio de Janeiro, which would reveal the look of the invisible, giving as an example the work produced by the “*Olhar Complexo*”

Project, founded and directed by photographer Bruno Itan, resident of Complexo do Alemão. Projects linked to virtualization technologies, as is the experience of augmented reality, that can process reterritorialization from another perspective: the look of the oppressed subject, the favela resident. This is the case of *Carne y Arena*, created by Alejandro González Iñárritu, an aesthetic experience that promotes deterritorialization and reterritorialization in the same act, in a simultaneous opening of time and space, experienced in another dimension, making the feeling to be fixed in double, between real and virtual, such as the photograph of the person who died, or of an image that you have already lived: you relive, live, experience, feel, and affect yourself again, in a single time, the same dimension and with the possibility of modifying their perception and affects, reprogramming your way to look at the other, at the other space and reconstructing spaces and relationships from the perspective of this other, as it is possible to experiment with the machinima “Zimako, de la jungle de Calais”, created by Isabelle Arvers. It is these experiences that help us to think about what would be the reterritorialization from other perspectives, responsible for reconfiguring images and relations in the urban space. Reterritorialization is the reimagined city, it is the possibility of Rio de Janeiro reinventing itself through the look of the *favela*.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-3860-8500>

Federal University of Rio de Janeiro, National Faculty of Law, Graduate Program in Law. Rio de Janeiro, RJ/Brazil.

liatorraca@adv.oabrj.org.br

**Translation:** this article was translated by the author.

## Notes

- (1) It is worth registering that Guattari (1992), in his book *Chaosmosis: a new aesthetic paradigm* refers to Pierre Lévy's thoughts when talking about deterritorialization; about the possibilities of existential territories to transmute, to germinate and to transfigure; about the image transported by becomings; about aesthetic affects, always from their perspective of "transiting human sciences and social sciences from scientific paradigms to ethical-aesthetic paradigms" (ibid., p. 21). It is from this perspective that Guattari and Deleuze thought about another meaning for territoriality, not only as a concept associated with geography and spatial control, as it is possible to observe in the series *A Thousand Plateaus* (Deleuze and Guattari, 1995; 1997), even because the concept of territory has always served to politics as part of the language of – dispute – power. It is worth mentioning that it is Henri Lefebvre who first sought to oxygenate the concept of territoriality when thinking about space associated with perception in the social production of space. On the concept of territoriality, space, and the right to the city, see Lefebvre (1974 and 2001).
- (2) *Complexo do Alemão* is one of the largest group of slums in Rio de Janeiro, located in the north zone of the city.
- (3) In September 2017, before the Rock in Rio event, Riotur, the institution responsible for the tourist promotion of the city of Rio de Janeiro, distributed official maps subtracting some *favelas* in Rio de Janeiro, such as the *Rocinha favela*. See Torraca (2019, p. 15).
- (4) See pages: <<http://www.isabellearvers.com/>>; <<http://www.isabellearvers.com/wp-content/uploads/atelier-machinima>>; <<https://www.slideshare.net/ICASL3/les-machinimas>>; <<http://www.isabellearvers.com/2018/05/residence-videoformes-2017-2018/#haut>>; <<http://www.isabellearvers.com/2019/01/residency-in-platohedro-medellin-august-18/>>; accessed in: March 5, 2019.
- (5) *Carte Postale Voyage* is one of Arvers' projects as memory construction, but it also demonstrates the potentialities for reterritorialization through emotions, captured in the spaces projected in the machinima, which includes photographic images of a slum, in a montage between the real and the virtual printed in a video postcard. Video available at: <<https://youtu.be/Jh94K9WIo9U>>; accessed in March 5, 2019. About postcards and the "civilization of the image", about the possibility of visual knowledge of the world, of the reproduction and accessibility of mental images of the real world, both individual and collective, and the liberation of fictional imaginary, see Kossoy (2016, pp. 61-ss).
- (6) Machinima available in: <<https://www.gamescenes.org/2019/01/game-art-isabelle-arvers-lamer-2019.html>>; accessed in March 5, 2019.
- (7) Information available in: <<https://youtu.be/HjblPWoiAF0>>; accessed in March 5, 2019.
- (8) Machinima available in: <<https://www.youtube.com/watch?v=elqX2iclEts>>; accessed in March 5, 2019.

## References

- ARENDR, H. (2007). *A condição humana*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- ARISTÓTELES (2018). *Da alma*. São Paulo, Edipro.
- AZOULAY, A. (2008). *The civil contract of photography*. Nova York, Zone Books.
- BADIOU, A. (2018). *A metafísica da felicidade real*. São Paulo, Martins Fontes.
- BARTHES, R. (2015). *A câmara clara: nota sobre a fotografia*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- BENJAMIN (2013). *Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)*. São Paulo, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Estética e sociologia da arte*. Belo Horizonte, Autêntica.
- BERLEANT, A. (2000). *The aesthetic field: a phenomenology of aesthetic experience*. Christchurch, Cybereditions.
- BOGRE, M. (2012). *Photography as activism: images for social change*. Oxford, Focal Press.
- CARBONE, M. (2019). *Ver segundo o quadro, ver segundo as telas*. Caxias do Sul, Editora da Universidade de Caxias do Sul.
- CATALÀ DOMÈNECH, J. (2005). *La imagen compleja: la fenomenologia de las imágenes em la era de la cultura visual*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2011). *A forma do real*. São Paulo, Summus.
- CHARAUDEAU, P. (2006). *Discurso das mídias*. São Paulo, Contexto.
- CORTINA, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Barcelona, Espasa Libros.
- COSTA, L. (2010). *Imagem dialética e imagem crítica: fotografia e percepção na metrópole moderna e contemporânea*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DEBORD, G. (1997). *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- DELEUZE, G. (1998). *Spinoza: practical philosophy*. San Francisco, City Light Books.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. (1995). *Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia*, v. 1, 2, 3. Rio de Janeiro, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Mil Platôs – capitalismo e esquizofrenia*, v. 4. São Paulo, Editora 34.
- DIDI-HUBERMAN, G. (2010). *O que vemos, o que nos olha*. São Paulo, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Diante da Imagem*. São Paulo, Editora 34.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Que emoção! Que emoção?* São Paulo, Editora 34.
- DUARTE, C. (2019). “A ‘reinvenção’ da cidade a partir dos espaços populares”. In: ALVARES, L.; BARBOSA, J. (orgs.). *Espaços públicos urbanos: das políticas planejadas à política cotidiana*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- GUATTARI, F. (1992). *Caosmose: um novo paradigma estético*. São Paulo, Editora 34.
- KOSSOY, B. (2016). *Realidades e ficções na trama fotográfica*. São Paulo, Ateliê Editorial.

- LEFEBVRE, H. (1974). *La production de l'espace*. Paris, Edition Anthropos.
- \_\_\_\_\_. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LÉVY, P. (2007). *O que é o virtual?* São Paulo, Editora 34.
- LOPES, C.; PIMENTEL, F. (2011). "A metodologia da pesquisa no Direito e Maurice Merleau-Ponty". In: ROCHA, S. et al. *Metodologia de pesquisa em Direito e a filosofia*. São Paulo, Saraiva.
- MARTINS, J. (2017). *Sociologia da fotografia e da imagem*. São Paulo, Contexto.
- MASSUMI, B. (s/d). *The Autonomy of Affect*. Disponível em: <http://www.brianmassumi.com/textes/Autonomy%20of%20Affect.PDF>. Acesso em: 11 set 2017.
- MERLEAU-PONTY, M. (1999). *Fenomenologia da percepção*. São Paulo, Martins Fontes.
- MOHOLY-NAGY, L. (1947). The new vision and abstract of an artist. Disponível em: [https://monoskop.org/images/a/af/Moholy-Nagy\\_Laszlo\\_The\\_New\\_Vision\\_and\\_Abstract\\_of\\_an\\_Artist.pdf](https://monoskop.org/images/a/af/Moholy-Nagy_Laszlo_The_New_Vision_and_Abstract_of_an_Artist.pdf). Acesso em: 5 dez 2017.
- \_\_\_\_\_. (1995). *In focus. László Moholy-Nagy: photographs from the J. Paul Getty Museum*. Los Angeles, The J. Paul Getty Museum.
- RANCIÈRE, J. (2012). *O destino das imagens*. Rio de Janeiro, Contraponto.
- \_\_\_\_\_. (2018). *A partilha do sensível: estética e política*. São Paulo, Editora 34.
- SONTAG, S. (2004). *Sobre fotografia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SPINOZA, B. (2017). *Ética*. Belo Horizonte, Autêntica.
- TOMKINS, S. (1962). *Affect imagery consciousness – Volume I – The positive affects*. Nova York, Springer.
- \_\_\_\_\_. (1963). *Affect imagery consciousness – Volume II – The negative affects*. Nova York, Springer.
- TORRACA, L. (2019). *O espetáculo da violência no Rio de Janeiro e o olhar estético do afeto*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- WATZLAWICK, P. (1991). *A realidade é real?* Lisboa, Relógio d'Água.

Received: June 9, 2020

Approved: July 31, 2020

# Do natural ao construído: proposta para estimar acúmulo de calor em metrópoles

From natural to constructed: a proposal to estimate heat accumulation in metropolises

Ruskin Freitas [I]  
Jaucele Azerêdo [II]

## Resumo

A transformação de um ambiente natural em um ambiente construído ocasiona a formação de diferentes climas urbanos, de acordo com geometria urbana, materiais e atividades. O objetivo deste artigo é apresentar uma metodologia para se estimar o acúmulo de calor em recintos urbanos, considerando a influência de dez fatores climáticos, avaliados através de uma escala graduada em cinco níveis: acúmulo de calor negativo, nulo, baixo, médio e alto, podendo chegar a um total de seis graus positivos (+6,0 °C), em relação àquele valor verificado na estação meteorológica de referência. A aplicação dessa metodologia, desenvolvida a partir de pesquisas diversas, poderá embasar comparações entre metrópoles e orientar intervenções que visem à satisfação do usuário, à eficiência dos espaços e à sustentabilidade ambiental.

**Palavras-chave:** urbanização; climas urbanos; acúmulo de calor; Recife.

## Abstract

*The transformation from a natural environment to a built environment causes the formation of different urban climates, according to urban geometry, materials and activities. The objective of this article is to present a methodology to estimate heat accumulation in urban precincts, according to the influence of ten climatic factors, assessed through values on a scale graduated into five levels: accumulation of negative, null, low, medium and high heat, the latter being able to reach six positive degrees (+6.0°C) in relation to the value verified in the reference meteorological station. The application of this methodology can support comparisons between metropolises and guide interventions aimed at user satisfaction, the efficiency of the built space and environmental sustainability.*

**Keywords:** urbanization; spatial transformations; urban climates; heat accumulation; Recife.



## Introdução

O processo de urbanização caracteriza-se pela substituição de elementos naturais, tais como, solo permeável, cursos de água e vegetação, por elementos construídos, a exemplo de superfícies impermeáveis, sistema viário e volumes edificados. Essas transformações têm sido objeto de abordagens diversas. A mais usual é observar o aumento populacional e a pressão que a densidade demográfica exerce sobre a natureza e a sociedade. De acordo com dados divulgados pelo relatório *World Population Prospects – The 2017 Revision* (United Nations, 2017, p. 1), a população mundial totalizava, em meados de 2017, em torno de 7,6 bilhões de habitantes. Destes, 55% encontravam-se em áreas urbanas; e há uma estimativa de que, em meados deste século, esse percentual alcance 68%, o que corresponde a um crescimento de 2,5 bilhões de habitantes entre 2018 e 2050 (United Nations, 2019, p. 1). Assim sendo, pode-se afirmar que o futuro da população mundial é ser urbana.

Pires, Kneib e Ribeiro (2020, p. 248) afirmam que “a forma como esses novos habitantes serão acomodados no território tem impactos ambientais, sociais e econômicos”. Alvin, Kato e Rossin (2015, p. 84), mais especificamente, lembram que “o crescimento desordenado das cidades gera inúmeros problemas com sérias consequências para a sociedade, tais como impermeabilização do solo, alterações na drenagem urbana, [...] alteração de clima, entre outros”.

A transformação do ambiente natural em um ambiente construído ocasiona um aumento da temperatura, conseqüentemente, um acúmulo de calor, cuja intensidade depende de elementos, formas, atividades, entre

outros diversos fatores associados à formação de climas urbanos, ou seja, a intensidade de possíveis transformações socioespaciais influenciará mudanças no comportamento de elementos climáticos, diferentemente, em cada local, em geral, aumentando a temperatura do ar, diminuindo a umidade relativa do ar, modificando a direção e a velocidade dos ventos. É importante enfatizar que a intensidade das alterações dos valores climáticos é diretamente proporcional às transformações ocasionadas nos processos de mudanças do ambiente.

A simples comparação natural-construído ou rural-urbano não dá conta de todas essas transformações. Como afirmam Oke et al. (2017, p. 168), o “processo completo envolve a consideração de três conjuntos de fatores entrelaçados: propriedades térmicas, disponibilidade de umidade e forma geométrica”. Ou seja, os fenômenos de absorção, estocagem e emissão de calor dependem de fatores climáticos naturais e antrópicos, nos quais a combinação de materiais, elementos e formas pode originar uma enorme diversidade de situações. Além disso, há que se considerar o uso prioritário a que se destina o recinto urbano, pois o uso (residencial, comercial, industrial) pode se configurar como atrativo à realização de atividades e de públicos específicos. Nesse sentido, cada contexto deve ser considerado a partir de suas particularidades.

Stewart e Oke (2012, p. 1885), após realizarem uma extensa revisão de diversos estudos sobre climas urbanos, apresentaram uma nova classificação de 17 regiões homogêneas chamadas “zonas climáticas urbanas”, que variam de áreas semirrurais a áreas intensamente urbanizadas: “Definimos formalmente as zonas climáticas locais como regiões de

cobertura uniforme de superfície, estrutura, material e atividade humana que se estendem por centenas de metros a vários quilômetros em escala horizontal”.

No entanto, na prática, dificilmente são encontradas regiões homogêneas em meio urbano, sobretudo nas metrópoles brasileiras, marcadas por diversidade ambiental, fragmentação socioeconômica, multiplicidade de parâmetros urbanísticos e zonas institucionais, gerando diferentes tipos morfológicos justapostos, em geral, de pequenas dimensões. As diferentes conformações urbanas geram, por sua vez, diferentes níveis de acúmulo de calor.

O estudo de Stewart e Oke (ibid.) é muito importante para caracterizações, classificações e comparações entre locais, como também, tem destacada relevância na associação entre características morfológicas e medição de elementos climáticos locais, podendo apontar influências recíprocas entre esses elementos. No entanto, são importantes contextualização, desdobramentos e aprofundamentos, em escala local. Almeida (2019, p. 61) aponta que “o sistema LCZ é genérico e pode não capturar as peculiaridades de cada sítio urbano e rural. Sua visão da paisagem é altamente reducionista, e, como todas as classificações, seus poderes descritivos e explicativos são limitados”. LCZ é a sigla para Zonas Climáticas Urbanas, em língua inglesa.

Estudos sobre climas se iniciam com a observação dos elementos climáticos, avaliando-se dados quanto a temperatura do ar, umidade relativa do ar, precipitação, direção e velocidade dos ventos, que caracterizam o tempo atmosférico. Valores referentes a esses elementos climáticos são coletados em estações meteorológicas de referência, atualizados praticamente em tempo real e publicados,

diariamente, pelo Instituto Nacional de Meteorologia – Inmet e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe. Esses dados, em geral, são coletados em locais cujas condições se aproximam das características naturais, com mínima influência das intervenções humanas (ambiente com solo natural, permeável ao sol e ao vento).

O tempo atmosférico, quando observado por um longo período de tempo cronológico, embasa os estudos relativos ao clima, por meio de séries históricas, que consideram, geralmente, 30 anos de observação de dados. Como afirma Ayoade (1991, p. 2), “o clima apresenta uma generalização, enquanto o tempo lida com eventos específicos”. Porém, o clima não pode ser tido apenas como uma média do comportamento de elementos climáticos, mas também devem ser incluídas as suas variações, em uma concepção dinâmica, tão bem-descrita na obra de Monteiro (1976).

O clima urbano, por sua vez, “é um sistema que abrange o clima de um dado espaço terrestre e sua urbanização” (Monteiro e Mendonça, 2003, p. 19). A depender da qualificação profissional e dos objetivos de investigação, os climas urbanos podem abranger áreas de diferentes dimensões e com inúmeras variáveis. Aqui, a referência tomada é o comportamento diverso do conjunto de elementos climáticos em um recorte espacial, identificado pelo seu caráter urbano, podendo ser uno ou múltiplo, dependendo dos fatores climáticos naturais e antrópicos.

A formação de climas urbanos é um tema de fundamental importância para os estudos sobre conforto ambiental, em arquitetura e urbanismo. Mesmo que se considere apenas o conforto térmico, o seu principal elemento referencial – a temperatura – é influenciado

por fatores climáticos naturais e antrópicos e, ainda, pela variação de outros elementos climáticos, a exemplo de pluviosidade, umidade relativa do ar e exposição aos ventos, em direção e velocidade.

Entre os fatores climáticos antrópicos, destacam-se os volumes edificados, a superfície do solo, o traçado urbano e as atividades antrópicas. Esses fatores modificam as características regionais do clima, em diferentes escalas, formando de mesoclimas a microclimas urbanos – variações locais, no comportamento dos elementos climáticos. Um dos principais resultados dessa modificação local é a constituição do acúmulo de calor.

Diversos autores já se debruçaram sobre esse tema, realizando pesquisas bibliográficas e documentais, além de pesquisas de campo, com observações diretas, medições das variáveis climático-ambientais em diversos períodos do ano e análises aprofundadas, que comprovam o aumento de temperatura em ambientes urbanos. Dentre esses autores, podem ser citados Monteiro (1976), Landsberg (1981), Lombardo (1985), Mascaró (1996), Tarifa e Azevedo (2001), Freitas (2008) e Azerêdo (2017).

A capital do estado de Pernambuco é aqui tomada como objeto empírico. Pela sua localização, entre os trópicos de Câncer e de Capricórnio, em baixa latitude, a 8° 23' ao sul da linha do Equador, essa cidade se insere na zona térmica quente da Terra, ou seja, em clima tropical. O fato de estar na costa oriental brasileira, exposta aos ventos alísios predominantemente de sudeste, às margens do oceano Atlântico, atribui-lhe o caráter de clima litorâneo. Assim, mais especificamente, a denominação climática para a região onde Recife se insere é clima tropical litorâneo quente

e úmido, cujas principais características são as altas temperaturas durante todo o ano e a elevada umidade relativa do ar, em torno de 80%, o que contribui para uma baixa amplitude térmica, ao reduzir as temperaturas extremas. Diminuem-se as máximas e elevam-se as mínimas, conformando uma temperatura média anual de aproximadamente 26 °C, considerada uma temperatura mediana, sobretudo, quando estamos expostos a ventos constantes e moderados, em torno de 3m/s, de acordo com as Normas Climatológicas, período 1981-2010, disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Meteorologia/Inmet.

Supondo-se que, em um determinado momento, o tempo atmosférico encontre-se em condições médias, em área não urbanizada, próxima ao natural, no bairro do Curado, por exemplo, a estação meteorológica, situada naquele bairro, poderia estar registrando uma temperatura de 25,5 °C. Esse valor corresponde às características médias regionais do clima tropical litorâneo quente e úmido de Recife, segundo o Inmet. Em outros locais da cidade, essa temperatura do ar não será a mesma. Em geral, será um pouco maior. Pesquisas diversas, desenvolvidas pelo Laboratório de Conforto Ambiental – Lacam, da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, especificamente identificando a diversidade microclimática em recintos distintos, a partir da realização de medições de variáveis climáticas, demonstraram a possibilidade de que o acúmulo de calor pode alcançar até 6°C, em Recife.

No caso de uma análise ou de estudos visando a intervenções em determinados recintos da cidade, em diferentes estágios de urbanização, o uso exclusivo de dados coletados em locais com características naturais, a exemplo das estações meteorológicas, não dá a

ideia exata do comportamento dos elementos climáticos em local intensamente urbanizado, obviamente, em virtude das diferenças existentes de uso, ocupação, geometria urbana e materiais entre as áreas.

Considerando a inexistência de uma rede de estações que possa ser utilizada para aferir temperatura do ar e a dificuldade em se realizarem periódicas e sistemáticas baterias de medições, em cada bairro ou recinto urbano da cidade, poderia ser desenvolvida uma metodologia que proporcionasse uma estimativa de valores de temperatura de cada determinada área, para fins não científicos. Dessa maneira, a partir da identificação de áreas-tipo, distribuídas pela cidade, e considerando elementos climáticos e elementos da morfologia urbana, poderia ser estimada uma temperatura máxima para cada localidade, relacionando o nível de urbanização ao acúmulo de calor.

O objetivo deste artigo é apresentar uma metodologia, desenvolvida com vistas a estimar a temperatura do ar máxima a ser alcançada em um dado recinto urbano (praça, largo, cruzamento entre vias, um trecho de uma rua ou de uma avenida), a partir da avaliação de dez fatores climáticos.

Tomando-se como referência a temperatura do ar registrada na estação meteorológica, pode-se presumir que, em um ambiente com as mesmas características naturais e morfológicas, tenha-se temperatura semelhante. No entanto, outro ambiente, que esteja exposto a diferentes fatores climáticos locais e que apresente características morfológicas diversas, apresentará outro valor de temperatura do ar, devido ao acúmulo de calor.

Para uma maior compreensão, foram abordados alguns breves conceitos:

1) Temperatura – é um dos conceitos centrais da termodinâmica e uma das sete grandezas fundamentais do Sistema Internacional (SI), sendo mensurável através de um termômetro. “Todo corpo possui uma propriedade chamada de temperatura. Quando dois corpos estão em equilíbrio térmico, suas temperaturas são iguais” (Halliday; Resnick e Walker, 2012, pp. 184-185).

2) Temperatura do ar – “é a medida do calor sensível nele armazenado, sendo comumente dada em graus Celsius ou Fahrenheit e medida por termômetros” (Mendonça e Danni-Oliveira, 2009, p. 49). Considerada um elemento climático, ela é muito utilizada para caracterizar um determinado local, utilizando-se o seu valor instantâneo ou médias diárias, mensais e anuais. A temperatura do ar varia, no tempo e no espaço, em função de fatores climáticos, naturais e antrópicos, locais e globais.

3) Calor – a “variação de temperatura se deve a uma mudança da energia térmica do sistema por causa da troca de energia entre o sistema e o ambiente. [...] A energia transferida é chamada de calor”. Em outras palavras, calor “é a energia trocada entre um sistema e o ambiente devido a uma diferença de temperatura”. Ou seja, quanto maior a diferença de temperatura, maior a quantidade de energia trocada entre os meios em questão, até que se estabeleça o equilíbrio térmico. Como o calor é uma energia transferida, a sua unidade de medida no Sistema Internacional é o Joule (J), de acordo com Halliday, Resnick e Walker (2012, pp. 191-193).

4) Acúmulo de calor – especificamente, em se tratando de acúmulo de calor, tem-se que atentar para o valor que será considerado como referência, que é o valor de temperatura

do ar disponibilizado pelas estações meteorológicas de referência do Inmet (Automática e Convencional). Ao se avaliar o ambiente através dos dez fatores climáticos e se estimar a quantidade em graus Celsius (°C) do acúmulo de calor, soma-se esse valor ao valor máximo da temperatura do ar disponibilizado pela estação de referência, alcançando-se a temperatura estimada do ambiente em estudo. O acúmulo de calor em meio urbano, portanto, nada mais é do que a diferença de temperatura em graus Celsius (°C), entre dois ambientes em questão, sendo um deles a estação meteorológica, no caso deste artigo.

Propõe-se, então, a construção de uma escala graduada em cinco níveis: acúmulo de calor negativo, nulo, baixo, médio e alto

acúmulo de calor, conforme apresentado no Quadro 1. Os valores foram atribuídos, de maneira estimativa, a partir do potencial acúmulo de calor, em função da influência de cada fator.

É aqui estimado um raio de influência de 25 metros, a partir do ponto considerado de referência para a caracterização dos elementos climáticos em uma estação meteorológica ou em um recinto urbano. Esse raio, no entanto, pode ser variável, para mais ou para menos, a depender das condições do entorno imediato, seja pela presença de elementos naturais (massas de água, massas de vegetação, variações topográficas), seja por transformações da forma urbana e de elementos construídos (geometria urbana, volumes edificados, sistema viários, atividades antrópicas).

Quadro 1 – Influência de cada fator climático sobre o acúmulo de calor em recintos urbanos

Níveis de influência de fatores climáticos sobre o comportamento da temperatura do ar, repercutindo sobre o acúmulo de calor, em recintos urbanos	Acúmulo de calor (°C) estimado, em função de cada fator climático local
No primeiro nível, determinado fator influencia a diminuição da temperatura do ar, caracterizando-se o recinto, com condições muito mais próximas de um ambiente natural, do que aquelas verificadas na estação meteorológica.	- 0,25
No segundo nível, determinado fator não interfere na temperatura do ar, caracterizando-se o recinto por sofrer intervenção antrópica com baixa intensidade, apresentando características próximas de um ambiente natural.	0
No terceiro nível, determinado fator influencia o aumento da temperatura do ar, que tem um pequeno acréscimo, caracterizando-se o recinto por sofrer intervenção antrópica, distanciando-se das características naturais.	+ 0,25
No quarto nível, determinado fator influencia o aumento da temperatura do ar, que tem um acréscimo, decorrente de significativa variação no comportamento dos elementos climáticos e/ou na configuração dos elementos morfológicos.	+ 0,50
No quinto nível, determinado fator influencia o aumento da temperatura do ar, que tem um acréscimo alto, em decorrência de intensa intervenção antrópica, com total perda de elementos naturais.	+ 0,75

Fonte: elaboração Ruskin Freitas.

Para a análise de um determinado recinto urbano, devem ser considerados diversos fatores climáticos, que contribuem, um a um, com estimado acúmulo de calor, a depender da intensidade de transformações socioespaciais e ambientais e da maneira como influenciam os elementos climáticos.

Esses fatores estão aqui sintetizados em dez. São eles: altitude, maritimidade, densidade de vegetação arbórea, permeabilidade aos ventos, permeabilidade do solo, exposição ao sol, densidade construída, usos e sistema viário, materiais de construção e dinâmica da volumetria. Os valores atribuídos ao acúmulo de calor, decorrente de cada um desses fatores (de -0,5 a +0,75 °C), darão um valor total, que pode chegar a seis graus positivos (+6,0 °C), em relação àquele valor verificado na estação meteorológica de referência, como maior temperatura diária.

Para a caracterização e classificação final de um determinado recinto urbano, deverá ser considerada a soma de valores atribuídos ao acúmulo de calor, em decorrência de cada um dos dez fatores observados. O valor

final poderá ser classificado também em cinco níveis, porém, não em relação a cada fator e sim ao somatório dos valores atribuídos ao conjunto dos dez fatores, podendo resultar em acúmulo de calor negativo, nulo, baixo, médio e alto acúmulo de calor, conforme Quadro 2.

Essa metodologia baseia-se em uma avaliação direta e quantitativa, tipo lista de checagem, para se atribuir um determinado valor. Porém, recomenda-se que ela seja acompanhada por um processo de análise mais detalhado e qualitativo, considerando as influências recíprocas entre fatores diversos.

Os quadros apresentados tomaram como base o fato de que, em Recife-PE, a partir de pesquisas realizadas desde o ano de 1997, o acúmulo de calor observado, em recintos urbanos, nunca ultrapassou os 6 °C. Citam-se estudos desenvolvidos na cidade e, por vezes, especificamente em alguns bairros, a exemplo de Várzea, Casa Amarela, Encruzilhada, Água Fria, Boa Vista, Espinheiro, entre outros (Freitas, 2008; Barros e Lombardo, 2013; Freitas e Azerêdo, 2014; França et al., 2015; Azerêdo, 2017; Moreira et al., 2017).

Quadro 2 – Níveis de acúmulo de calor, em função de dez fatores climáticos locais

Comportamento da temperatura, repercutindo sobre o acúmulo de calor, em recintos urbanos	Acúmulo de calor (°C) estimado, em função da soma de dez fatores climáticos locais
Acúmulo de calor negativo	- 1,5 a - 0,25
Acúmulo de calor nulo	0
Acúmulo de calor baixo	0,25 a 1,5
Acúmulo de calor médio	1,75 a 3,5
Acúmulo de calor alto	3,75 a 6,0

Fonte: elaboração Ruskin Freitas.

A seguir, são apresentados os dez fatores climáticos que compõem este estudo.

## Altitude

Altitude é uma distância vertical, medida em metros, entre um determinado ponto na superfície da terra e o nível do mar. Em escala local, muitas vezes, refere-se a esse fator climático natural como sendo topografia, ampliando-se o conceito e a abordagem, para além das alturas, também se referindo à “descrição do local”, às variações planialtimétricas e a seus efeitos, sobre elementos climáticos e, inclusive, sobre outros fatores climáticos.

A altitude exerce influência sobre a pressão atmosférica, a exposição à radiação solar e aos ventos, sobre a temperatura, a umidade e a precipitação. Em particular, a altitude exerce influência inversamente proporcional sobre a temperatura. Isso ocorre devido à diminuição da densidade do ar em camadas superiores da atmosfera e também devido ao fato de a superfície terrestre emitir o calor, anteriormente absorvido diretamente ou por reflexão, intensificando-o próximo a essa superfície.

Pode-se dizer que, em média, a cada 100 metros de altitude, a temperatura do ar cai 0,6°C (Ayoade, 1991, p. 53), podendo essa queda chegar a 1,0°C, dependendo também da inclinação, da orientação, do grau de exposição à insolação e à ventilação e do tipo de cobertura da superfície do solo. Assim, os morros apresentam temperaturas um pouco mais baixas que aquelas verificadas na planície. A apropriação do relevo no desenho ambiental urbano é um fato a ser apreciado, diversificando sua forma e sua influência, entre diferentes locais e, inclusive, entre horários. Por exemplo, durante o dia, as áreas mais baixas, localizadas

em fundo de vale, podem ficar sombreadas, enquanto as áreas mais elevadas recebem maior exposição ao sol; porém, à noite, pode haver uma inversão, “os fundos de vales ficam mais quentes e secos que as áreas elevadas, que permanecem mais arejadas em razão da circulação dos ventos” (Schutzer, 2012, p. 84).

Considerando-se que a estação meteorológica de referência, em Recife, está a uma altitude aproximada de apenas 10 metros, todas as áreas localizadas nesse mesmo nível e até 20 metros teriam um acúmulo de calor neutro, ou seja, próximo de 0°C. Os locais com altitudes entre 20 e 80 metros, em Recife, distribuem-se em um semiarco de morros, localizando-se ao norte, a oeste e a sudoeste. Essas áreas apresentam-se, em sua maioria, densamente ocupadas por assentamentos populares, com baixa densidade de vegetação e de espaços livres. Sobretudo, as áreas de topos de morro e as áreas com declividades voltadas para o leste e sudeste, expostas aos ventos dominantes, apresentariam um pequeno decréscimo de temperatura do ar, em torno de 0,25°C.

As altitudes acima de 80 metros são raras, concentrando-se no extremo noroeste da cidade, no bairro da Guabiraba, que também se caracteriza pela baixa densidade de ocupação e pela alta densidade de vegetação arbórea. Nesses remotos locais, considerando o fator altitude, ocorreria um decréscimo de temperatura do ar em torno de 0,5°C.

## Maritimidade

O termo maritimidade é utilizado como um fator climático global, referindo-se à influência de mares e de oceanos sobre os elementos climáticos, em oposição à continentalidade.

Por analogia, esse termo também é utilizado como fator climático local, referindo-se à influência não apenas de oceanos, mas também de açudes, lagos, rios e todas as grandes massas de água, principalmente, sobre a temperatura do ar e a umidade relativa do ar.

Os materiais possuem propriedades térmicas específicas, por exemplo, quanto à reflexão e à absorção de calor. Uma dessas propriedades é o calor específico. Para Ferraro e Soares (1998, p. 283), o “calor específico pode ser entendido como sendo a medida numérica da quantidade de calor que acarreta uma variação unitária de temperatura na unidade de massa da substância”. Ou seja, é a quantidade de calor capaz de fazer um grama de um dado material aumentar sua temperatura em 1°C.

Como o calor específico da água é mais alto que o da maioria dos solos, será necessário muito mais calor e mais tempo, para haver o aumento da temperatura nas superfícies aquáticas, do que nas superfícies pavimentadas. Da mesma maneira, um maior tempo será decorrido até que ocorra a perda de calor acumulado, gerando significativas diferenças de temperatura entre a terra e a água. Essas diferenças de temperatura dos materiais geram diferenças de temperatura do ar, de pressão atmosférica e a produção de ventos, das zonas de maior pressão, com baixa temperatura do ar, para zonas de menor pressão, com alta temperatura. Observa-se que os locais mais próximos às massas de água apresentam menor temperatura, menor amplitude térmica, maior umidade do ar e maior velocidade do vento. Ribeiro, Braz e Silva (2013, p. 5) calculam que a influência direta da maritimidade sobre a diminuição de temperatura ocorre em

uma faixa de terra de até 140 m de distância. Esse valor é variável em função do volume da massa de água e da direção predominante dos ventos. Carvalho (2018, p. 53) considerou as faixas marginais de corpos de água, determinadas pela lei n. 12.651/2012, que trata sobre o Código Florestal Brasileiro.

Considerando-se o conjunto de referências, estima-se que a orla oceânica até uma faixa de 100 m e as orlas fluviais e lacustres, até uma margem de 30 m, sofreriam influência desse fator maritimidade, diminuindo a temperatura do ar, em torno de 0,5°C. As áreas a sotavento, em relação às mesmas massas de água, teriam sua área de influência duplicada, porém, com a diminuição da temperatura caindo pela metade, correspondendo a 0,25°C. Como a estação meteorológica de referência, em Recife, está a uma distância superior a 1 km do rio Capibaribe e a uma distância superior a 10 km em relação ao oceano Atlântico, pode-se afirmar que esse ponto recebe pouca influência de massas de água. As áreas localizadas nessa mesma condição não sofreriam diminuição de temperatura, relativa a esse fator.

### Densidade de vegetação arbórea

A vegetação é um ser vivo e, como tal, desenvolve um metabolismo e consome energia, retirada do solo e da radiação solar. A utilização dessa energia em processos internos diminui o papel daquela radiação que se transformaria em calor e que seria transmitido para o ambiente. Assim, a vegetação é um dos fatores amenizadores da temperatura do ar, agindo ainda sobre a umidade do ar e sobre a direção e a velocidade dos ventos.

A evapotranspiração, as superfícies gramadas e o sombreamento proporcionado por espécies arbóreas também constituem maneiras através das quais a ação da vegetação leva à diminuição da temperatura das superfícies e da temperatura do ar.

Freitas (2008, p. 81) destaca o papel da vegetação na formação de microclimas caracterizados pela diminuição de temperatura. Parques, praças, jardins, terrenos vazios, margens de rios e de canais e quintais vegetados, em geral, inseridos em meio a superfícies edificadas, diferenciam-se do seu entorno, apresentando comportamento semelhante a um clima de mata, agindo, no entanto, sobre superfícies de menores dimensões e a sua proximidade direta. A sua configuração espacial dá a ideia de uma ilha de amenidades.

No caso de áreas, eminentemente, urbanas, porém com espaços livres, públicos e privados, compostos por agrupamentos de vegetação arbórea, tais como, praças, vias, quintais e jardins, ocorre a diminuição da temperatura; conforme citaram Mascaró e Mascaró (2002, p. 49), “sob grupos arbóreos a temperatura do ar é de 3°C a 4°C menor que nas áreas expostas à radiação solar”. Azerêdo (2017, p. 429) também confirmou o papel da vegetação na diminuição da temperatura do ar, em seu entorno, ao analisar certas espécies arbóreas, indicando que a influência térmica pode chegar a uma distância de até 90 m, a sotavento do indivíduo arbóreo. Nessa discussão, é imprescindível avaliar a espécie do vegetal, o porte, a densidade foliar, o volume da copa e a velocidade e direção dos ventos predominantes.

Ambientes naturais, com alta densidade de vegetação arbórea, a exemplo de matas e bosques, especialmente, em áreas periféricas,

podem contribuir para a diminuição da temperatura, em relação àquela verificada nas estações meteorológicas.

Áreas urbanas com presença de vegetação arbórea, sobretudo constituindo maciços vegetais, compactos ou lineares, com espécies de copa densa, poderiam ter um efeito nulo, em relação ao acúmulo de calor. Ao contrário, à medida que ocorre a substituição de árvores por volumes edificados, ocorre acúmulo de calor. Assim, áreas com presença de vegetação arbórea, com copas densas, porém com indivíduos arbóreos afastados entre si, teriam um acúmulo de calor baixo, ou seja, de 0,25 °C. Áreas com presença de vegetação arbórea, porém com indivíduos arbóreos com grandes afastamentos entre si e com espécies de copa rala, poderiam ter um acúmulo de calor médio, ou seja, de 0,5 °C. Áreas desprovidas de arborização teriam um alto acúmulo de calor, ou seja, 0,75 °C.

### Permeabilidade aos ventos

Os ventos desempenham papel fundamental sobre os climas, pois eles contribuem para a dispersão das partículas presentes na atmosfera e para as trocas térmicas por convecção. Em se tratando de clima tropical litorâneo quente e úmido, o vento é um dos principais fatores para a redução dos altos valores de temperatura e de umidade, levando ao conforto ambiental dos usuários, em escala tanto arquitetônica, quanto urbana. Dessa maneira, a ventilação deve ser mais bem considerada nos processos de planejamento urbano.

Em se tratando do ordenamento da cidade, as dimensões e o formato dos espaços públicos – ruas, avenidas, praças e parques –, bem como a sua distribuição equilibrada no

meio urbano, influenciam a permeabilidade aos ventos dominantes, no que se refere à direção e à velocidade. Aliando-se a geometria das vias às características das edificações e da vegetação arbórea existente, pode-se favorecer ou não a possibilidade de ventilação. A forma, a altura, a largura e a distância entre as edificações determinam a velocidade do ar que flui entre a massa edificada. Dependendo da disposição e da forma dos volumes edificados, estes podem constituir barreiras, provocar turbulências, canalizações, como também, formar diversos outros efeitos aerodinâmicos. As características de aquecimento e de emissão de calor para o ambiente são agravadas quando a forma urbana não favorece a dissipação do calor. Da cidade como um todo para o centro desta, a forma em cânion também agrava a estocagem de calor, inclusive, chegando à formação de ilhas de calor, considerando-se fatores diversos a depender de estudos específicos que identifiquem esse fenômeno em locais e em horários determinados.

Espaços completamente livres de barreiras, expostos aos ventos, como orla oceânica, topos de morros e espaços sem edificações nas proximidades podem apresentar acúmulo de calor negativo, de até  $-0,25^{\circ}\text{C}$ . Recintos urbanos permeáveis aos ventos, como orla fluvial, encostas de morros a barlavento e espaços livres com edificações com grandes afastamentos entre si apresentam fluidez dos ventos e apresentariam acúmulo de calor nulo ou bem próximo a  $0^{\circ}\text{C}$ . Espaços livres urbanos ladeados por edificações, porém com afastamentos que permitem os fluxos de ventos, com agrupamentos medianos de vegetação arbórea e com copas altas e/ou ralas, estão associados a baixo acúmulo de calor, em torno de  $0,25^{\circ}\text{C}$ .

Recintos urbanos com volumes edificados com poucos afastamentos e indivíduos arbóreos com densas copas, dificultando a permeabilidade aos ventos, poderiam ocasionar um médio acúmulo de calor, próximo a  $0,5^{\circ}\text{C}$ . Recintos urbanos com volumes edificados unitários ou em conjunto, constituindo barreiras, com agrupamentos lineares de vegetação arbórea, em ambos os lados da via, com copas densas formando túneis, dificultando tanto a exposição aos fluxos dos ventos, como a dissipação do ar quente, apresentariam alto acúmulo de calor, próximo a  $0,75^{\circ}\text{C}$ .

### Permeabilidade do solo

A superfície do solo sofre profundas alterações com o processo de urbanização, baseado, sobretudo, na substituição de superfícies naturais, permeáveis e vegetadas, por volumes edificados, estando a sua volta estacionamentos, vias e espaços mineralizados, portanto, impermeáveis.

A impermeabilização do solo modifica também a drenagem natural, levando à formação de outra distribuição das águas, tanto na horizontal, entre bacias hidrográficas, quanto na vertical, redistribuindo a destinação das águas pluviais, diminuindo a evaporação e as infiltrações, sejam elas superficiais ou profundas, e aumentando o escoamento superficial. A água que cai da chuva rapidamente vai escorrer sobre as superfícies de ruas, avenidas, pátios, até mesmo sobre canais pavimentados, enquanto mais lentamente escorreria sobre solos expostos ou vegetados. O aumento desse escoamento faz com que mais rapidamente o ambiente volte a ficar seco, levando à diminuição da umidade, à diminuição da evaporação e à elevação da temperatura.

“Na cidade, a evaporação é muito reduzida. A maior parte da energia, não gasta pela evaporação, serve para aquecer as baixas camadas atmosféricas e então elevar a temperatura do ar”, afirma Boussoualim (2002, p. 35). As superfícies pavimentadas apresentam elevadas temperaturas, provocando também a elevação da temperatura do ar.

O solo é considerado permeável quando permite a infiltração da água e a alimentação do lençol freático. Dessa maneira, ele conserva-se úmido por maior tempo e contribui para a diminuição da temperatura superficial do material de revestimento e da temperatura do ar. Quando o solo permeável é coberto por vegetação, o papel conservador da temperatura naturalmente amena é exacerbado, tendo em vista o metabolismo de o elemento vegetal utilizar parte da radiação solar como energia, minimizando sua emissão para o ambiente.

Dessa maneira, pode-se considerar que um recinto urbano com predominância de solo natural teria acúmulo de calor próximo a zero.

Áreas pavimentadas com materiais porosos, a exemplo de pisos cerâmicos e de cobogramas, assim como aquelas que intercalam trechos permeáveis com pequenos trechos impermeáveis, poderiam ter um acúmulo de calor baixo, ou seja, de 0,25 °C.

As áreas parcialmente pavimentadas e aquelas pavimentadas com materiais impermeáveis, mas que ainda haja um intercalar com trechos permeáveis e/ou com materiais porosos, apresentariam um acúmulo de calor médio, ou seja, de 0,50 °C.

As áreas completamente pavimentadas com materiais impermeáveis, sobretudo, os materiais com baixo calor específico e com

alto coeficiente de emissividade, a exemplo de concreto e asfalto, teriam um alto acúmulo de calor, ou seja, 0,75 °C.

## Exposição ao sol

O Sol é nossa principal fonte de energia e fator dos mais relevantes, quando se fala em acúmulo de calor. A radiação solar direta contribui para o aumento da temperatura, para o desgaste dos materiais e para o ofuscamento, podendo vir a causar problemas de saúde. Há que se ter o cuidado de relacionar os fatores estudados neste artigo entre si, em especial este, pois tanto a alta exposição ao sol quanto a ausência dela podem trazer malefícios, sob o viés climático, consequentemente, relativos à salubridade dos espaços em escalas urbana e arquitetônica.

A forma urbana, incluindo o sistema viário e os volumes edificados, têm grande influência sobre esse fator. O traçado das vias, de acordo com orientação, comprimento e largura, possibilita maior ou menor exposição dos recintos ao sol, tanto quanto em relação aos volumes edificados, considerando alturas e afastamentos.

Katzschner (2007, p. 9) aponta esse fator como um dos mais importantes para a formação de climas urbanos e até para a formação de ilhas de calor nas cidades. Um quociente maior da relação entre distância e altura poderá ser positivo para o aquecimento e negativo para a ventilação, em climas frios. Ao contrário, em climas quentes e úmidos, a distância entre edificações sendo maior que a sua altura proporciona a relação positiva para a ventilação e negativa para o aquecimento, o que é bem-vindo para o conforto dos usuários.

Um modo de se considerar a exposição ao sol é a observação do fator de céu visível, que, segundo Souza et al. (2010, p. 156), é um “parâmetro adimensional também chamado de fator de configuração ou ainda fator angular”, que “indica uma relação geométrica entre a Terra e o céu e representa uma estimativa da área visível de céu”, a partir de um ponto qualquer, em uma rua, uma praça, etc. Todas as barreiras físicas (edificações, vegetação, abrigos, pergolados, etc.) devem ser registradas.

Recintos urbanos, com largura inferior à média das alturas das edificações ao seu redor, gerariam fator de céu visível inferior a 30°, que, somado a elementos sombreadores, tais como árvores e abrigos, provocariam uma muito baixa exposição ao sol e o acúmulo de calor próximo a 0°C.

Recintos urbanos, com largura semelhante à média das alturas das edificações ao seu redor, gerariam fator angular entre 30 e 60°. A depender dos elementos sombreadores, poderiam provocar baixa exposição ao sol e baixo acúmulo de calor, em torno de 0,25°C.

No caso de recinto de larguras superiores à média das alturas das edificações, a depender de elementos sombreadores, gerando fator de céu visível entre 60 e 90°, ele levaria a um médio acúmulo de calor, próximo de 0,5°C. Por fim, recintos urbanos com largura superior à média das alturas das edificações, com ausência de elementos sombreadores e fator angular acima de 90°, gerariam alta exposição ao sol e alto acúmulo de calor, de 0,75°C.

## Densidade construída

A densidade construída refere-se à área total das construções já existentes, dividida pela área de um dado recorte superficial.

O processo de urbanização, em geral, ocorre paralelamente ao processo de adensamento construtivo, que pode ser por justaposição, como se verifica em zonas históricas e assentamentos populares, com edificações muito próximas umas às outras; ou por superposição de área construída, como ocorre em zonas verticalizadas. Essas duas principais alternativas aumentam a densidade construída.

O adensamento urbano leva à configuração de cidade compacta, que tem se constituído como um dos princípios da sustentabilidade, por otimizar o uso do espaço, a partir da aproximação de moradores, empregos, serviços e equipamentos (Gauzin-Müller, 2011, p. 55). Porém, em clima tropical quente e úmido, essa iniciativa ambiental deve ser vista com ponderação, haja vista estar associada a vários outros fatores climáticos, a exemplo da necessidade de ventilação natural para a promoção de conforto ambiental e de salubridade.

O aumento da densidade de construção, geralmente, está associado ao desmatamento e à impermeabilização do solo, o que contribui para a elevação de temperatura superficial e, em sequência, para o aumento da temperatura do ar. Quando essa densidade é conformada por edificações muito próximas, associadas a vias estreitas, produz recintos urbanos também estreitos, o que contribui para o armazenamento de calor. Quando ocorre a combinação de proximidade e verticalização, o acúmulo de calor é agravado, pois ocorre, ao mesmo tempo, o aumento da temperatura do ar e a diminuição da velocidade dos ventos, podendo, inclusive, ocorrer o fenômeno de formação de ilhas de calor. Freitas (2008, p. 119) apresenta reflexões e cálculos, referindo-se a unidades de construção, número de habitantes em determinada

região e sua área em hectares, classificando e relacionando densidade demográfica à densidade construída, na qual foram baseadas as classes seguintes.

Em áreas semelhantes ao entorno da estação meteorológica até a situação em que as edificações são pequenas e isoladas, com área construída muito menor que área total de referência, pode-se dizer que o acúmulo de calor seria nulo.

Em uma área urbana, já consolidada, com densidade demográfica de até 72 hab/ha e configuração apresentando edificações de um pavimento, afastamentos e alguns lotes ainda vazios, o acúmulo de calor seria baixo, em torno de 0,25°C.

Em áreas em processo de adensamento, com a maioria dos lotes ocupados e se iniciando um processo de verticalização, alcançando-se uma densidade demográfica entre 72 hab/ha e 144 hab/ha e área construída semelhante à área total, o acúmulo de calor seria de 0,5°C.

Áreas muito adensadas, com densidade demográfica acima de 144 hab/ha, afastamentos quase nulos, significativa verticalização e densidade construída igual ao dobro da área total de referência, teriam o acúmulo de calor estimado como alto, igual a 0,75°C.

## Usos e sistema viário

Os usos referem-se à maneira como o solo urbano é utilizado, sobretudo, quanto à destinação de suas construções e quanto às atividades que podem ser realizadas. Em um primeiro macrozoneamento, podem ser identificados o uso rural e o uso urbano. O uso rural apresenta uma alta quantidade de solo permeável e baixa

densidade de construções, baixo fluxo de pessoas e de veículos, gerando menos calor, em relação ao uso urbano. Nas cidades, predominam os usos residenciais, comerciais e industriais, todos eles gerando fluxo de pessoas, bens e serviços, cujas atividades de produção e circulação afetam o clima, principalmente, a partir do aquecimento do ambiente. O consumo de energia intensificado nas edificações, por exemplo, pelo sistema de iluminação e de climatização, os sistemas de transportes, que consomem energia proveniente, sobretudo, dos derivados do petróleo, as atividades industriais, os setores de comércio e de serviços, os resíduos das atividades humanas, tudo isso contribui para a formação e a consolidação dos climas urbanos.

A hierarquia do sistema viário é caracterizada pela dimensão das vias (comprimento e largura), pelo número de faixas, pela intensidade de fluxos, estando também diretamente relacionada à densidade de vegetação, à permeabilidade do solo, bem como aos usos e atividades. O Plano Diretor do Recife – lei n. 17.511/2008 –, por exemplo, classifica as vias em local, coletora e arterial.

As vias locais encontram-se, predominantemente, em zonas residenciais, sobretudo unifamiliares, com baixo fluxo de pessoas e de veículos. Geralmente, são em terra batida, paralelepípedo ou em intertravado, com forte presença de vegetação. Assim, associa-se à conservação da temperatura regional, ou seja, teriam acúmulo de calor próximo de zero.

Vias coletoras apresentam, em geral, uso misto, com residências, comércio e serviços, elevando o fluxo de pessoas e de veículos, piso impermeabilizado, porém ainda apresentam alguma arborização. Elas costumam ser as vias principais de um bairro e alcançariam um acúmulo de calor baixo, ou seja, de 0,25°C.

Vias arteriais secundárias apresentam alto fluxo de pessoas e de veículos, em área, predominantemente, comercial. Elas combinam alta densidade de construção com baixa densidade de vegetação. Geralmente, elas constituem a ligação entre bairros da cidade. Por tais características, apresentariam médio acúmulo de calor, em torno de 0,5°C. Vias arteriais principais abrigam o uso predominantemente comercial e de serviços, através de grandes equipamentos (hipermercados, hospitais, etc.), com alto fluxo de pessoas e, mais ainda, de veículos, sobretudo, de transporte público coletivo. Elas combinam solo impermeável (asfalto ou concreto), alta densidade de construção, com muito baixa densidade de vegetação. Geralmente, elas são as principais vias da cidade, também constituindo a ligação entre zonas e cidades, no caso de regiões metropolitanas, o que tenderia a apresentar alto acúmulo de calor, chegando a 0,75°C.

## Materiais de construção

Todos os materiais realizam trocas térmicas com o meio em função da existência de diferença de temperatura. O calor é transferido de materiais mais “quentes” para os materiais mais “frios”, até que se estabeleça o equilíbrio térmico do sistema. O fenômeno de trocas térmicas pode ocorrer de diferentes maneiras, sendo a principal denominada radiação, ou seja, um determinado corpo emite energia térmica, que pode ser absorvida por outro corpo, mesmo havendo certa distância entre eles. Cada material, pela sua constituição, densidade, espessura, textura, cor, realiza trocas térmicas (Frota e Schiffer, 1988, p. 31).

Os materiais de construção aqui tratados são apenas aqueles que constituem ou revestem os muros que limitam os lotes e as fachadas das edificações em volta de um determinado recinto urbano. A depender das propriedades físicas de reflexão, transmissão, absorção e emissão, esses materiais, ao terem sido aquecidos através da radiação do sol e/ou de outros corpos (radiação direta e indireta) e ter aumentadas as suas temperaturas, podem influenciar o desempenho térmico dos ambientes urbanos. Portanto, os materiais de construção constituem-se como fatores para a formação de microclimas urbanos.

Materiais densos e lisos, com altos coeficientes de reflexão e de emissão de calor, a exemplo de concreto, granito e pedras, em geral, e escuros, como o asfalto, que absorvem uma grande parcela de radiação e a emitem de volta ao ambiente, no processo de trocas térmicas, contribuem para o aumento da temperatura em recintos urbanos. Materiais porosos e texturizados, a exemplo de certos tipos de cerâmica, e elementos com aberturas e cavidades, como os cobogós e a vegetação, principalmente, a arbórea, contribuem para a diminuição da temperatura em recintos urbanos.

Recintos urbanos conformados por edificações baixas, com fachadas em alvenaria de tijolo ou com revestimentos cerâmicos, afastadas em relação ao limite dos lotes, contando com a presença de vegetação, combinadas com cercas vivas, grades e cobogós, pouco contribuem com o acúmulo de calor, que poderia alcançar valor próximo a 0 °C.

Recintos urbanos conformados por edificações de alturas diversas, que têm fachadas, predominantemente, em alvenaria de tijolo ou com revestimentos cerâmicos, afastadas

em relação ao limite dos lotes, contando com a presença de muros verdes ou permeáveis, pouco contribuem com o acúmulo de calor, que poderia registrar valor próximo a 0,25°C.

Espaços livres conformados por edificações e muros compostos por diversos materiais, ora absorventes, ora refletores, podem ser caracterizados pela média emissão de radiação, podendo alcançar um médio acúmulo de calor, ou seja, de aproximadamente, 0,5°C.

Espaços cercados por edificações, predominantemente elevadas, com altos muros refletores, constituídos por materiais densos e escuros, contribuem para a geração de um alto acúmulo de calor no recinto urbano, que seria em torno de 0,75°C.

## Dinâmica da volumetria

Os volumes edificados constituem-se em fator climático antrópico, pela impermeabilização do solo que ocupam e pela sua interferência ao redor. Em virtude das propriedades de seus materiais, provocam elevação de temperatura do ar e diminuição da umidade relativa do ar. De acordo com suas formas, em largura, comprimento, altura e posição, alteram a direção e a velocidade dos ventos, além de produzirem efeitos aerodinâmicos. Os volumes geram sombras que podem incidir sobre outras edificações. Um edifício também pode gerar sombra em si mesmo, a depender da dinâmica de sua volumetria, interferindo no aquecimento/resfriamento das superfícies externas aos volumes e no acúmulo de calor no recinto urbano, em decorrência da propagação das possíveis múltiplas reflexões de energia térmica entre suas faces e os espaços livres ao seu redor.

Para efeito de estimativa do acúmulo de calor, a dinâmica da volumetria será considerada em função das edificações que compõem um determinado recinto urbano. Como exemplo, há as fachadas planas e aquelas não planas, com volumes que constituem reentrâncias ou saliências, podendo funcionar como varandas, sacadas da face da fachada, que se permitem ser elementos sombreadores da própria fachada.

A alternância entre sol e sombra provoca diferenças de temperatura, que, por sua vez, contribuem para a geração de fluxos de ventos e para a amenização do desconforto ambiental, característico de nosso clima tropical litorâneo quente e úmido. A dinâmica da volumetria também cria alternativas de espaços de estar, considerando o caminho aparente do sol sobre a superfície terrestre. Esses espaços podem estar, ora confortáveis, ora desconfortáveis, dependendo da sua exposição à radiação solar (Romero, 2001, p. 88).

Recintos urbanos conformados por edificações com volumetrias dinâmicas, contando com reentrâncias e saliências, com a presença de sacadas, varandas, beirais, pergolados, brises e/ou marquises, pouco contribuem com o aumento da temperatura. Estes poderiam ser registrados com muito baixo acúmulo de calor, ou seja, com valores próximos a 0°C. Os recintos conformados por edificações e muros caracterizados pela diversidade de formas e volumes, com a presença moderada de reentrâncias e saliências, podem ser caracterizados pela baixa emissão de radiação, contribuindo para um baixo acúmulo de calor, que seria de, aproximadamente, 0,25 °C. Os recintos urbanos conformados por edificações e muros caracterizados pela diversidade de formas e volumes, com o predomínio de superfícies

Figura 1 – Linha do Tiro, Recife-PE



Fonte: Ruskin Freitas, em 2016.

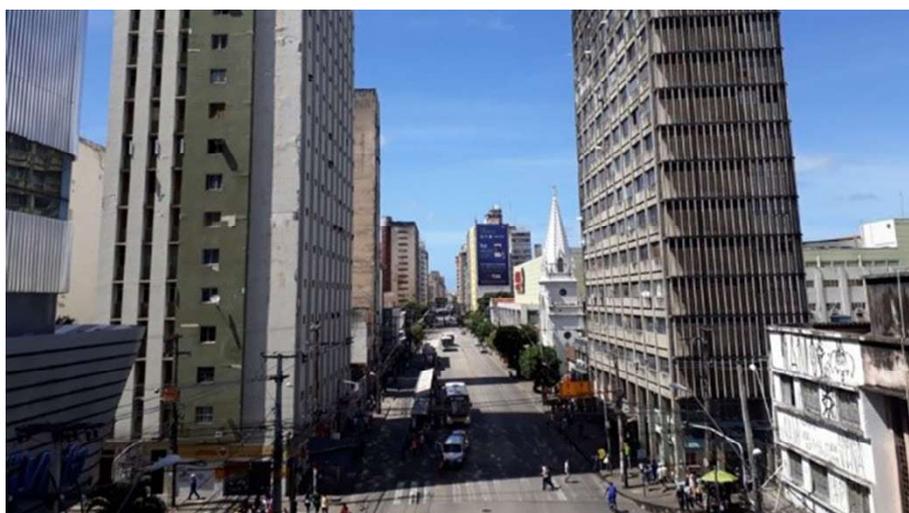
planas, podem ser caracterizados pela média emissão de radiação, contribuindo para um médio acúmulo de calor, que poderia alcançar valor próximo a  $0,5^{\circ}\text{C}$ . Recintos urbanos completamente cercados por edificações sem diversidade de formas e volumes, com fachadas planas e altos muros refletores, caracterizados pela alta emissão de radiação, contribuem para um alto acúmulo de calor, que ficaria em torno de  $0,75^{\circ}\text{C}$ .

Visando-se melhor compreender a discussão, apresentam-se as figuras a seguir, em contextos completamente distintos. A Figura 1, localizada no bairro Linha do Tiro, ao norte da cidade de Recife-PE, apresenta um recinto urbano com altitude próxima a 40 metros, distante cerca de 6 km do oceano Atlântico,

média densidade arbórea, permeável aos ventos, solo permeável, média exposição ao sol, baixa densidade construída, uso residencial em via local, materiais com médio potencial de reflexão e volumetria mediantemente dinâmica. Assim, teria como resultado um baixo acúmulo de calor.

A Figura 2 apresenta um recinto urbano no bairro da Boa Vista, também em Recife-PE, com as seguintes características: área com baixa altitude, continentalidade, baixa densidade arbórea, permeável aos ventos, solo impermeável, média exposição ao sol, alta densidade construída, uso misto em uma via arterial, materiais com média refletividade, volumetria com pouco dinamismo. Tais características lhe confeririam um alto acúmulo de calor.

Figura 2 – Boa Vista, Recife-PE



Fonte: foto de Ruskin Freitas, em 2018.

Como encaminhamento e exemplificação, apresenta-se o Quadro 3, como exercício-síntese de aplicação da metodologia, para se estimar o acúmulo de calor em recintos urbanos.

Na Figura 3, observam-se os limites do município do Recife-PE e de seus bairros. A predominância de elementos naturais leva

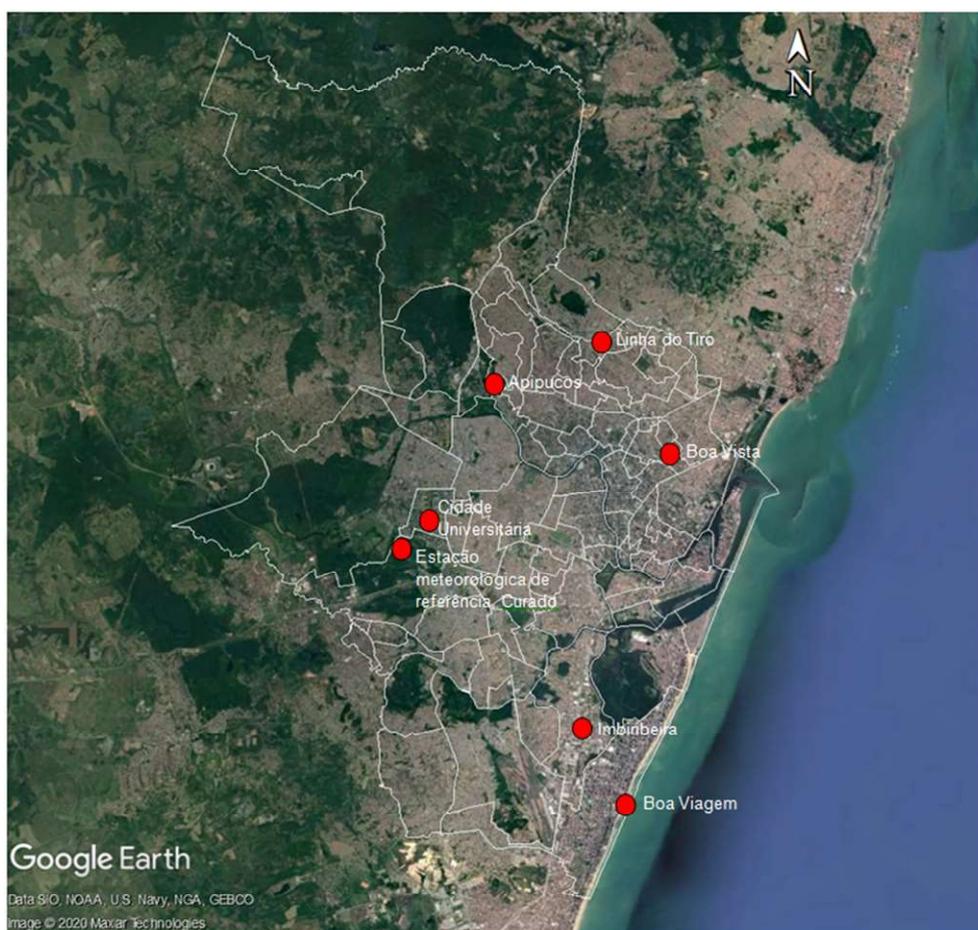
a baixo acúmulo de calor, como em alguns recintos urbanos, localizados nos bairros Apipucos, Linha do Tiro, Curado, Cidade Universitária e na orla oceânica de Boa Viagem. A predominância de elementos construídos leva a alto acúmulo de calor, como em alguns recintos urbanos, localizados nos bairros Boa Vista e Imbiribeira.

Quadro 3 – Exemplos de acúmulo de calor (°C) estimado, em recintos urbanos

Recintos urbanos	Fatores climáticos										Acúmulo de Calor 0°C
	Altitude	Maritimidade	Densidade de vegetação	Permeabilidade aos ventos	Permeabilidade do solo	Exposição ao sol	Densidade construída	Usos e Sistema Viário	Materiais de construção	Dinâmica da volumetria	
 Apipucos	-0,25	-0,5	-0,25	-0,25	0	0	0	0	0	0	-1,25 Negativo
 Estação meteorológica de referência, Curado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 Nulo
 Cidade Universitária	0	0	0	0	0	0,25	0	0,25	0	0	+0,50 Baixo
 Boa Viagem	0	-0,5	0,25	-0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0	+0,75 Baixo
 Boa Vista	0	0	0,25	0,5	0,5	0	0,5	0,25	0,25	0,25	+2,50 Médio
 Imbiribeira	0	0	0,75	0	0,75	0,75	0,25	0,75	0,5	0,25	+4,00 Alto

Fonte: elaboração de Ruskin Freitas.

Figura 3 – Recife-PE, com indicação de recintos citados nas Figuras 1 e 2 e no Quadro 3



Fonte: elaboração de Jaucele Azerêdo, a partir de imagens do Google Earth e da Prefeitura do Recife. Disponível em: <http://dados.recife.pe.gov.br/dataset/area-urbana/resource/e43bee60-9448-4d3d-92ff-2378bc3b5b00>, acesso em 31 ago 2020.

## Considerações finais

Tendo em vista a complexidade do sistema do clima urbano e a diversidade de variáveis envolvidas, é de fundamental importância realizar estudos relativos a cada espaço que for tomado como objeto de análise e/ou de intervenção, antes da elaboração das primeiras considerações e/ou propostas. Considerando as dificuldades operacionais para uma possível caracterização ambiental, nota-se que nem sempre é possível realizar detalhadas e sistemáticas medições de elementos climáticos em recintos urbanos.

Uma alternativa que se apresenta bastante viável para a caracterização preliminar de uma área é visitá-la e realizar mapeamento de conforto termoambiental, através de uma pesquisa de campo, usando as técnicas de observação e de percepção, ou seja, espacializar as sensações térmicas, fazendo uso de cores (por exemplo, azul, para zonas próximas ao conforto, vermelho, para zonas de desconforto, e amarelo, para zonas intermediárias), de acordo com as características físicas do recorte espacial.

Uma segunda alternativa seria, partindo-se dos valores aferidos em um ambiente natural (estação meteorológica de referência) e da observação de fatores climáticos locais, naturais e antrópicos, estimar valores térmicos em um ambiente antropizado, caracterizando uma rica diversidade urbana, tanto morfológica, quanto climático-ambiental. Para tanto, foram apresentados dez fatores climáticos locais referenciais, capazes de alterar o acúmulo de calor em um determinado recinto urbano: altitude, maritimidade, densidade de vegetação arbórea,

permeabilidade aos ventos, permeabilidade do solo, exposição ao sol, densidade construída, usos e sistema viário, materiais de construção e dinâmica da volumetria.

Assim, como um recurso tático, foi desenvolvida uma metodologia para se estimar o acúmulo de calor, em função da ação conjunta desses fatores, no sentido de contribuir com o conhecimento e, em especial, com o planejamento urbano. Salienta-se que as variáveis abordadas não se encerram nos itens e valores aqui sugeridos, porém, eles podem dar uma visão clara para se comparar localidades, assim como para começar a intervir no espaço.

Os valores atribuídos ao acúmulo de calor, de maneira estimativa, em função da influência de cada fator, foram distribuídos em uma escala graduada, em intervalos de 0,25°C e classificados em cinco níveis, de -0,5 a +0,75, correspondentes a: acúmulo de calor negativo, nulo, baixo, médio e alto acúmulo de calor.

Seguindo o mesmo raciocínio, para a classificação final de um determinado recinto urbano, deverá ser considerada a soma de valores atribuídos ao acúmulo de calor, em decorrência de cada um dos dez fatores observados. O valor final, entre -1,5°C e +6°C graus, também poderá ser classificado segundo os mesmos cinco níveis citados, negativo, nulo, baixo, médio e alto acúmulo de calor, tomando-se como referência o valor máximo da temperatura do ar encontrado na estação meteorológica de referência do Inmet, que, metodologicamente, representa o valor de uma presumida temperatura regional.

É evidente que essa metodologia não se encerra em si. É importante, em uma análise mais aprofundada, relacionar os diversos

fatores, observando as interferências e influências recíprocas, positivas e negativas no acúmulo de calor. Portanto, esse tipo de avaliação não dispensa a pesquisa aprofundada e as medições sistemáticas de condições atmosféricas, edículas e urbanas, como contribuição ao planejamento urbano, ao projeto de edificações e ao conforto ambiental. Porém, em caso de necessidade de uma avaliação preliminar, ela tem grande utilidade. Também é validada a importância de estudos nessa área de conhecimento como contribuição a possíveis revisões de legislação urbanística e arquitetônica, ao se comprovar o quanto cada elemento inserido em meio urbano interfere na contribuição do acúmulo de calor.

Por exemplo, se uma determinada área passa por intenso processo de urbanização, concomitantemente ao aumento da densidade de ocupação, de verticalização e de impermeabilização do solo, provavelmente, ocorrerá aumento de temperatura e perda de qualidade ambiental. Com a aplicação dessa metodologia ora apresentada, pode-se chegar à simulação de cenários, nos quais se poderia ser estimada a diferença de temperatura, através da estimativa de acúmulo de calor, nas situações anterior e posterior às mudanças a serem propostas, tais como aumento da taxa de solo natural, diminuição da taxa de ocupação e maiores afastamentos entre edificações.

O calor acumulado no espaço urbano interfere, diretamente, para a qualidade dos espaços livres, tanto quanto para o conforto ambiental dos usuários de espaços internos, considerando as interfaces entre diferentes sistemas. Se explorarmos essas mudanças climáticas locais, de maneira mais aprofundada e abrangente, também poderemos chegar a registrar as suas contribuições para as mudanças climáticas globais.

Ora, se uma cidade como Recife, com 1,7 milhão de habitantes em seu município e com mais de 4 milhões em sua Região Metropolitana, apresenta uma diferença de até 6°C, entre suas localidades internas, pode-se, por analogia com áreas-tipo, também se calcular o acúmulo de calor em outras localidades, principalmente, de características metropolitanas, em que são exacerbadas as diferenciações ambientais, morfológicas e socioeconômicas.

A aplicação dessa metodologia, por técnicos e gestores urbanos, ou mesmo por estudantes e cidadãos comuns, poderá orientar intervenções que promovam a satisfação do usuário, a eficiência do espaço construído e a sustentabilidade ambiental. Fica a expectativa de que outros estudos sejam desenvolvidos, para consolidar as considerações feitas para o contexto de uma metrópole em clima tropical litorâneo quente e úmido, assim como para outros contextos, morfológicos e ambientais.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-7347-8302>**

Universidade Federal de Pernambuco, curso de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil.  
ruskin37@uol.com.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-5853-8052>**

Universidade Federal de Pernambuco, curso de Arquitetura e Urbanismo, Recife, PE/Brasil.  
jaucele\_azeredo@hotmail.com

## Referências

- ALMEIDA, E. M. A. (2019). *A cidade como um sistema complexo: transformações morfológicas e climáticas em Maceió*. Tese de doutorado. Maceió, Universidade Federal de Alagoas.
- ALVIN, A. T. B.; KATO, V. R. C.; ROSSIN, J. R. G. (2015). A urgência das águas: intervenções urbanas em áreas de mananciais. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 83-107.
- AYOADE, J. O. (1991). *Introdu o   climatologia para os trópicos*. Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil.
- AZERÊDO, J. F. F. A. (2017). *Verde que te quero confortável: a contribui o da arboriza o urbana para o conforto termoambiental ao nível do usuário pedestre*. Tese de doutorado. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- BARROS, H. R.; LOMBARDO, M. A. (2013). Zoneamento climático urbano da cidade do Recife: uma contribui o ao planejamento urbano. *GEOUSP – espaço e tempo*. São Paulo, n. 33, pp. 187-197.
- BOUSSOUALIM, A. (2002). *Contribution à la caract risations de l’impact et de l’incidence du microclimat sur l’usage et les activités em espace public exterior –  tude de cas   Blangnac*. Th se de doctorat. Nantes,  cole Polytechnique.
- CARVALHO, L. T. (2018). *Mapas climáticos: instrumentos para o planejamento urbano*. Trabalho de Conclusão de Curso. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- FERRARO, N. G.; SOARES, P. A. T. (1998). *Física básica*. São Paulo, Atual.
- FREITAS, R. (2008). *Entre mitos e limites: as possibilidades do adensamento construtivo face à qualidade de vida no ambiente urbano*. Recife, Editora Universitária da UFPE.
- FREITAS, R.; AZERÊDO, J. (2014). A disciplina conforto ambiental: uma ferramenta prática na concep o de projetos de arquitetura, de urbanismo e de paisagismo. *Cadernos Proarq*. Rio de Janeiro, n. 20, pp. 94-113.
- FRANÇA, L. et al. (2015). “Análise do desconforto térmico causado pela ilha de calor urbana em um bairro do Recife-PE utilizando sensoriamento remoto”. In: XVII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO. *Anais...* João Pessoa, INPE.
- FROTA, A.; SCHIFFER, S. (1988). *Manual de conforto térmico*. São Paulo, Nobel.
- GAUZIN-MÜLLER, D. (2011). *Arquitetura ecológica*. São Paulo, Senac.
- INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA. *Normais climatológicas do Brasil 1981-2010*. Disponível em: <<http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=clima/normaisClimatologicas>>. Acesso em: 22 abr 2020.
- HALLIDAY, D.; RESNICK, R; WALKER, J. (2012). *Fundamentos de física: gravita o, ondas e termodinâmica*. Rio de Janeiro, LTC.
- KATZSCHNER, L. (2007). New developments in applied urban climatology. In: IX ENCONTRO NACIONAL E V ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO. *Anais...* Ouro Preto, Entac.
- LANDSBERG, H. (1981). *The urban climate*. Nova York, Academic Press.
- LOMBARDO, M. (1985). *Ilha de calor nas metrópoles*. São Paulo, Hucitec.
- MASCARÓ, L.; MASCARÓ J. (2002). *Vegeta o urbana*. Porto Alegre, Masquatro.

- MASCARÓ, L. (coord.). (1996). *Estudo da influência do adensamento da cidade de Porto Alegre na ventilação urbana*. Porto Alegre, UFRGS.
- MENDONÇA, F.; DANNI-OLIVEIRA, I. M. (2009). *Climatologia: noções básicas de climas no Brasil*. São Paulo, Oficina de Textos.
- MONTEIRO, C. A. F.; MENDONÇA, F. (2003). *Clima urbano*. São Paulo, Contexto.
- MONTEIRO, C. A. F. (1976). *Teoria e clima urbano*. Tese de livre-docência. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MOREIRA, E. et al. (2017). O modelo sebal para estudos de clima intraurbano: aplicação em Recife, Pernambuco, Brasil. *Revista Raega*. Curitiba, v. 39, pp. 247-265.
- OKE, T. et al. (2017). *Urban Climates*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PIRES, A. C. F.; KNEIB, E. C.; RIBEIRO, R. J. C. (2020). Impactos da metropolização no sistema de transporte coletivo: estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 247-272.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE (2008). Lei n. 17.511/2008 – O Plano Diretor do Recife.
- RIBEIRO, C. A. M.; BRAZ, A.; SILVA, F. (2013). Mapa de análises climáticas de João Pessoa – Paraíba. In: XII ENCONTRO NACIONAL E VIII ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO. *Anais...* Brasília, Antac.
- ROMERO, M. (2001). *Arquitetura bioclimática do espaço público*. Brasília, UnB.
- SCHUTZER, J. G. (2012). *Cidade e meio ambiente: a apropriação do relevo no desenho ambiental urbano*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- SOUZA, L. C. L. et al. (2010). Fator de visão do céu e intensidade de ilhas de calor na escala do pedestre – Sky view factor and urban heat islands intensity at the pedestrian level. *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 10, n. 4, pp. 155-167.
- STEWART, I. D.; OKE, T. R. (2012). *Local climate zones for urban temperature studies*. Disponível em: <[http://journals.ametsoc.org/bams/article-pdf/93/12/1879/3739321/bams-d-11-00019\\_1.pdf](http://journals.ametsoc.org/bams/article-pdf/93/12/1879/3739321/bams-d-11-00019_1.pdf)>. Acesso em: 27 ago 2020.
- TARIFA, J. R.; AZEVEDO, T. R. (2001). *Os climas da cidade de São Paulo: teoria e prática*. São Paulo, Geosp.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2017). World Population Prospects: the 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. *Working Paper* n. ESA/P/WP/248. Nova York, United Nations.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2019). World Urbanization Prospects: the 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). Nova York, United Nations.

Texto recebido em 4/maio/2020

Texto aprovado em 8/out/2020

# From natural to constructed: a proposal to estimate heat accumulation in metropolises

Do natural ao construído: proposta  
para estimar acúmulo de calor em metrópoles

Ruskin Freitas [I]  
Jaucele Azerêdo [II]

## Abstract

The transformation from a natural environment to a built environment causes the formation of different urban climates, according to urban geometry, materials and activities. The objective of this article is to present a methodology to estimate heat accumulation in urban precincts, according to the influence of ten climatic factors, assessed through values on a scale graduated into five levels: accumulation of negative, null, low, medium and high heat, the latter being able to reach six positive degrees (+6.0°C) in relation to the value verified in the reference meteorological station. The application of this methodology can support comparisons between metropolises and guide interventions aimed at user satisfaction, the efficiency of the built space and environmental sustainability.

**Keywords:** urbanization; spatial transformations; urban climates; heat accumulation; Recife.

## Resumo

*A transformação de um ambiente natural em um ambiente construído ocasiona a formação de diferentes climas urbanos, de acordo com geometria urbana, materiais e atividades. O objetivo deste artigo é apresentar uma metodologia para se estimar o acúmulo de calor em recintos urbanos, considerando a influência de dez fatores climáticos, avaliados através de uma escala graduada em cinco níveis: acúmulo de calor negativo, nulo, baixo, médio e alto, podendo chegar a um total de seis graus positivos (+6,0 °C), em relação àquele valor verificado na estação meteorológica de referência. A aplicação dessa metodologia, desenvolvida a partir de pesquisas diversas, poderá embasar comparações entre metrópoles e orientar intervenções que visem à satisfação do usuário, à eficiência dos espaços e à sustentabilidade ambiental.*

**Palavras-chave:** urbanização; climas urbanos; acúmulo de calor; Recife.



## Introduction

Urbanization is characterized by the replacement of natural elements, such as a permeable ground surface, watercourses and vegetation, by built structures, such as impermeable surfaces, road systems and building volumes. These transformations have been viewed from a variety of different perspectives. The most common is to focus on the increase in population and the pressure increased population density exerts on nature and society. According to data published by the 2017 edition of the World Population Prospects report (United Nations, 2017, p. 1), by mid-2017, the world population stood at around 7.6 billion inhabitants. Of these, 55% lived in urban areas and it is estimated that, by the middle of the 21st century, this percentage will rise to 68%, representing a further 2.5 billion city-dwellers between 2018 and 2050 (United Nations, 2019, p. 1). The world population of the future will thus be urban.

Pires, Kneib & Ribeiro (2020, p. 248) state that “the way these new inhabitants are accommodated in the territory has environmental, social and economic ramifications”. Alvin, Kato & Rossin (2015, p. 84), more specifically note that “urban sprawl generates numerous problems with serious consequences for society, such as soil sealing, alterations to the urban drainage system, climate change, and so forth”.

The transformation of the natural environment into a built one causes an increase in temperature and, consequently, heat accumulation, the intensity of which depends on the elements, forms, activities and a wide range of other factors associated

with the formation of urban climates. In other words, the extent of possible social and spatial transformation will affect changes in the behavior of climatic elements differently in different settings, in general, increasing air temperature, reducing relative air humidity, and changing the direction of winds. It should be stressed that the degree of alteration in climate parameters is directly proportional to the changes brought about by climate change.

Simple comparison between the natural and the built environment or between the rural and the urban fails to take into account such changes. As Oke et al. (2017, p.168) put it, the process “involves... three sets of intertwined factors: thermal properties, moisture availability of moisture, and geometric form”. In other words, the absorption, storage and emission of heat depend on both natural and anthropogenic climate factors in such a way that the combination of materials, elements and forms may give rise to widely differing situations. We should also bear in mind the main use for which the urban space is intended, since the type of use (residential, commercial, or industrial) to which a space is put may predispose it to attract certain types of activities and population groups. Each setting should thus be considered in terms of its own specific features.

Stewart & Oke (2012, p. 1885) conducted an extensive review of various studies of urban climate and came up with a new classification of 17 homogeneous regions called ‘urban climate zones’, varying from semi-urban to heavily urbanized areas. “We formally define local climate zones as regions of uniform surface cover, structure, material and human activity that span hundreds of meters to several kilometers in horizontal scale,” they say.

However, in practice, such homogeneity is rare in the urban environment, especially in urban metropolises in Brazil, which are typified by environmental diversity, socioeconomic fragmentation, and multiple urban parameters and institutional zones. This gives rise to a juxtaposition of distinct morphological types, which are generally small in scale. These various urban configurations in turn generate different levels of heat accumulation.

Stewart & Oke's important study (ibid.) characterizes, classifies and compares different locations, and highlights the importance of the association between morphological characteristics and local climate measurements, thereby enabling them to show the inter-related influences of these diverse elements. However, it is important to contextualize and develop these and examine them in greater depth at local level. Almeida (2019, p. 61) notes that "the LCZ [local climate zone] system is generic and incapable of capturing the peculiarities of each and every urban or rural setting. The view of landscape is highly reductionist and, as with all classifications, its descriptive and explanatory power is limited".

Climate studies begin with the observation of climate elements, measuring climate parameters such as air temperature, relative air humidity, precipitation, wind speed, and wind direction. Data relating to these climate features are collected at weather stations, updated practically in real time, and published daily by the National Meteorological Institute – Inmet and the National Institute for Space Research – INPE. These data are

generally collected at locations in which conditions approximate to those of the natural environment, with minimal influence of human interventions (a natural ground surface, permeable to sun and wind).

The atmospheric climate, when observed over a long period of time, is used as the basis for climate studies, using time series, normally covering 30 years of observations. As Ayoade puts it (1991, p. 2), "climate is a generalization, while weather deals with specific events". However, climate should not be taken solely to be the average behavior of climate elements, but should also include its variations, a dynamic concept, as clearly described in the work of Monteiro (1976).

The urban climate "is a system that covers the climate of a given terrestrial space and its urbanization" (Monteiro; Mendonça, 2003, p. 19). Depending on the discipline involved and the aims of the investigation, urban climates may cover areas of various sizes and numerous variables. The reference point adopted here concerns the diverse behavior of a set of climate elements divided up spatially according to their urban character, which may be single or multiple, depending on natural and anthropogenic climate factors.

The formation of urban climates is a fundamental topic for studies of environmental comfort in the fields of architecture and urbanism. Considering the case of heat comfort alone, the main reference parameter – temperature – is influenced by natural and anthropogenic climate factors and also by variation in other climate elements, such as precipitation, relative air humidity and the speed and direction of the wind.

Anthropogenic climate factors include building volumes, ground surface, urban layout and human activities. These factors can modify the regional characteristics of the climate, on a variety of scales, forming urban mesoclimates and microclimates – local variations in the behavior of climate elements. One of the main results of these local changes is the accumulation of heat.

Various authors have examined this subject in depth, conducting bibliographical and documentary research, as well as field studies, involving direct observation and measurement of climate and environmental variables at various times of the year and detailed analyses showing the increase in temperature in urban settings. These authors include Monteiro (1976), Landsberg (1981), Lombardo (1985), Mascaró (1996), Tarifa & Azevedo (2001), Freitas (2008) and Azerêdo (2017).

The capital of the State of Pernambuco is the object of study of this research. Its location between the Tropics of Cancer and Capricorn, at latitude 8°23' S, situates the city in the torrid zone of the planet, where the climate is tropical. Being on the Eastern Atlantic coast of Brazil, exposed to predominantly southeasterly trade winds, the climate is coastal in nature. More specifically, the region surrounding Recife can be described as having a hot, humid coastal tropical climate, characterized principally by high temperatures throughout the year and high relative air humidity, of around 80%, which helps to produce a reduced temperature range, by mitigating extreme temperatures. This lowers the maximum and increases the minimum temperatures, keeping the annual average at around 26°C, considered

mild, especially when exposed to constant moderate winds, of around 3m/s, according to the Climate Norms for the 1981-2010 period published by the National Meteorological Institute/Inmet.

Supposing that, at a given time, atmospheric conditions are moderate, in a non-urbanized almost natural area, in the Curado neighborhood, for example, the weather station situated in this neighborhood may register a temperature of 25.5°C. This corresponds to characteristic regional means for the hot, humid coastal tropical climate of Recife, according to the Inmet. In other parts of the city, the air temperature will not be the same. In general, it will be slightly higher. Various studies conducted by the Environmental Comfort Laboratory – Lacam, of the Federal University of Pernambuco – UFPE, specifically identifying the microclimatic diversity at distinct locations by measuring climate variables, have revealed the possibility that heat accumulation may amount to as much as 6°C in Recife.

In the case of analysis or studies proposing interventions in certain parts of the city, in different stages of urbanization, the exclusive use of data collected in locations with the characteristics of a natural environment, such as weather stations, does not accurately reflect the behavior of climate elements in a highly urbanized setting, because of the obvious differences in use, occupation, urban geometry and materials between the two areas.

As there is no network of stations that could be used to measure air temperature and as it is hard to provide periodical

systematic batches of measurements for each neighborhood or part of the city, a methodology needs to be developed that provides an estimate of the temperature readings for each specific area for non-scientific purposes. Identification of the type of area throughout the city and of the main features of the climate and of the urban morphology could provide an estimate of the maximum temperature for each locality, relating the level of urbanization to degree of heat accumulation.

The aim of this study is to present a methodology developed to estimate the maximum air temperature in a given urban locality (squares, plazas, crossroads, stretches of road or avenue), based on ten climatic factors.

Taking as the point of reference the air temperature registered at the weather station, it can be assumed that an environment with the same natural and morphological characteristics will have a similar air temperature. However, another environment, exposed to different local climatic factors with different morphological characteristics, will have a different air temperature, owing to heat accumulation.

The following concepts were outlined:

1) Temperature – is one of the central concepts of thermodynamics and one of the seven base units of the International System (IS), measured using a thermometer. “Every body has a property called temperature. When two bodies are in thermal equilibrium, their temperatures are equal” (Halliday, Resnick & Walker, 2012, pp. 184-185).

2) Air temperature – “measures the perceptible heat stored in it and is commonly given in degrees Celsius or Fahrenheit and measured using a thermometer” (Mendonça & Danni-Oliveira, 2009, p. 49). Considered a climate element, it is often used to characterize a certain locality, using an instantaneous measurement or daily, monthly or annual means. Air temperature varies in time and space according to natural and anthropogenic, local and global climatic factors.

3) Heat – “variations in temperature are due to a change in the thermal energy of a system caused by the exchange of energy between the system and its surroundings [...] The energy transferred is called heat”. In other words, heat “is the energy exchanged between a system and its surroundings owing to the difference in temperature”. The greater the difference in temperature, the greater the quantity of energy exchanged between the media in question, until thermal equilibrium is established. As heat is a transferred energy, its unit of measurement in the International System is the joule (J), according to Halliday, Resnick & Walker (2012, pp. 191-193).

4) Heat accumulation – in the case of heat accumulation, specifically, the reference temperature measured in meteorological weather stations (automatic and conventional) is essential. When evaluating the environment using the ten climatic factors and measuring the number of degrees Celsius (°C) heat accumulation, this figure is added to the maximum air temperature recorded by the weather station, to give the estimated

temperature for the environment under study. In an urban environment, therefore, heat accumulation is nothing more than the difference in temperature in degrees Celsius (°C), between the two environments, one of which is the weather station, in the case of the present article.

The proposal, therefore, is to build a heat accumulation scale of one to five: negative, zero, low, medium and high, as shown in Table 1. These are estimates based on the potential accumulation caused by each factor.

The estimated radius of influence here is 25 meters, which is the benchmark for characterization of climate elements at

a weather station or an urban locality. This radius, however, may vary, up or down, depending on conditions in the immediate surroundings, be it the presence of natural elements (bodies of water, masses of vegetation, topographical variations), or changes in the urban form and that of built elements (urban geometry, building volumes, road systems, and human activities).

Analysis of any urban locality should consider various climatic factors that contribute separately to the estimated heat accumulation, depending on the intensity of socio-spatial and environmental transformations and the way the climate elements influence it.

Table 1 – Influence of each climate factor on heat accumulation in urban settings

Level of influence of climatic factors on air temperature behavior, affecting heat accumulation, in urban settings	Estimated heat accumulation (°C) for each local climate factor
Level One: a factor causes a reduction in air temperature, making conditions more like a natural setting than those found at the weather station.	- 0,25
Level Two: a factor does not affect air temperature, meaning that the locality is subject to low-intensity human intervention, with characteristics similar to a natural environment.	0
Level Three: a factor causes a slight increase in air temperature, meaning that the setting is subject to human intervention, and its characteristics differ from those of a natural environment.	+ 0,25
Level Four: a factor causes an increase in air temperature, due to significant variation in the behavior of climate elements and/or the configuration of morphological elements.	+ 0,50
Level Five: a factor causes a large increase in air temperature, due to intensive anthropic intervention, with total loss of natural elements.	+ 0,75

Source: Ruskin Freitas.

Table 2 – Levels of heat accumulation according to ten local climate factors

Behavior of temperature, affecting heat accumulation in urban localities	Estimated heat accumulation (°C) caused by ten local climatic factors
Negative	-1,5 to -0,25
Zero	0
Low	0,25 to 1,5
Medium	1,75 to 3,5
High	3,75 to 6,0

Source: Ruskin Freitas.

These factors are here reduced to the following ten: elevation, maritimity, density of arboreal vegetation, wind permeability, ground surface permeability, sunlight exposure, built-up density, uses and road system, construction materials, and volumetric dynamics. The figures for heat accumulation for each of these factors (ranging from -0.5 to +0.75°C) give a maximum total of +6.0°C, in relation to the weather station's maximum daily temperature.

Final characterization and classification of an urban locality should be based on the sum of the heat accumulation values for each one of the ten factors. The final sum can also be placed on a five-point scale, in relation to the sum of values for all ten factors, and may register as negative, zero, low, medium or high heat accumulation, as shown in Table 2.

This methodology is based on direct quantitative checklist-type evaluation for each value. However, it is recommended that it be accompanied by a more detailed qualitative analysis, taking into consideration the reciprocal influences of the various factors.

These figures are based on the fact that, in Recife, research carried out since 1997 has not found the heat accumulation in urban localities to exceed 6°C. These studies were carried out in neighborhoods such as Várzea, Casa Amarela, Encruzilhada, Água Fria, Boa Vista, Espinheiro, and others (Freitas, 2008; Barros & Lombardo, 2013; Freitas & Azerêdo, 2014; França et al., 2015; Azerêdo, 2017; Moreira et al., 2017).

Below, we outline the ten climatic factors used in the study.

## Elevation

Elevation is a vertical distance, measured in meters, between a certain point on the surface of the earth and the level of the sea. On a local scale, this natural climate factor is often referred to as topography, expanding the concept and the approach beyond height, and also as 'description of the locality', topographical variations and their effects on climate elements, including other climatic factors.

Elevation exerts an influence on atmospheric pressure, exposure to solar radiation and wind, temperature, humidity and precipitation. In particular, elevation has an inversely proportional affect on temperature. This is due to decreased air density in higher layers of the atmosphere and also to the fact that the surface of the earth emits heat, which has previously been absorbed directly or through reflection, raising the heat nearer the surface.

On average, for every 100 meters of elevation, the air temperature falls 0.6°C (Ayoade, 1991, p. 53), and may fall as much as 1.0°C, depending on the gradient, the orientation, the degree of exposure to sunlight and to ventilation and to the type of ground surface cover. Hills, therefore, have temperatures slightly lower than the plains. The appropriation of the relief in urban environmental design is a fact to be appreciated, changing from one location to another and at different times of the day. For instance, during the day, low-lying areas, located in a valley basin, may be shaded, while higher elevation areas

are more exposed to the sun, but, at night, the opposite may occur, "the lower parts of valleys become warmer and drier than higher elevation areas, which remain better ventilated due to the circulation of the winds" (Schutzer, 2012, p. 84).

Given that Recife's weather station is located at an approximate elevation of only 10 meters, all the areas located at the same level and up to 20 meters have neutral heat accumulation of around 0°C. The locations with elevations between 20 and 80 meters, in Recife, are located on the surrounding arc of hills, to the north, west and southwest. Most of these areas are densely occupied by low-income settlements, with little in the way of vegetation or open spaces. Above all, hill tops and slopes to the east and southeast, exposed to the dominant winds, have a slightly lower air temperature, of around 0.25°C.

Elevations above 80 meters are rare and are mostly found in the far northwest of the city, in the Guabiraba neighborhood, which is also sparsely populated with dense tree cover. In these remote locations, the elevation lowers the air temperature by about 0.5°C.

## Maritimity

The term maritimity is used for a global climate factor that refers to the influence of the seas and oceans on climate elements, as opposed to continental masses. By analogy, this term is also applied to a local climate factor, to refer to the influence not only of oceans, but also lakes, reservoirs and all large masses of water, primarily on the temperature of the air and relative air humidity.

Materials have specific heat properties, such as reflection or absorption. One of these properties is specific heat. For Ferraro & Soares (1998, p. 283), “specific heat can be understood as a numerical measure of the quantity of heat that causes one unit of variation in temperature on one unit of mass of substance”. In other words, it is the quantity of heat that is capable of causing one gram of a given material to increase in temperature by 1°C.

As the specific heat of water is higher than most types of soil, much more heat and more time is needed to increase the temperature of aquatic surfaces than that of paved surfaces. Likewise, a longer period of time will have elapsed before accumulated heat is lost, causing significant differences in temperature between land and water. These differences in the temperature of materials cause differences in air temperature, atmospheric pressure and the production of wind, from areas of high pressure, with low air temperature, to areas of low pressure, with high temperatures. Locations closer to water masses have lower temperatures, lower temperature ranges, greater air humidity and higher wind velocity. Ribeiro, Braz & Silva (2013, p. 5) calculate that the direct influence of the sea in terms of reducing temperature occurs in strip of land up to 140 meters wide. This figure varies according to the volume of water and the predominant direction of winds. Carvalho (2018, p. 53) bases this calculation on the banks of bodies of water, as outlined in Law n. 12,651/2012, in Brazil’s Forest Code.

Using various points of reference, it is estimated that the oceanic coast up to 100 meters inland and the banks of rivers and lakes up to 30 meters, are subject to the influence of the sea, thereby reducing air temperature by around 0.5°C. Areas downwind of such water masses have an area of influence twice as wide, although with half the reduction in temperature, of around 0.25°C. As Recife’s weather station is situated one kilometer from the River Capibaribe and over 10 km from the Atlantic Ocean, this point receives little influence from water masses. Similarly located points will not see a drop in temperature caused by this factor.

### Density of arboreal vegetation

Vegetation is composed of living beings and, as such, has a metabolism and consumes energy, which it derives from soil and sunlight. The use of this energy for internal processes decreases the role of radiation that would otherwise be transformed into heat and transferred to the environment. Vegetation is thus one of the factors that moderate air temperature, acting also on air humidity and the direction and velocity of winds.

The evapotranspiration, grass and the shade provided by trees are also ways in which vegetation lowers the temperature of surfaces and of the air.

Freitas (2008, p. 81) notes the role of vegetation in the formation of microclimates characterized by a reduction in temperature.

Parks, squares, gardens, empty lots, and the banks of rivers and canals, which are, in general, surrounded by buildings, stand out from their surroundings, behaving in terms of climate more like a forest, although they act only on smaller surfaces in their direct proximity. Their spatial configuration conveys the idea of an island of amenities.

In the case of predominantly urban areas with a few public or private free spaces, composed of clumps of arboreal vegetation, such as parks, gardens or roadsides, there is a decrease in temperature. As Mascaró & Mascaró put it (2002, p. 49), “under clumps of trees, air temperature is 3°C to 4°C lower than in areas exposed to sunlight”. Azerêdo (2017, p. 429) have also noted the role vegetation plays in reducing air temperature in its immediate surroundings, examining certain species of tree and showing that the effect on temperature may extend as far as 90 meters downwind of a single tree. It is thus essential to examine the species of trees, their size, density of foliage, canopy volume, along with the speed and direction of predominant winds.

Natural environments, with a high density of arboreal vegetation, such as woods and forests, especially on the outskirts of cities, may help to produce temperatures lower than those recorded by weather stations.

Urban areas with arboreal vegetation, especially compact or linear masses of vegetation, with species with a dense canopy, may have no effect on heat accumulation. On the contrary, as trees are replaced by built structures, areas with arboreal vegetation, with dense canopy cover, but with the

individual trees widely spaced out have low heat accumulation, of around 0.25°C, while similar areas with widely spaced out trees and sparse canopy cover may experience medium heat accumulation, of around 0.5°C. Areas devoid of tree cover will have high heat accumulation of around 0.75°C.

### Wind permeability

Winds have a fundamental effect on climate, because they help to disperse particles present in the atmosphere and to move heat around through convection. In the case of a hot, humid coastal tropical climate, wind is one of the main factors that reduce the high temperature and humidity, making the environment pleasant for users, both within individual structures and in the city as a whole. More attention should thus be paid to ventilation in urban planning.

In dealing with the ordering of cities, the dimensions and the format of public spaces – roads, avenues, parks and squares –, as well as their balanced distribution in the urban environment, affect permeability to the predominant winds, in terms of speed and direction. In combination with the geometry of the roadways, the characteristics of buildings and the existing arboreal vegetation may or may not provide ventilation. The shape, height, width and distance between buildings all determine the speed with which the air flows between built masses. Depending on the layout and shape of built volumes, these may pose barriers, provoke turbulence, or channel air, along with various

other aerodynamic effects. The tendency to absorb and emit heat into the environment is exacerbated when the shape of the urban fabric does not allow the heat to dissipate. From the city as a whole to its center, the canyon shape also intensifies heat storage and may even form islands of heat, depending on various factors, according to studies that have identified this phenomenon in specific places and at specific times.

Spaces completely free of barriers, exposed to the winds, such as the seafront, hilltops and spaces with no buildings nearby, may possess negative heat accumulation, of up to  $-0.25^{\circ}\text{C}$ . Urban settings that are permeable to the wind, such as river banks, hillsides facing the wind and open spaces with widely spaced buildings allow the air to flow around them and exhibit zero heat accumulation, very near zero  $0^{\circ}\text{C}$ . Open urban spaces flanked by buildings, with some space between them, enabling the wind to flow through, with medium-sized clumps of arboreal vegetation and high and/or sparse canopies, are associated with low heat accumulation of around  $0.25^{\circ}\text{C}$ . Urban settings with little space between built volumes and only a few individual trees with dense canopies, blocking the wind, may occasion average heat accumulation, close to  $0.5^{\circ}\text{C}$ . Urban settings with single blocks or groups of blocks, forming barriers, with arboreal vegetation lining both sides of the road, with dense canopies forming tunnels blocking the wind flow and the dispersal of hot air, may experience high heat accumulation, close to  $0.75^{\circ}\text{C}$ .

## Ground surface permeability

The ground surface undergoes substantial alteration with urbanization, especially when permeable natural green surfaces are replaced by built structures surrounded by parking lots, roads and paved surfaces and, hence, impermeable spaces.

Soil sealing also modifies the natural drainage system, causing water to be distributed differently, both horizontally, between hydrographic basins, and vertically, redirecting rainwater, reducing evaporation and infiltration, deep or superficial, and increasing surface runoff. The water that falls as rain rapidly flows away off the surfaces of streets, avenues, forecourts, and even paved canals, while they flow more slowly over exposed or overgrown ground. The increased runoff causes the environment to dry more quickly, reducing humidity and evaporation and raising temperatures.

As Boussoalim observes (2002, p. 35), "in the city, there is much less evaporation. Most of the energy, which is not spent by evaporation, serves to heat up the lower layers of the atmosphere and raise air temperature". The paved surfaces are very hot and further increase the temperature of the air.

A ground surface is considered permeable when it allows the infiltration of water and replenishment of the water table. It thus remains moist for longer and helps to reduce the surface temperature of covering material and lowers the air temperature. When the permeable ground is covered with

vegetation, the mitigating effect of the natural environment is heightened, as the metabolism of the plants uses some solar radiation as energy, thus reducing its emission into the surrounding area.

An urban setting with a predominantly natural ground surface thus has zero heat accumulation.

Paved areas made of porous materials, such as ceramic tiles or cobblestones, and also those that intersperse permeable and impermeable stretches, may have low heat accumulation of about 0.25°C.

Partially paved areas and those paved with impermeable materials but interspersed with some permeable stretches and/or porous materials, have average heat accumulation of 0.50°C.

Areas that are fully paved with impermeable materials, especially materials with low specific heat and a high emissivity coefficient, such as concrete and asphalt, have high heat accumulation of about 0.75°C.

## Exposure to sunlight

The sun is our main source of energy and one of the most important factors so far as heat accumulation is concerned. Direct sunlight helps to increase the temperature, wear out materials and produce glare, and may cause health problems. It is important to relate the factors examined in this study one another, especially this one, since both high exposure to sunlight and the absence of it can be harmful, from the point of view of climate, and, consequently, in relation to the salubrity of

spaces on the scale of the whole city and that of individual buildings.

The shape of the city, including road systems and built volumes, has a huge impact on this factor. The orientation, length and width of roads in the road layout create greater or lower exposure to sunlight, as does its relation to the height and distribution of building volumes.

Katzschner (2007, p. 9) sees this factor as one of the most important in creating urban climates and even in the creation of heat islands in cities. A higher quotient for the relation between distance and height will have a positive effect on heat and a negative effect on ventilation, in cold climates. On the other hand, in hot, humid climates, if the distance between buildings is greater than their height, there is a positive effect on ventilation and a negative one on temperature, which a phenomenon that is much welcomed by city-dwellers in such climates.

One way of viewing exposure to sunlight is to see it in terms of the proportion of the sky that is visible, which, according to Souza et al. (2010, p. 156), is a “non-dimensional parameter, also called a configuration factor or angular factor”, which “indicates a geometrical relation between the earth and the sky and represents and estimates of the area of visible sky”, from any given point, on a street, a square, and so forth. All physical barriers (buildings, vegetation, awnings and the like) should be registered.

Urban areas with a width smaller than the mean height of surrounding buildings, generates a visible sky factor lower than

30°, which, in combination with the shade provided by trees and awnings, yields very low exposure to sunlight and a heat accumulation close to 0°C.

Urban settings with a width similar to the mean height of surrounding buildings generate an angular factor of between 30 and 60°. Depending on shade, this can lead to low exposure to sunlight and low heat accumulation of around 0.25°C.

In the case of areas whose width is greater than the mean height of buildings, depending on shade, the visible sky factor lies between 60 and 90°, causing medium heat accumulation of around 0.5°C. Finally, urban areas with width greater than the mean height of buildings, with no shade and an angular factor of 90°, generate high exposure to sunlight and high heat accumulation of around 0.75°C.

### Built-up density

Built-up density refers to the total area of existing constructions divided by a certain surface area. The urbanization process generally occurs in parallel with an increase in density of the built environment, which may be by way of juxtaposition, as in historic areas and low-income settlements, with buildings very close to one another, or by superimposition of a built area, as occurs in predominantly high-rise zones. These are the two main ways of increasing built-up density.

Increased urban density leads to a compact urban configuration, which has become one of the main principles of

sustainability, optimizing use of space, because of the proximity of residents, jobs, services and facilities (Gauzin-Müller, 2011, p. 55). However, in a hot, humid tropical climate, this environmental initiative should be considered with caution, as it has to be seen alongside other climatic factors, such as the need for natural ventilation to provide a comfortable and salubrious environment.

Increased built-up density is generally associated with land clearance and soil sealing, which help to raise the surface temperature and, thus, increase air temperature. When this density takes the form of very tightly packed buildings, with narrow streets, the urban areas produced are themselves confined and apt to store heat. When buildings are both close together and high-rise, the heat accumulation is compounded, since there is, at the same time, an increase in air temperature and a decrease in wind speed, which may also give rise to the formation of heat islands. Freitas (2008, p. 119) provides reflection and calculations regarding units of construction, the number of inhabitants in a given region, and the area in hectares, classifying them and relating population density to built-up density, based on the following classes.

In areas similar to the surroundings of the weather station up to a situation in which buildings are small and isolated, with a built area much smaller than the total land area, it can be said that heat accumulation is zero.

In an already consolidated urban area, with a population density of up to 72 people/ha and single-story buildings, set apart from one another, with some vacant lots, the heat accumulation is low, around 0.25°C.

In areas with increasing urban density, with most lots occupied and the process of high-rise development already underway, with a population density of between 72 people/ha and 144 people/ha and a built area similar to the total area, heat accumulation is around 0.5°C.

Very dense areas, with population density of over 144 people/ha, almost no space between buildings, significant high-rise development and built-up density equal to twice the total land area, heat accumulation is considered to be high, at around 0.75°C.

### Uses and road system

'Uses' refers to the way urban land is used, especially its use for construction and the kind of activities that can be conducted. On the broadest scale, we can identify rural and urban uses. Land for rural use has a large quantity of permeable ground surface and low building density, and low circulation of people and vehicles, and generates less heat compared to urban use. In cities, the main uses are housing, commerce and industry, all of which generate a certain flow of human beings, goods and services, whose production and circulation affect the climate, mainly by warming the environment. Intensive energy consumption in buildings (caused for example, by lighting and air conditioning), transport systems (which consume energy derived primarily from oil), industrial activity, commerce, services, and human waste all contribute to the formation and consolidation of the urban climate.

The road system hierarchy is characterized by the size of the roadways (length and width), the number of lanes, and the intensity of circulation, and is also

directly related to the density of vegetation, ground surface permeability, and other uses and activities. Recife's Master Plan – Law 17,511/2008, for example, classifies roads as local, collector and arterial.

Local roads are found, primarily, in residential zones, with mostly single-family residences, and low circulation of people and vehicles. In general, these are dirt tracks or cobbled, with a large amount of vegetation. Heat accumulation is thus near zero and the local temperature is preserved.

Collector roads are generally for mixed use, with residences, stores and services, increasing the flow of people and vehicles. The land surface is waterproofed, but still possesses some tree cover. These tend to be the main roads of a neighborhood and normally have low heat accumulation of around 0.25°C. Secondary arterial roads have intensive circulation of people and vehicles and are situated in a predominantly commercial area. They combine high built-up density with low density of vegetation and generally connect different neighborhoods in the same city. They therefore exhibit medium heat accumulation of around 0.5°C. Main arterial roads are predominantly used for commerce and services, with large-scale facilities (such as hypermarkets and hospitals), a high throughput of people and even higher of vehicles, especially collective public transport. These combine an impermeable ground surface (asphalt or concrete) and high building density with very little vegetation. They are usually the main roads of the city and form connections to other zones and, in the case of metropolitan regions, other cities, and tend to have a high heat accumulation of around 0.75°C.

## Construction materials

All materials exchange heat with their surroundings in accordance with the difference in temperature. Heat is transferred from 'warmer' materials to 'colder' ones, until the thermal equilibrium of the system is established. Heat exchange can occur in various ways, the main one being radiation, whereby a body emits heat energy, which can be absorbed by another body, even if there is empty space between them. Every material causes a certain degree of heat exchange, depending on its constitution, density, thickness, texture, and color (Frota; Schiffer, 1988, p. 31).

The discussion here confines itself to construction materials used to build or clad walls surrounding lots or the façades of buildings surrounding a certain area. Depending on the physical properties of reflection, transmission, absorption and emission, these materials, when heated by solar radiation and/or (direct or indirect) radiation from other bodies, may affect the temperature of urban environments. Construction materials thus play a role in the formation of urban microclimates.

Smooth dense materials, with high reflection and heat emission coefficients, such as concrete, granite and stone, and dark ones, such as asphalt, which absorb a large part of the radiation and reflect it back into the environment, as part of the heat exchange process, help to increase the temperature of urban settings. Porous more highly textured materials, such as certain kinds of ceramic tile, and elements with apertures and cavities,

such as concrete latticework and vegetation, especially trees, help to lower the temperature in such environments.

Urban settings comprising low-rise buildings, with façades in brickwork or clad with ceramic tiles, set back from the road, with vegetation, hedges, railings and latticework, contribute little to heat accumulation, which may be close to 0°C.

Urban settings with buildings of various heights, with brickwork or ceramic tile clad façades, set back from the road, with green or permeable walls, contribute little in the way of heat accumulation—around 0.25°C.

Open spaces with buildings and walls made of various materials, absorbent or reflective, may be characterized by average emission of radiation, providing medium heat accumulation of around 0.5°C.

Spaces surrounded by predominantly high-rise buildings, with high reflective walls, made of dense and dark materials, generate a high accumulation of heat in urban settings, of around 0.75°C.

## Volumetric dynamics

Built volumes constitute a major anthropogenic climate factor, because of the soil sealing of the ground they occupy and because of their interference in the surroundings. Because of the properties of their materials, they increase air temperature and reduce relative air humidity. According to their shape, width, length, height and position, they alter the direction and speed of winds, and produce aerodynamic effects. Volumes cast shadows that may fall on other

buildings. A building may also cast a shadow on itself, depending on its volumetric dynamics, heating or cooling surfaces external to it and affecting heat accumulation in the area, owing to interplay of various possible reflections of heat energy from one façade to another and to the surrounding open spaces.

For the purposes of heat accumulation estimation, volumetric dynamics will be based on the various buildings that comprise a certain urban district. For example, façades can be smooth or coarse, with recesses and protrusions, which may serve as balconies, helping to provide shade for the façade itself.

Alternating sunlight and shade cause variations in temperature, which, in turn, help wind circulation and mitigate the environmental discomfort characteristic of our hot, humid coastal tropical climate. The volumetric dynamics can also create alternative living spaces, because of the apparent passage of the sun over the surface of the earth. These spaces may be comfortable or uncomfortable, depending on their exposure to sunlight (Romero, 2001, p. 88).

Urban settings shaped by buildings that are highly dynamic volumetrically, with recesses and protrusions, balconies, eaves, awnings, brise-soleils and/or marquees, do not greatly increase temperature. These may be considered to generate very low heat accumulation of almost 0°C. Settings shaped by buildings and walls characterized by a diversity of volumes and shapes, with a moderate quantity of recesses and protrusions, may be considered to emit low levels of radiation and cause low heat accumulation of approximately 0.25°C. Urban settings shaped by buildings and walls characterized by a diversity of

volumes and shapes with mostly flat surfaces exhibit average radiation emission, causing medium heat accumulation of up to 0.5°C. Urban settings that are completely enclosed by buildings with no diversity of volumes or forms, with smooth façades and high reflective walls, characterized by high radiation emission produce high heat accumulation of around 0.75°C.

The photographs of two distinct locations shown below more clearly illustrate these points. Figure 1 shows a location in the *Linha do Tiro* neighborhood, in the northern part of the City of Recife/PE, which has an elevation of around 40 meters, lies approximately 6 km from the Atlantic Ocean, has average tree coverage, is permeable to wind, with permeable ground surface, average exposure to sunlight, low built-up density, local roads for residential use, materials with medium reflective potential and a fairly dynamic volumetrics. All of this adds up to low heat accumulation.

Figure 2 shows an urban setting in the Boa Vista neighborhood, also in Recife/PE, with the following characteristics: low elevation, continentality, low density of tree cover, wind permeability, impermeable ground surface, medium exposure to sunlight, high built-up density, arterial road with mixed use, materials with intermediate reflectivity, poor volumetric dynamics. These characteristics generate high heat accumulation.

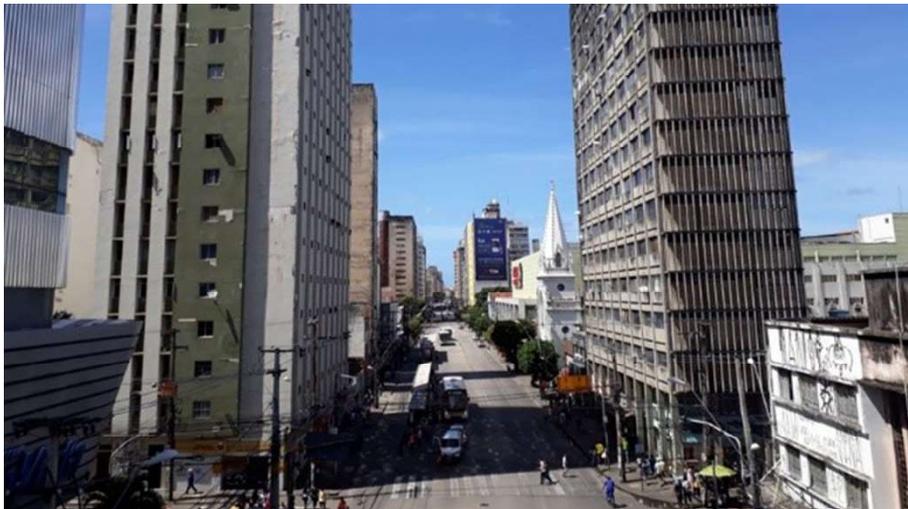
Figure 3 shows the municipality of Recife/PE and its neighborhoods. The predominance of natural elements lowers heat accumulation in some urban settings, such as those located in Apipucos, Linha do Tiro, Curado, University Campus and on the Boa Viagem seafront. The

Figure 1 – Linha do Tiro, Recife – PE



Source: Ruskin Freitas (2016).

Figure 2 – Boa Vista, Recife – PE



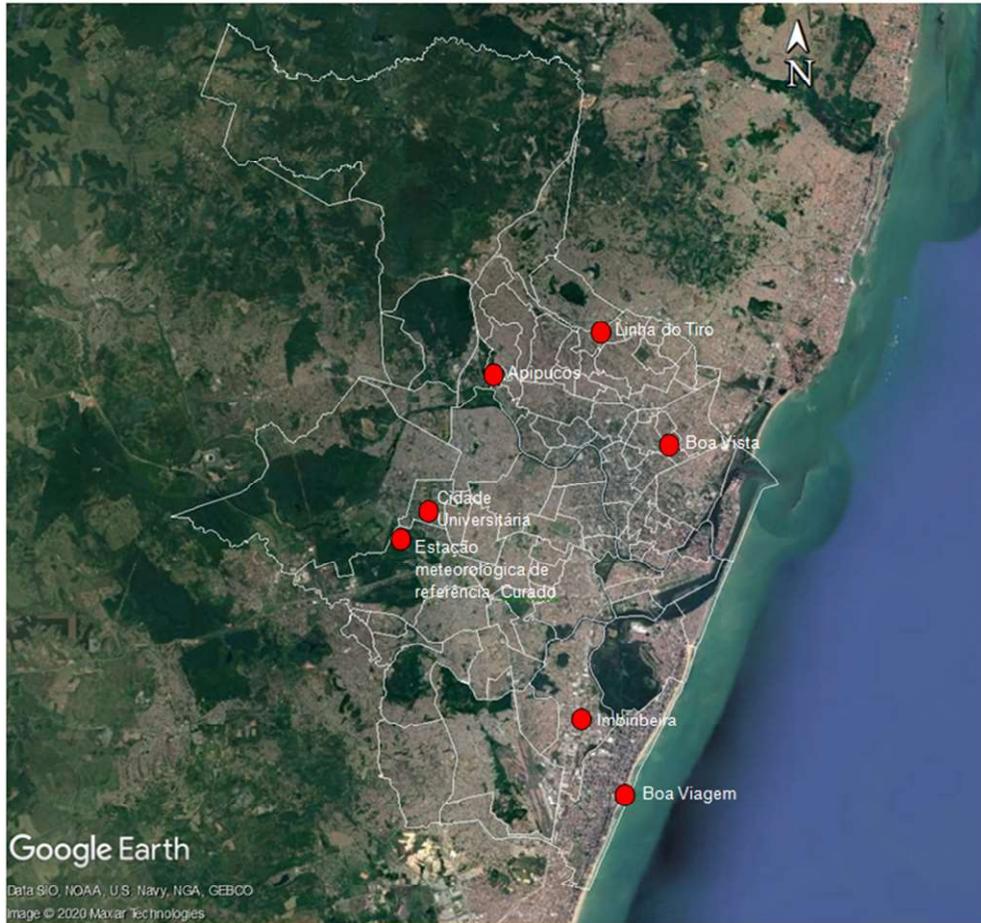
Source: Ruskin Freitas (2018).

Table 3 – Examples of estimated heat accumulation (°C) in urban localities

Urban location	Climatic factors										Heat accumulation 0°C
	Elevation	Maritimity	Density of vegetation	Wind permeability	Ground surface permeability	Exposure to sunlight	Built-up density	Uses and road system	Construction materials	Volumetric dynamics	
 Apipucos	-0,25	-0,5	-0,25	-0,25	0	0	0	0	0	0	-1,25 Negative
 Weather station Curado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0 Zero
 Cidade Universitária	0	0	0	0	0	0,25	0	0,25	0	0	+0,50 Low
 Boa Viagem	0	-0,5	0,25	-0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0	+0,75 Low
 Boa Vista	0	0	0,25	0,5	0,5	0	0,5	0,25	0,25	0,25	+2,50 Medium
 Imbiribeira	0	0	0,75	0	0,75	0,75	0,25	0,75	0,5	0,25	+4,00 High

Source: Ruskin Freitas.

Figure 3 – Recife – PE, showing the location mentioned in Figures 1 and 2 and Table 3



Source: Jaucele Azerêdo, based on images from Google Earth and Recife City Hall. Retrieved from <http://dados.recife.pe.gov.br/dataset/area-urbana/resource/e43bee60-9448-4d3d-92ff-2378bc3b5b00>, access in: 31 August 2020.

predominance of built elements leads to high heat accumulation in other urban settings, such as those in Boa Vista and Imbiribeira.

## Concluding remarks

Given the complexity of the urban climate system and the wide range of variables involved, studies of each space under analysis and/or subject to intervention is of fundamental importance prior to any initial reports and/or proposals being drawn up. It should be noted that, because of the operational difficulties involved in any environmental characterization, it will not always be possible to make detailed systematic measurements of climate elements in urban settings.

One fairly viable way of producing a preliminary characterization of an area would be to visit the area and draw up a map of thermo-environmental comfort, using field research, observation and perceptions. This would involve providing a special representation of the sensation of heat, using colors (such as blue for relatively comfortable zones, red for uncomfortable zones and yellow for intermediate zones), according to the physical characteristics of the geographical area.

Another alternative would be to use measurements from a natural environment (such as those of a weather station) and observation of local, natural and human-made, climatic factors to estimate the temperature in an environment transformed by human beings, thereby characterizing a rich urban diversity, in terms both of morphology and of environment and climate. To this end, ten

local climatic factors have been presented as points of reference, all of which are capable of altering heat accumulation in a certain urban setting. These are elevation, maritimity, density of arboreal vegetation, wind permeability, ground surface permeability, exposure to sunlight, built-up density, uses and road system, construction materials and volumetric dynamics.

The tactic was thus to develop a methodology for estimating the heat accumulation caused by the combined effect of these factors, as a way to improve knowledge of this subject and, moreover, assist urban planning. It should be noted that the variables and values outlined here are not the only ones, but these should provide a clear enough view for comparison of locations and surveying them prior to intervention.

The heat accumulation estimated for each factor was placed on a scale at intervals of 0.25°C and classified into five levels, from -0.5 to +0.75, corresponding to negative, zero, low, medium and high heat accumulation.

Likewise, the final classification of any one location should take into account the sum of the heat accumulation values for each of ten factors. The final figure, between -1.5°C and +6°C, can also be placed on the same five-point scale and compared with the maximum air temperature recorded at the Inmet weather station, which is used to represent the supposed regional temperature.

It is clear that this methodology could be subject to change. It is important, in a more in-depth analysis, to relate various positive and negative heat accumulation factors, noting the way they interfere with and influence each other. Such an evaluation is no substitute

for in-depth research and systematic measurement of atmospheric, structural and urban conditions, for the purposes of urban planning, building projects and improving the comfort of the environment. However, if a preliminary evaluation is needed, this evaluation will be extremely useful. Studies in this field have also been shown to be important for reviews of urban planning and building legislation, as such studies show the extent to which each element of an urban environment contributes to heat accumulation.

For example, if a certain area goes through an intensive period of urbanization, along with an increase in population density, high-rise development and soil sealing, there will probably be an increase in temperature and loss of environmental quality. With the application of the methodology presented here, it is possible to simulate scenarios and estimate the difference in temperature by estimating the heat accumulation before and after the proposed changes. This would cover factors such as increased levels of natural ground surface, reduced levels of occupation, and larger gaps between buildings.

Heat accumulation in urban spaces directly interferes with the quality of open

spaces, both in terms of the comfort of the environment for users of internal spaces and for the interfaces between different systems. More in-depth and extensive investigation of these local climate changes may also help us to assess the contribution of these to climate changes at a global level.

If, in a city such as Recife, with a municipality of 1.7 million inhabitants and a Metropolitan Region of more than 4 million, there is a difference of up to 6°C between locations within this area, it should also be possible, by analogy, to calculate the heat accumulation for other localities, principally those of a metropolitan character, in which environmental, morphological and socio-economic differences are exacerbated.

This methodology can be used by urban managers and technical staff, or even by students and ordinary citizens, to guide interventions that aim to improve user satisfaction, the efficiency of built space and environmental sustainability. The expectation is that other studies will be conducted both to consolidate the concepts developed here for a hot, humid coastal tropical climate and to develop others for different morphological and environmental contexts.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-7347-8302>**

Universidade Federal de Pernambuco, curso de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, PE/Brasil.

ruskin37@uol.com.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-5853-8052>**

Universidade Federal de Pernambuco, curso de Arquitetura e Urbanismo, Recife, PE/Brasil.

jaucele\_azeredo@hotmail.com

**Translation:** this article was translated by Peter Ratcliffe, peter@sharingenglish.com.br

## References

- ALMEIDA, E. M. A. (2019). *A cidade como um sistema complexo: transformações morfológicas e climáticas em Maceió*. Tese de doutorado. Maceió, Universidade Federal de Alagoas.
- ALVIN, A. T. B.; KATO, V. R. C.; ROSSIN, J. R. G. (2015). A urgência das águas: intervenções urbanas em áreas de mananciais. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 83-107.
- AYOADE, J. O. (1991). *Introdução à climatologia para os trópicos*. Rio de Janeiro, Bertrand do Brasil.
- AZERÊDO, J. F. F. A. (2017). *Verde que te quero confortável: a contribuição da arborização urbana para o conforto termoambiental ao nível do usuário pedestre*. Tese de doutorado. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- BARROS, H. R.; LOMBARDO, M. A. (2013). Zoneamento climático urbano da cidade do Recife: uma contribuição ao planejamento urbano. *GEOUSP – espaço e tempo*. São Paulo, n. 33, pp. 187-197.
- BOUSSOUALIM, A. (2002). *Contribution à la caractérisations de l'impact et de l'incidence du microclimat sur l'usage et les activités em espace public exterior – étude de cas à Blangnac*. Thèse de doctorat. Nantes, École Polytechnique.
- CARVALHO, L. T. (2018). *Mapas climáticos: instrumentos para o planejamento urbano*. Trabalho de Conclusão de Curso. Recife, Universidade Federal de Pernambuco.
- FERRARO, N. G.; SOARES, P. A. T. (1998). *Física básica*. São Paulo, Atual.
- FREITAS, R. (2008). *Entre mitos e limites: as possibilidades do adensamento construtivo face à qualidade de vida no ambiente urbano*. Recife, Editora Universitária da UFPE.
- FREITAS, R.; AZERÊDO, J. (2014). A disciplina conforto ambiental: uma ferramenta prática na concepção de projetos de arquitetura, de urbanismo e de paisagismo. *Cadernos Proarq*. Rio de Janeiro, n. 20, pp. 94-113.

- FRANÇA, L. et al. (2015). "Análise do desconforto térmico causado pela ilha de calor urbana em um bairro do Recife-PE utilizando sensoriamento remoto". In: XVII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO. *Anais...* João Pessoa, INPE.
- FROTA, A.; SCHIFFER, S. (1988). *Manual de conforto térmico*. São Paulo, Nobel.
- GAUZIN-MÜLLER, D. (2011). *Arquitetura ecológica*. São Paulo, Senac.
- INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA. *Normais climatológicas do Brasil 1981-2010*. Disponível em: <<http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=clima/normaisClimatologicas>>. Acesso em: 22 abr 2020.
- HALLIDAY, D.; RESNICK, R; WALKER, J. (2012). *Fundamentos de física: gravitação, ondas e termodinâmica*. Rio de Janeiro, LTC.
- KATZSCHNER, L. (2007). New developments in applied urban climatology. In: IX ENCONTRO NACIONAL E V ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO. *Anais...* Ouro Preto, Entac.
- LANDSBERG, H. (1981). *The urban climate*. Nova York, Academic Press.
- LOMBARDO, M. (1985). *Ilha de calor nas metrópoles*. São Paulo, Hucitec.
- MASCARÓ, L.; MASCARÓ J. (2002). *Vegetação urbana*. Porto Alegre, Masquatro.
- MASCARÓ, L. (coord.). (1996). *Estudo da influência do adensamento da cidade de Porto Alegre na ventilação urbana*. Porto Alegre, UFRGS.
- MENDONÇA, F.; DANNI-OLIVEIRA, I. M. (2009). *Climatologia: noções básicas de climas no Brasil*. São Paulo, Oficina de Textos.
- MONTEIRO, C. A. F.; MENDONÇA, F. (2003). *Clima urbano*. São Paulo, Contexto.
- MONTEIRO, C. A. F. (1976). *Teoria e clima urbano*. Tese de livre-docência. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MOREIRA, E. et al. (2017). O modelo sebal para estudos de clima intraurbano: aplicação em Recife, Pernambuco, Brasil. *Revista Raega*. Curitiba, v. 39, pp. 247-265.
- OKE, T. et al. (2017). *Urban Climates*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PIRES, A. C. F.; KNEIB, E. C.; RIBEIRO, R. J. C. (2020). Impactos da metropolização no sistema de transporte coletivo: estudo de caso na Região Metropolitana de Goiânia. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 247-272.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE (2008). Lei n. 17.511/2008 – O Plano Diretor do Recife.
- RIBEIRO, C. A. M.; BRAZ, A.; SILVA, F. (2013). Mapa de análises climáticas de João Pessoa – Paraíba. In: XII ENCONTRO NACIONAL E VIII ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CONFORTO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO. *Anais...* Brasília, Antac.
- ROMERO, M. (2001). *Arquitetura bioclimática do espaço público*. Brasília, UnB.
- SCHUTZER, J. G. (2012). *Cidade e meio ambiente: a apropriação do relevo no desenho ambiental urbano*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

- SOUZA, L. C. L. et al. (2010). Fator de visão do céu e intensidade de ilhas de calor na escala do pedestre – Sky view factor and urban heat islands intensity at the pedestrian level. *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 10, n. 4, pp. 155-167.
- STEWART, I. D.; OKE, T. R. (2012). *Local climate zones for urban temperature studies*. Disponível em: <[http://journals.ametsoc.org/bams/article-pdf/93/12/1879/3739321/bams-d-11-00019\\_1.pdf](http://journals.ametsoc.org/bams/article-pdf/93/12/1879/3739321/bams-d-11-00019_1.pdf)>. Acesso em: 27 ago 2020.
- TARIFA, J. R.; AZEVEDO, T. R. (2001). *Os climas da cidade de São Paulo: teoria e prática*. São Paulo, Geosp.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2017). World Population Prospects: the 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. *Working Paper* n. ESA/P/WP/248. Nova York, United Nations.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2019). World Urbanization Prospects: the 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). Nova York, United Nations.

Received: May 4, 2020  
Approved: October 8, 2020

# O lugar da cotidianidade no planejamento urbano: um olhar a partir do Guarituba (Piraquara/PR)

The place of everyday life in urban planning: an investigation of Guarituba (Piraquara, State of Paraná)

Liria Yuri Nagamine [1]

## Resumo

Este artigo apresenta o tema do cotidiano, tendo como objetivo investigar de que forma ele se configura como dimensão importante e fundamental para o planejamento urbano. Escolheu-se, para a análise, o bairro Guarituba, situado no município de Piraquara, periferia da metrópole de Curitiba. O procedimento adotado tem como referência a pesquisa participante, com foco para a análise “de perto” e “de dentro” em relação à dimensão “de longe” e “de fora”, e a aplicação de entrevistas semiestruturadas a moradores locais. Os resultados apresentam-se pela constituição da historicidade e da produção do espaço para moradia apresentadas a partir da investigação do Guarituba como um todo e de dois lugares dentro dele: o Conjunto habitacional Madre Teresa de Calcutá e o Jardim Orquídeas.

**Palavras-chave:** cotidianidade; vida cotidiana; planejamento urbano; lugar; moradia

## Abstract

*The article approaches the theme of everyday life, aiming to investigate in what way it constitutes an important and fundamental dimension for urban planning. The neighborhood chosen for analysis was Guarituba, located in the municipality of Piraquara, on the periphery of the Curitiba metropolis. The adopted procedure has participant research as reference, focusing on the analysis performed "closely" and "from within" as opposed to the "far" and "from the outside" dimension. This was accomplished through field observations and semi-structured interviews with local residents. The results address historicity and the production of housing space, based on the investigation of Guarituba as a whole and of two areas within it: the Madre Teresa de Calcutá housing complex and the Jardim Orquídeas allotment.*

**Keywords:** everyday life; daily life; urban planning; place; housing.



## Introdução

Situar o lugar da cotidianidade no planejamento urbano é o principal objetivo desta pesquisa, realizada no bairro do Guarituba, localizado no município de Piraquara, região leste da metrópole de Curitiba (Figura 1). A investigação teve como pressuposto a afirmação de que existe uma relação dialética entre a cotidianidade e o planejamento urbano que precisa ser assimilada na prática, entre gestores, urbanistas e acadêmicos. Argumenta-se que, por esse caminho, os problemas e as contradições da sociedade seriam apreendidos e avaliados, tendo como resultado propostas efetivas em políticas públicas de atuação do Estado. A questão principal consistiu em indagar, dessa forma, se a cotidianidade é uma dimensão, campo ou escala válida, relevante para o planejamento urbano.

Tal pergunta se encontra circunscrita dentro da discussão e da crítica sobre o planejamento urbano realizadas atualmente no Brasil, que apontam para o papel contraditório desempenhado pelo planejamento, por meio do Estado, na produção desigual do espaço das cidades. Contraditório porque o Estado, enquanto ente planejador, é, ao mesmo tempo, um instrumento para a reprodução capitalista e uma possibilidade para a realização de melhorias apropriadas pelo conjunto da sociedade.

Limonad e Castro (2014)<sup>1</sup> ressaltam, nesse contexto, o desafio do planejamento de atuar em diversas escalas, tratando-se, de acordo com Carlos (2014, p. 25), “de considerar a tendência à mundialização em escalas justapostas, ao mesmo tempo localizando o

planejamento no plano da vida e do lugar articulado e redefinido em resposta à reprodução ampliada do capital na escala mundial”.

Para a autora, o lugar permite revelar, “no nível do cotidiano, os conflitos do mundo moderno” (Carlos, 2007, p. 20), constituindo-se em um desafio à análise da dinâmica da sociedade contemporânea. À luz do conceito de lugar, portanto, esta pesquisa procurou contribuir com o aprofundamento de visões e perspectivas para o planejamento urbano a partir da cotidianidade.

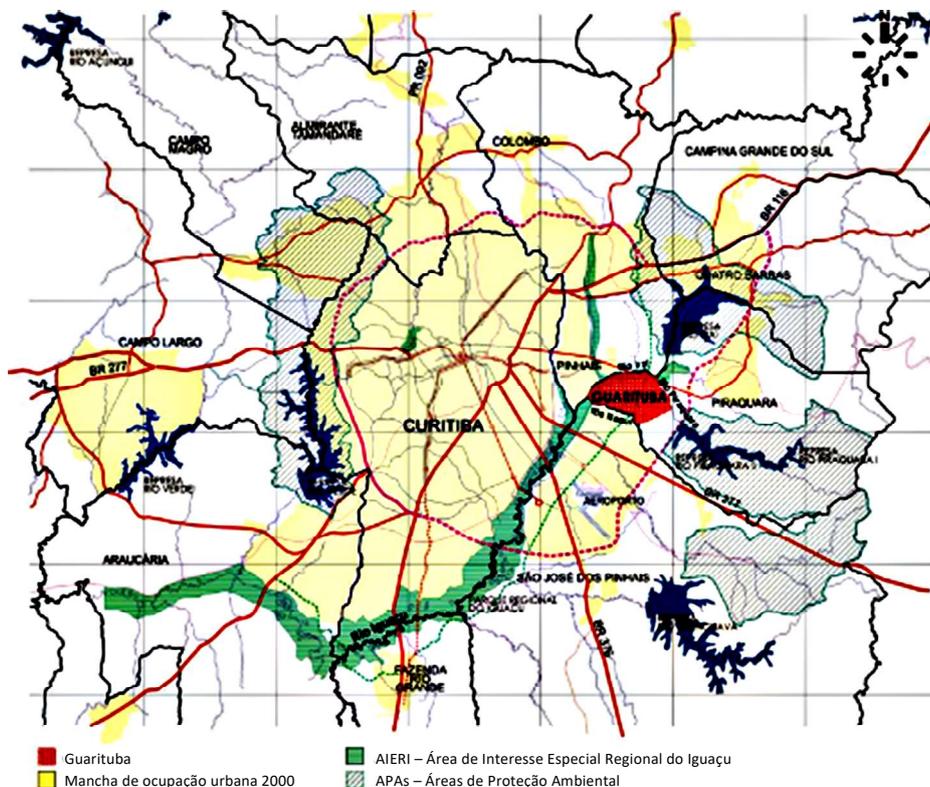
O Guarituba foi escolhido, por despontar-se como um lugar representativo de grandes desafios urbanos atuais. Ocupado por uma população de aproximadamente 36.527 habitantes<sup>2</sup> (IBGE, 2016), é um lugar historicamente marcado pela pobreza, precarização do espaço e espoliação urbana, onde as contradições vistas a partir da realidade de desigualdade socioespacial são nítidas na contemporaneidade.

## Dos conceitos sobre o cotidiano aos procedimentos de análise

Nesse sentido, partindo-se da hipótese de que as ações de planejamento urbano interferem no cotidiano da sociedade e vice-versa, sem que técnicos e urbanistas considerem a sua relevância para planejarem a partir dele, o cotidiano foi objeto principal de análise desta investigação.

A cotidianidade, por definição, caracteriza-se pelo que se faz e sucede todos os dias, pelo que se pratica habitualmente e que se

Figura 1 – Localização do Guarituba na Região Metropolitana de Curitiba



Fonte: adaptado de Comec (1999).

torna a rotina diária de todo homem; enfim, o repetitivo. É por isso que falamos em vida cotidiana, porque essa repetição diária se faz em torno da vida do homem. De acordo com Heller (2014, p. 31), essa vida cotidiana,

Todos a vivem, sem nenhuma exceção, qualquer que seja seu posto na divisão do trabalho intelectual e físico. Ninguém consegue identificar-se com sua atividade humano-genérica

a ponto de poder desligar-se inteiramente da cotidianidade. E, ao contrário, não há nenhum homem, por mais “insubstancial” que seja, que viva tão somente na cotidianidade, embora esta o absorva preponderantemente.

Para Heller (ibid., pp. 31-32), a vida cotidiana é também “a vida do homem inteiro”, e, sendo assim, ele participa dela “com todos os aspectos de sua individualidade e

personalidade”, mas não possui tempo nem possibilidade de fruir inteiramente todas as capacidades que possui. Além disso, a vida cotidiana é heterogênea, principalmente no que se refere ao conteúdo, significado e importância das atividades que se apresentam de forma hierárquica como condição para se efetivar.

Ilumina-se de importância, como referência conceitual na investigação realizada, o entendimento que nos traz Lefebvre sobre a cotidianidade. Destaca-se que a principal diferença existente entre os conceitos lefebvrianos sobre o cotidiano em relação aos de outros autores reside na temporalidade. Deve-se, assim, considerar que, enquanto para Heller, os conceitos sobre o cotidiano dizem respeito a todo homem e se inserem também em qualquer tempo; para o filósofo francês, a temporalidade é determinada, pois ele localiza seu conceito de cotidianidade na relação com a modernidade.<sup>3</sup>

Investigando a sociedade europeia das décadas de 1950 e 1960, Lefebvre (1968, pp. 38-39) concluiu que a cotidianidade e a modernidade são duas faces simultâneas da realidade existente na sociedade. O cotidiano “é o modesto e o sólido, o que vale por si, aquilo em que as partes e fragmentos se encaixam num emprego do tempo”, e assim somente aparentemente insignificante. Ao mesmo tempo, o moderno é o apenas aparentemente audacioso, “sinal do novo ou da novidade: o sumptuoso, o paradoxal, marcado pela técnica ou pela mundianidade”. No entanto, cada um desses aspectos – o cotidiano e o moderno – complementam, mascaram, marcam, legitimam e compensam um ao outro.

Para Lefebvre (ibid., p. 104), o cotidiano visto junto ao moderno não é, dessa forma, um “espaço-tempo abandonado, não é

já o campo deixado à liberdade e à razão ou ao desembaraço individuais”. Ele é “objeto de todas as preocupações: domínio da organização, espaço-tempo da auto-regulação [sic] voluntária e planejada”. Lefebvre (ibid.) propôs a definição de “sociedade burocrática de consumo dirigido”, acentuando nela “o caráter racional dessa sociedade, os limites dessa racionalidade (burocrática), o objeto que ela organiza (o consumo em vez da produção) e o plano em que incide o esforço para nele se apoiar: o cotidiano” (ibid., p. 84). Por fim, ele situa o momento em que isso ocorre: no mundo moderno, no qual o espaço da cotidianidade deixa de ser “sujeito” para se tornar objeto da organização social. Assim, em Lefebvre, a “cotidianidade seria o principal produto da sociedade dita organizada, ou de consumo dirigida, assim como seu cenário: a Modernidade” (ibid., p. 104).

O ponto chave para se compreender a *cotidianidade* lefebvriana se encontra, desse modo, no aspecto programável da cotidianidade que é percebido na relação com uma modernidade cada vez mais global, sendo este aspecto, o da mundialização, um objetivo estratégico de atuação para o consumo do capital industrial.

A dialética lefebvriana pode aqui ser observada mediante três dimensões: cotidianidade, modernidade e mundialidade. Considerando essas dimensões, o Estado, ao atuar de acordo com a lógica capitalista de produção do espaço, tratou de organizar o espaço habitado pela sociedade, mediante o planejamento urbano. Planejou e priorizou, por exemplo, o uso do carro nas cidades, e as casas foram dimensionadas e projetadas segundo conteúdos de consumo dos novos produtos e facilidades domésticas.

Na modernidade, os processos políticos, sociais e econômicos atuam em um espaço cada vez mais homogêneo, simultâneo, integrado e global. A isto, seguiram-se formas cada vez mais fragmentadas e especializadas de divisão do trabalho. Esta é uma das razões pelas quais Lefebvre (ibid., pp. 43-44) afirma que:

A cotidianidade não é somente um conceito, mas podemos encarar esse conceito como fio condutor para conhecer a “sociedade” situando o cotidiano no global: o Estado, a técnica e o tecnicismo, a cultura (ou a decomposição da cultura), etc. Tal é a nossa maneira de abordar a questão, a tentativa mais racional para compreender a nossa sociedade e a definir penetrando nela. Não é mais racional proceder assim do que fazer longos rodeios para mal a interpretar?

Sendo a cotidianidade encarada como um conceito para conhecer a sociedade, é importante observar que Lefebvre a distingue da definição de vida cotidiana. Para ele, a cotidianidade resultante do planejamento e da programação da vida cotidiana pelo capitalismo moderno abriga a redução dessa vida cotidiana. Pois, de acordo com o autor, a vida cotidiana diferencia-se do conceito de cotidianidade na medida em que representa a possibilidade: é a atitude social, com a produção pelo ser humano da sua própria vida.

Tendo em vista os conceitos acima relacionados, cabe explicitar alguns aspectos sobre os procedimentos adotados para a análise do objeto de investigação que é o Guarituba. Ressalta-se, primeiramente, que a investigação desse fragmento espacial foi realizada, de acordo com Magnani (2002), “de perto” e “de dentro”, mas sem perder de vista a

totalidade. Ou seja, os procedimentos utilizados tiveram como objetivo *identificar padrões e regularidades a partir da dinâmica do cotidiano*, não como um sistema acabado em si; mas que, na interação com outros fragmentos e dimensões de análise, pudessem explicar e apontar caminhos.

Resgatou-se, ainda, a contribuição da antropologia que, através da etnografia urbana, estabeleceu uma estratégia com dois polos de relação: “de um lado, sobre os atores sociais, o grupo e a prática que estão sendo estudados e, de outro, a paisagem em que essa prática se desenvolve, entendida não como mero cenário, mas parte constitutiva do recorte de análise” (Magnani, 2002, p. 18). A pesquisa buscou, à luz dessa estratégia, analisar o modo de produção e reprodução do espaço através do processo de apropriação da casa e de áreas para a moradia no Guarituba no cotidiano, tendo em vista quatro recortes espaciais de referência (Figura 2): (1) ruas Betonex, Herbert Trapp e Juri Danilenko – três vias estruturantes nas quais se concentram o comércio e serviços públicos e privados no Guarituba; (2) rua Pastor Adolfo Weidmann – via mais antiga do Guarituba; (3) Conjunto habitacional Madre Teresa de Calcutá (CHMTC) – construído como uma das ações do PAC/2007, através do Plano de Recuperação Ambiental e Urbanização do Guarituba (Prau/Guarituba), com o propósito de remanejar/reassentar famílias de áreas de situação de risco social e ambiental do lugar; e (4) jardim Orquídeas – constituído por um conjunto de loteamentos igualmente inseridos no Prau/Guarituba,<sup>4</sup> mas na linha de ação da regularização fundiária e implantação de infraestrutura básica (drenagem, saneamento, estrutura viária).

Figura 2 – Recortes espaciais de referência para a análise



Foto: autora, em 2017.

Nota: base imagem Google Earth (2015).

Tendo como *referência* esses recortes espaciais e também os princípios da pesquisa participante, quatro procedimentos foram aplicados na investigação da produção do espaço através da cotidianidade e da vida cotidiana dos moradores do Guarituba: (1) trabalho de observação em campo, como forma de aproximação do objeto de pesquisa; (2) entrevistas com interlocutores institucionais que colaboraram com informações adicionais, principalmente a respeito do espaço concebido no Guarituba; (3) trabalho de campo com moradores locais; (4) realização de entrevistas semiestruturadas com 39 moradores locais (16 no CHMTC, 15 no jardim Orquídeas,

5 moradores antigos e 3 comerciantes da rua Betonex), programadas previamente e realizadas entre 6 de outubro e 8 de novembro de 2016.

Finalmente, destaca-se que as entrevistas semiestruturadas foram realizadas tendo em vista perguntas dirigidas que abarcavam os seguintes assuntos:

a) historicidade: investigar a origem dos moradores entrevistados e o percurso até chegarem ao Guarituba, além das razões que os levaram a escolher esse lugar. Investigou-se como era a vida no Guarituba quando chegaram e as principais mudanças que perceberam ao longo do tempo;

b) produção e apropriação do espaço para moradia: investigar como cada um ocupou a área do Guarituba e como conquistou a moradia em que vive;

c) casa: investigar sobre o processo de construção da moradia e sua relação com a vida cotidiana da família;

d) vida cotidiana e cotidianidade: investigar a rotina de atividades que o entrevistado e sua família realizam no dia a dia para o trabalho, estudo, lazer e consumo, procurando observar como se apropriam do espaço por intermédio dessas atividades;

e) as ações do Estado: investigar a percepção dos moradores quanto às recentes transformações do Guarituba (urbanização, casa nova, regularização fundiária) e de que forma afetaram seu espaço cotidiano.

## Da análise do cotidiano vivido a questões importantes ao planejamento

A investigação realizada no Guarituba, tendo em vista o cotidiano ali vivenciado, trouxe à superfície questões importantes para o planejamento urbano, que se destacam por evidenciar o modo como a desigualdade social e urbana afeta uma parcela da sociedade que luta diariamente, por meio de arranjos improváveis, contra a precariedade. Indo além, algumas das situações analisadas revelaram a ausência do poder público, demonstrando que certas ações que se fazem necessárias não dependem de recursos, mas de atitude diante da realidade que se mostra ao se analisar “de perto” e “de dentro” o cotidiano vivido pela sociedade. As questões levantadas pela pesquisa contribuem

com o objetivo anunciado de aprofundar perspectivas de atuação no campo do planejamento urbano a partir do vivido.

Apresentam-se, a seguir, cinco questões que se mostraram mais importantes e prementes ao planejamento urbano.

### A historicidade no cotidiano moderno: simultaneidade de tempos e espaços

O Guarituba atual, que se observa “de fora”, encontra-se estruturado por três vias principais nas quais se concentram o comércio e serviços públicos e privados: as ruas Herbert Trapp, Betonex e Juri Danilenko (Figura 2). É visível a mudança na dinâmica urbana relativa ao desenvolvimento local provocado pelos projetos de urbanização da última década. O comércio e os serviços privados ou públicos de suas três principais avenidas têm se transformado pela incorporação de tempos e conteúdos de maior diversidade. Evidencia-se uma centralidade de funções, ainda que de influência local, atuando na produção do espaço, fundada na valorização do solo do Guarituba.

A dinâmica e a linguagem paisagística se identificam com outros espaços valorizados da metrópole em função das possibilidades abertas ao consumo acessível, como um renovado motivo para que mais pessoas utilizem esses espaços e um ritmo que se revela pela organização do espaço cotidiano do repetitivo, da programação da cotidianidade.

Contudo, foi possível constatar também que, ao mesmo tempo, o cotidiano de muitas famílias é ainda marcado pela inclusão precária, violência, vulnerabilidade e injustiça social e espoliação, imagem desde há muito tempo associada ao Guarituba. Em realidade,

tal contradição pode ser avaliada segundo a perspectiva de DaMatta (1997, p. 30) de acordo com o qual a sociedade moderna brasileira possui de singular o fato de ter muitos espaços e muitas temporalidades convivendo simultaneamente no cotidiano, e isto na medida em que “tanto o tempo quanto o espaço são invenções sociais”, ou seja, construídos pela sociedade dos homens.

Martins (2014, p. 175) afirma que, para Lefebvre, esse espaço é tridimensional, e o homem comum e cotidiano se move nesse espaço do percebido, do concebido e do vivido, conformando um sistema formado por uma totalidade aberta e não fechada. Ainda segundo o autor, por ser aberta, o possível pode ser elucidado na interpretação desses espaços, a partir do método desenvolvido por Lefebvre, denominado regressivo-progressivo (Martins, 2013, pp. 105-106). Neste, temporalidades desencontradas e coexistentes podem ser recuperadas pela elucidação do “percebido pelo concebido teoricamente” e da definição das “condições e possibilidades do vivido”. As possibilidades apresentam-se pelas contradições sociais dos desencontros, que não são somente confrontos de interesse entre categorias, mas também do desencontro de tempos. “Porque é o desencontro das temporalidades dessas relações que faz de uma relação social em oposição a outra a indicação de que um possível está adiante do real e realizado”.

Analisado à luz dessa descoberta de Lefebvre, o conjunto das 39 entrevistas realizadas possui a qualidade de demonstrar essa simultaneidade e interação de temporalidades desencontradas, contando aspectos da historicidade da ocupação do Guarituba no intervalo da década de 1960 até os dias atuais,

com contradições dialéticas entre o antigo e do novo; características rurais e urbanas; legal e ilegal; públicas e privadas; realidade local e metropolitana.

O antigo e o novo coexistem no espaço moderno constituído pelo processo de urbanização e pela produção de novos modos de produção e apropriação do lugar lado a lado aos donos de chácaras alemães ou ucranianos, antigos produtores de leite, que vieram na década de 1960 em substituição aos primeiros colonos, em sua maioria menonitas.<sup>5</sup> Muitos deles ainda permanecem ao longo da rua Pastor Adolfo Weidmann, alheios em seus espaços. Em suas falas, dizem que nada mudou, pois continuam a viver em suas terras como antes, sem relação com outros lugares e, ainda, segundo dizem, protegidos pela legislação que não permite que a urbanização avance sobre suas áreas, pois vivem em uma região de manancial de abastecimento.

O antigo e o novo coexistem também no traçado do Guarituba, nas lembranças dos moradores antigos que, ao olharem para espaços e vias, enxergam o antigo campo de futebol ao invés do posto de saúde; as vacas que deixavam suas marcas nos carreiros da rua Betonex e da rua Pastor Adolfo Weidmann (hoje pavimentadas); a antiga ponte de madeira do rio Iraí; os arrasta-pés na casa do velho Heinrich, onde hoje se comercializa o baile do pato; os peixinhos nas nascentes da área de várzea; e o solo fofo e turfoso.

Lembram-se de quando vieram para viver no Guarituba, como no caso de um dos primeiros moradores da Planta Santa Lúcia, no final da década de 1970. O entrevistado conta que foi chamado de louco pela família, quando tomou a decisão de finalmente

construir sua casa no meio do nada. Ele nos conta que anos depois começou a chegar mais gente: “*é como jogar um arroz no terreno e encher de passarinho*”.

Logo, um dos donos de chácaras cedeu espaço e implantaram a primeira igreja católica na rua Betonex. Era uma barraca de madeira onde se rezava missa, faziam catequese, primeira comunhão e festas religiosas. E, além da religião, os laços de vizinhança entre os moradores dos loteamentos e os donos de chácaras foram fortalecidos também pelo futebol.

Com o aumento dos ocupantes nos loteamentos, iniciaram-se os conflitos com os produtores rurais da região, pois as vacas viviam soltas por toda a extensão de terras do Guarituba, desde a avenida Pastor Adolfo Weidmann até a rodovia PR 415, sobre os lotes coloniais subdivididos, na década de 1950, e que foram logo sendo transformados em loteamentos, a partir da década de 1960.

Quando ia ver tinha mulheres tirando leite das vacas. Chegaram a matar vaca que estava esperando bezerrinho e largavam tudo lá, só tiravam as partes boas. [...] Tinha plantação de pêssego, teve que desfazer porque o pessoal invadia e roubava os insumos que usava. (E23, 2016)

Pode-se verificar a coexistência do rural com o urbano, sobretudo, no interior das próprias famílias que passaram a ocupar os loteamentos do Guarituba, legal ou ilegalmente. Provenientes da “roça”, trouxeram consigo hábitos como a criação de animais, horta e formas de sobrevivência de lugares desprovidos de infraestrutura urbana. Muitas dessas famílias mantiveram a tendência de permanecer em suas casas, conectadas a seus antigos costumes e tradições.

Verifica-se que os mais modernos, por sua vez, estabelecem com a casa uma relação de local, de refúgio da cotidianidade, do repetitivo do dia a dia de trabalho ou do mundo cheio de adversidades do lado de fora de sua moradia, seja ela legal ou ilegal. Não significa, no entanto, que vivam isoladamente, mas que possuem, a partir de sua moradia, a oportunidade de perceber o mundo pelo código da casa e da família (privado), para conviver, conforme DaMatta (1997), com o código da rua ou aquele do legalismo jurídico (público) que produz uma fala totalizada e impessoal no conjunto da sociedade.

Segundo esse conceito, a rua consistiu, no contexto analisado, na resultante da atuação dos órgãos públicos que, em função da proteção dos mananciais, ameaçou famílias de despejo e privava de infraestrutura os moradores das partes leste e oeste do Guarituba nas décadas de 1980 e 1990. As imobiliárias continuavam a vender as propriedades, pois isto não era ilegal, uma vez que os loteamentos foram aprovados legalmente. O ilegal era que fossem ocupados, pois era área de manancial protegida pelo Estado, e os novos proprietários não sabiam disso. O ilegal era também a grilagem de terras.

Foi em 1994 que ocorreu a grande ocupação “por invasão” na área do jardim Orquídeas, “*chegaram mais de duas mil famílias naquela invasão. Escurecemos e amanehecemos com a ocupação*” (E3, 2016). Segundo essa liderança local entrevistada, em função do medo da desapropriação, muitos perceberam, diante das novas ocupações, que a luta pela moradia era ainda maior, ou seja, que o interesse dos que tinham registro e dos que não tinham era o mesmo: ter um lugar para morar.

Na década que se seguiu, após 1994, o Guarituba cresceu exponencialmente. Os moradores antigos relatam que os primeiros benefícios, como a chegada da luz e da água em alguns pontos e também a construção de escola e do posto de saúde, que os deixaram felizes no início, não foram suficientes para atender à demanda por serviços básicos, na medida em que aumentava o número de famílias de renda muito baixa. O Estado, em função da condicionante ambiental estabelecida pela preservação dos mananciais, não dotava as áreas ocupadas ilegalmente (com ou sem registro de imóveis) com infraestrutura e, dessa forma, cresciam sem luz e sem água, muito menos esgoto. Assim, a informalidade aumentou com a espoliação urbana, aumentando, também, os problemas da população residente em tais espaços periféricos da metrópole.

Na década de 2010, as formações iniciais ao leste e ao oeste do Guarituba foram finalmente interligadas pela rua Juri Daniilenko, pavimentada e urbanizada em 2010, através do Prau/Guarituba (PAC 2007). Esse plano previu, dentre suas ações, a construção do Conjunto habitacional Madre Teresa de Calcutá, com recursos do PAC (2007), no qual as famílias que viviam em área de risco de enchentes ou em condições precárias de moradia no Guarituba e locais próximos foram reassentadas em 2012 e 2013.

Destaca-se que, em consonância com a expectativa gerada por esse plano, ocorreu, em outubro de 2010, a Ocupação Olga Benário, com mais de cem famílias, numa área de aproximadamente dois hectares do Guarituba, localizada próxima à rodovia PR 415. Sendo despejadas dois meses depois (2/12/2010), a partir da determinação de desocupação pela justiça, 49 famílias que declararam não ter

para onde ir foram alojadas no ginásio da Escola Municipal Heinrich de Souza. Ali permaneceram por cerca de 80 dias, quando foram finalmente retiradas pela Polícia Militar, no dia 18/2/2011, vindo a construir “seus barracos na calçada, do outro lado do muro da escola” (PSOL, 2011).

Constata-se que, diante do início de políticas públicas de investimentos no Guarituba e com a entrada do governo de esquerda no Brasil, a Ocupação Olga Benário representou uma denúncia da população em relação à continuidade do problema da moradia, atrelada às condições da produção do espaço da cidade e da metrópole como um todo. Tendo sido retirados daquele lugar que vieram reivindicar, voltaram a pulverizar-se no espaço da invisibilidade, demonstrando que o governo que ali se encontrava representado pelo setor habitacional municipal, estadual e federal manteve distância do problema da demanda por habitação de baixa renda.

Pelo acima exposto, a realidade observada “de perto”, no Guarituba, revelou a importância de se planejar a partir do plano do lugar, na medida em que a coexistência de espaços e tempos diversos e, sobretudo, de suas contradições (antigo e novo, rural e urbano, legal e ilegal, público e privado, local e regional), indica o risco de empreender ações que levam em conta o espaço percebido e concebido, mas que contém armadilhas por não perceber o vivido.

Pode-se concluir que o planejamento praticado no Guarituba (plano metropolitano, plano municipal e também o Prau/Guarituba), ao seguir um modelo definido dentro dos órgãos públicos, respaldados pela legislação e instrumentos existentes, em especial a de proteção dos mananciais, pode ter deixado de

considerar problemas e contradições vistos a partir da historicidade do lugar, tendo como base o vivido no cotidiano dos moradores. Ao agir assim, o planejador urbano assumiu sem questionar a lógica capitalista de urbanização da metrópole, corroborando um processo de desigualdade e segregação social, assentado na valorização crescente do solo e da propriedade e gerando situações que depois deverão ser enfrentadas/solucionadas por ele mesmo.

### Quando a urbanização é necessária, mas insuficiente

A investigação realizada, tendo em vista a cotidianidade nos dois lugares do Guarituba – o conjunto habitacional Madre Teresa de Calcutá (CHMTC) e o jardim Orquídeas –, mostra dois exemplos distintos de como o Estado, ao mesmo tempo que atuou em melhorias para a sociedade, implementando a urbanização de espaços, demonstrou insuficiência nas ações de urbanização promovidas – nesse caso, por meio de um plano com recursos do PAC (2007), ou seja, o Prau/Guarituba.

#### *No Conjunto habitacional Madre Teresa de Calcutá – CHMTC*

A implementação atendeu ao remanejamento e à realocação de famílias localizadas em áreas de risco ou vivendo em condições precárias em 694 unidades habitacionais no ano de 2012. Nesse caso, constatou-se que a construção do conjunto habitacional no Guarituba significou um movimento cotidiano das pessoas em direção à superação da precariedade absoluta em que viviam, por meio da aquisição de um lugar urbanizado para morar.

De fato, a possibilidade de residir em um conjunto habitacional urbanizado permitiu superar a ausência de infraestrutura básica, em especial a energia elétrica clandestina e a falta de água. A lembrança que predomina no imaginário de todos é a forma como tinham que percorrer o trajeto até suas casas, geralmente um “carreirinho” até o ponto de ônibus ou escola, numa lama preta na qual afundavam o pé, principalmente nos dias de chuva.

Considera-se que, a partir das ações do Estado, um importante passo foi dado na direção da obtenção de condições básicas de moradia. Baseado no pensamento de Locke e Hegel sobre direitos de propriedade, Holston (2013, p. 158) sustenta que o direito de propriedade fundiária é importante para os indivíduos porque, acima de todos os direitos, assegura a sua liberdade.

A contradição é que, no sistema capitalista, a propriedade está acima do direito de morar, e, nesse contexto, um indivíduo sem lugar onde residir se encontra em posição diferenciada e desprivilegiada em relação a um proprietário de terra. Sendo assim, possuir uma propriedade constitui-se em uma desigualdade na linha de partida, tornando a liberdade uma função da propriedade. Holston (ibid., p. 159) afirma, assim, que “um governo responsável pela liberdade de seus cidadãos deve garantir a propriedade como uma de suas principais obrigações”.

Contudo, com base no estudo, foi possível verificar que a urbanização e a obtenção de uma casa são tanto fundamentais como insuficientes para a superação das injustiças. A investigação realizada demonstrou que muitas famílias se encontram também na linha de partida, no que se refere à garantia de acesso

ao necessário para viver a cotidianidade, enquanto produto organizado e programado do conjunto da sociedade. Alguns exemplos revelam essa situação:

- sob a perspectiva das condições de investimentos na nova casa, constatou-se que seis dos entrevistados no CHMTC trabalham na informalidade, sem garantia de uma renda mensal. E embora dois deles tenham murado e realizado alguma reforma, para estes, reservar dinheiro para isso significa muitas vezes deixar outras prioridades de lado, como se alimentar adequadamente ou pagar as contas de luz e água. Estas famílias são as que se encontram também temerosas com relação ao pagamento que deverão efetivar durante dez anos para possuir o registro do imóvel;

- em relação ao lugar onde realizam as compras para o dia a dia, verifica-se que também nesse caso são nítidas as limitações decorrentes do padrão financeiro das famílias. Aqueles que possuem a oportunidade de integrar-se à cotidianidade moderna do trabalho (no ritmo do trabalho fixo e da rotina diária, condição designada ao homem moderno da sociedade do consumo) consomem com frequência os produtos dos novos espaços urbanizados, dos supermercados das vias principais, onde se encontra de tudo. Contudo, a precariedade de muitas famílias evidencia-se na preferência em permanecer em casa sem gastar, comprando apenas aquilo de que precisam e com os recursos que possuem nesse dado dia. Outros nem saem de casa, pois é comum realizar a compra com os vendedores ambulantes de cestas básicas, com os quais possuem a vantagem de poder pagar depois ou em duas vezes;

- a maior parte dos entrevistados respondeu que há muito tempo não fazia compras de roupas, podendo ser constatado, também, que famílias com crianças recebem ajuda da igreja;

- ao contrário do que possa transparecer pelo desenho do conjunto, que destina amplos espaços para o automóvel, são poucas as famílias que possuem carro; as largas vias que circundam os três grandes espaços públicos centrais permanecem, a maior parte do tempo, vazias. É interessante observar que ter um carro em espaços com precariedade e vulnerabilidade social significa ser solicitado a todo momento para prestar ajuda à comunidade;

- a infraestrutura urbana e a construção de um novo posto de saúde não minimizaram a ausência do Estado no atendimento básico da saúde, pois a demanda continua a ser muito maior do que o atendimento existente. O mesmo acontece com a educação. Além disso, verifica-se certa preocupação entre alguns entrevistados com relação à qualidade do ensino nas escolas locais.

Tais evidências ressaltam, dessa forma, o aspecto da vulnerabilidade social como um problema estrutural. Nessa direção, de acordo com Volochko (2011), as transformações para uma possível inclusão de habitantes na cotidianidade ocorrerão tendencialmente na forma do cotidiano desigual, “como reprodução necessariamente desigual e contraditória do capitalismo” (ibid., p. 210).<sup>6</sup> E, sendo assim, a forma do cotidiano desigual é a cotidianidade que se realiza de forma contraditória, conforme constatado na investigação de “dentro” do CHMTC, como “presença-ausência do Estado, como realidade-representação” (ibid.).

*No jardim Orquídeas*

A diferença do jardim Orquídeas com o CHMTC consiste no fato de que muitas famílias ali já contavam com condições básicas de vida resolvidas quando se iniciaram as ações do governo em 2007, pois a ocupação existia desde a década de 1980. Porém, outras tantas que vieram ao longo do tempo ocupando “por invasão” enfrentavam ainda um cotidiano marcado pela desigualdade e pela dificuldade em se inserir em um mercado de trabalho formal (no ritmo do trabalho fixo e da rotina diária, condição designada ao homem moderno da sociedade do consumo).

Se o cotidiano desigual é uma constatação realizada graças à investigação do CHMTC visto “de dentro”, o jardim Orquídeas constitui uma representação evidente desse modelo somente com a observação “de perto” e de passagem. Apesar de já estar previsto no plano de que as obras de infraestrutura de drenagem no jardim Orquídeas seriam efetuadas ao final do cronograma, houve um grande atraso de implementação do PAC II/2007; e, em 2015, quando esta pesquisa foi iniciada, era evidente o abandono das ações do governo, o que também foi identificado nas falas dos moradores em 2016.

No jardim Orquídeas, a realidade demonstrada por trás do que alguns técnicos chamaram de “descompasso das obras” é cruel. Conforme se constatou, a informação constante no PTTS/2010 de que a rede de esgotamento sanitário se encontrava instalada não era verdadeira. As casas não estavam ligadas à rede de coleta principal, o que acarretou, diante do atraso no prosseguimento e finalização das obras estruturais, um processo reverso à intenção de melhoria da qualidade de vida: ligações

clandestinas de esgoto foram realizadas, ao passo que aumentava a densidade populacional e de edificações no lugar – impulsionadas pelo anúncio do PAC/2007 e do programa “Direito de Morar”. Essas ligações, associadas aos inúmeros aterramentos que elevaram consideravelmente o nível da rua e dos novos lotes, tiveram o efeito de reproduzir um problema existente e que já tinha ocorrido em outras regiões do jardim Orquídeas: as enchentes e o refluxo de esgoto para dentro das casas.

Aponta-se que a insuficiência nas ações de urbanização, nesse caso, refere-se à falta de um trabalho social para a implementação das ações de infraestrutura no jardim Orquídeas – assim como ocorreu com o processo para a implementação do CHMTC – que pudesse minimizar parte dos transtornos ocasionados às famílias pelas obras.

### Projeto fora do lugar desconsidera evidências há muito tempo estabelecidas

A investigação sobre o cotidiano, tendo em vista as entrevistas realizadas junto aos moradores do CHMTC, possibilitou apreender o contraditório com relação às formas de apropriação e produção do espaço pelos moradores, mediante o determinismo projetual de técnicos e instituições. Essa contradição está presente na concepção do espaço pelo Estado, que tenta reproduzir o modo de vida da cotidianidade moderna, como forma de realizar a inclusão social. O Estado, com o compromisso de reduzir as desigualdades historicamente constituídas, acaba por evidenciar a falta de percepção de urbanistas e gestores urbanos sobre a realidade vivida, tendo como

consequência uma paisagem adversa em relação ao idealizado, cujo projeto tinha o objetivo de humanizar o espaço.

De fato, como princípio norteador, o projeto do CHMTC propunha uma escala próxima ao morador, com base em um desenho concebido para promover as relações de vizinhança e diversificar o modelo das casas (geminada, isolada, adaptada para deficientes e sobrado). Ferraz (2016) relata que, com o intuito de aproximar-se da escala humana, foram criadas ruas internas em cada quadra, de uso dos moradores, separando o pedestre do carro. A ideia era que essas ruas promovessem maior relação entre os vizinhos, tendo sido concebidas para serem iluminadas, sem muros e utilizadas conjuntamente entre as famílias. Sendo assim, a parte frontal das casas foi voltada para essa via interna e a parte posterior para a via local, por onde entrariam os veículos automotivos. Além das ruas internas, observa-se que algumas das vias destinadas a carros não possuíam saída, o que induzia sua utilização prioritária para pedestres e crianças. Com função similar, foi denominado “eixo verde central” o grande espaço que deveria ser apropriado pelos moradores para eventos cívicos e de lazer. O entrevistado conta que receberam ajuda de professores da Universidade de Pádua da Itália na concepção do conjunto, que resultou na interação de aspectos ambientais, das pessoas e da paisagem, *“podendo-se ver o ambiental da serra do mar e dos campos”*.

Contudo, logo nos primeiros anos do processo de ocupação e apropriação do espaço da casa e da rua pelos moradores, ficou evidente que o modelo idealizado pelos urbanistas projetistas era inadequado, caracterizando-se como um projeto fora do lugar. Pode-se dizer, resguardadas as boas intenções

dos projetistas, que a concepção utilizada de “espaços humanizados” estava fadada ao fracasso desde o início, pois o domínio do tráfico e da violência era evidente no Guarituba desde a década de 1990. O medo do convívio diário com o tráfico e a morte se constituiu num dos aspectos comuns presentes em todas as entrevistas.

Ressalta-se que não é novidade a conclusão desta pesquisa, considerando-se as críticas e análises existentes sobre os conjuntos habitacionais no Brasil desde a década de 1960. No entanto, verifica-se que tais evidências não foram consideradas como condicionantes projetuais. Pode-se inferir que certo autoritarismo prevaleceu, por intermédio da reprodução de práticas de projetos (com contribuição de profissionais vindos da Europa), definindo, em relatórios e desenhos de prancheta, o tratamento paisagístico ou a forma como as relações de vizinhança e a segurança das famílias ocorreriam.

Tal determinismo projetual se mostrou especialmente grave no CHMTC, com relação à definição de vias internas às quadras (Figura 3). Com o problema da violência e do tráfico, muros foram sendo erigidos, e a paisagem resultante demonstra a imagem da negação do espaço público da rua, como se as famílias voltassem suas costas para a via interna. Essas vias foram transformadas em pontos de vendas de drogas e rotas de fuga dos traficantes, além de evitadas pelos moradores locais.

Apesar de o medo ter sido o motivo fundamental de se erguerem os muros nas ciclovias, estes também são associados ao fato de que as casas, sendo muito pequenas, não constituíam espaço suficiente para manter a privacidade das famílias sem que a rua, com suas leis e imposições (instituídas ou não),

Figura 3 – Via interna antes (2012) e depois (2016)



Fotos: autora, em 2016.

violassem o espaço do lar. Para uma parte dos moradores, as diferentes tipologias de casas não se traduziam em qualidade; antes significaram, para a maioria que recebeu casas geminadas, a impossibilidade de aumentar o espaço interno de suas moradias.

A definição dos territórios das gangues rivais dentro do conjunto não se realizou sem que houvesse muitas mortes. Os sobrados tornaram-se torres de vigilância dos traficantes e as vias internas locais, em pontos de venda dos “aviões”. Todos sabem que, ao cair da tarde, as vias internas são intransitáveis e que, além disso, servem como caminhos de fuga quando a polícia

aparece: moldadas pelos muros, são todas iguais; pulando-se os muros para dentro de um quintal, dificulta-se a perseguição dos policiais.

Verifica-se que o desenho do conjunto destinava amplos espaços e vias para a mobilidade do automóvel, realizando uma conciliação duvidosa com a prioridade dada ao pedestre nas ruas internas. O projeto traz à lembrança o modelo haussmaniano de Paris, cujas largas vias foram projetadas para a passagem do exército de Napoleão em caso de guerra; nesse caso, para o policiamento do conjunto.

Ideias fora do lugar, um projeto fora do espaço e do tempo do Guarituba.

## Valorização imobiliária *pari passu* aos problemas da inclusão social precária

Com uma paisagem aparentemente homogênea pela urbanização e modernização de certos espaços comerciais, residenciais e de serviço no Guarituba, destaca-se também a crescente valorização imobiliária, com substituição do valor de uso da terra (que cumpre uma função social) pelo valor da troca, quando a propriedade passa a valer mais.

O problema da valorização imobiliária que redundava na inclusão social precária constitui tema amplamente discutido e avaliado na crítica ao planejamento urbano. Não se pretendeu aprofundar essa crítica a partir desta investigação, mas destacar que o estudo realizado a partir do cotidiano aponta para o fato de que, com poucos recursos e tempo, foi possível realizar um diagnóstico da situação atual que dados quantitativos não são capazes de apreender, a curto prazo, com relação a esse tema. Três situações servem para ilustrar essa afirmação.

A primeira delas refere-se ao fato de que, embora para alguns, no Guarituba, a terra tenha se tornado mercadoria rentável pela sua valorização, para muitos outros, ainda predomina a situação de insegurança sobre a posse da propriedade. Tal insegurança foi verificada no temor que existe entre muitas famílias de se tornarem inadimplentes e perderem suas casas, caso não consigam efetuar os pagamentos das prestações das moradias no conjunto habitacional.

São famílias que subsistem no limite de sua economia e, para elas, pagar um aluguel ou a parcela da posse de um imóvel

significa deixar de consumir o básico: alimentação, saúde, educação, luz ou água. Apesar de residirem sob um teto construído com recursos do governo, vivem a mesma situação de precariedade constituída pela falta de condições básicas de vida. Isto mostra que as ações e obras do governo significam uma inclusão precária dessas famílias na sociedade.

Da mesma forma, outros que não adquiriram um imóvel no conjunto habitacional, mas a promessa de regularização fundiária, vivem o temor de que isto não se concretize pela impossibilidade pagar por tal serviço. Recentemente, no final de 2016, a Cohapar realizou convênio com imobiliárias para promover a regularização fundiária do Guarituba. Um dos moradores entrevistados que aderiu à proposta de regularização conta que a imobiliária cobra pelo serviço o preço de “R\$4.500,00 à vista, podendo esse valor ser pago em até 60 vezes com parcelas de R\$100,00”. Ele optou por regularizar em 12 meses e complementa: “*Quem não tem dinheiro não faz*”.

Outra situação representativa do processo agressivo de especulação imobiliária em andamento no Guarituba é o caso da entrevistada que assinou um contrato de compra e venda de sua propriedade de uma imobiliária, na rua Juri Danilenko, no final da década de 1980. As prestações do contrato: 60 vezes para, então, efetivar a compra com o registro de imóveis. Pagou 46 prestações, “*aí como alguns não pagavam nada e outros pagavam muito menos e como eu andei numa crise, eu parei de pagar*”. Em 2014, outra imobiliária bateu à sua porta. Descobriu que a imobiliária com quem fechara o contrato havia vendido a propriedade inadimplente para outra e que agora esta queria o imóvel, alegando que era

uma “invasora” desde 2009. Na primeira audiência com o juiz, um acordo para “*terminar de pagar para reaver o imóvel*” não pôde ser realizado, porque o outro proprietário, seu irmão, não estava presente. Para a segunda audiência, preparou-se, contratando um advogado para o qual entregou todos os originais de seus documentos de recibos de pagamentos e contratos. Nessa audiência, esse advogado não compareceu e teve que concordar em sair do lugar, recebendo em troca um lote em outro local. Nunca mais conseguiu reaver os documentos que entregou, o advogado alega nunca os ter recebido.

Os três casos acima ilustram situações de famílias que, no limite da precariedade, convivem com os problemas ocasionados pela valorização da terra. Demonstram situações evidentes da necessidade de ação de políticas públicas inclusivas, com a presença do Estado junto a situações específicas que se identificam pela incapacidade de parte da sociedade de alcançar os benefícios dos projetos e programas estabelecidos por essas políticas. Destaca-se, dessa forma, que o Estado se torna ausente quando trata a desigualdade social a partir de programas que consideram a sociedade como se ela fosse homogênea. As evidências acima demonstram que ela não é.

### Em destaque para o planejamento: a superação de limites

Verifica-se que, diante da ausência do Estado em questões primordiais para grande parte do Guarituba, a vida cotidiana de muitas pessoas resume-se na superação diária de limites estabelecidos por ações do Estado. Esse movimento

de superação constante constitui-se no mais importante cenário identificado pela investigação no CHMTC e no jardim Orquídeas.

O espaço interno do CHMTC e do jardim Orquídeas pode ser analisado a partir do seu contraste com o espaço externo, ao passo que existe uma interação cotidiana entre eles. O movimento repetitivo diário de estudantes pelas calçadas da rua Juri Danilenko, na entrada e na saída das escolas, não deixa dúvidas de que o CHMTC possui um elevado número de crianças. Ao percorrer o conjunto de carro, pelas vias internas e externas, observa-se, contudo, que quase não há crianças nas grandes áreas públicas no horário de contraturno das aulas.

Passando a entender a lógica de dominação do território pelos traficantes, verifica-se que, nos interstícios permitidos de espaço e de tempo, as crianças utilizam inteligentemente a rua, em horários e locais específicos – geralmente na rua larga e não interna, nos cantos das quadras voltados para a praça e não na praça (Figura 4). Sabem que devem voltar para dentro de casa antes do anoitecer e que, nesses horários, devem evitar as ruas internas. As crianças, no contraturno, possuem uma vida cotidiana limitada pelas regras definidas pelos grupos de traficantes na rua. Obedecem a elas e aprendem, desde cedo, que esses códigos garantem a sua sobrevivência no local.

Observou-se ainda, nos depoimentos dos entrevistados, a indicação de espaços como se fossem separados por uma linha. A relação de “dentro e fora” do conjunto é exposta por uma linguagem de segurança para os que vivem perto da rua Juri Danilenko e de insegurança em seu interior. Da mesma forma, o limite municipal entre Pinhais e Piraquara, situado

Figura 4 – O espaço da criança



Fotos: autora, em 2016.

no contorno oeste do Guarituba, estabeleceu-se pela separação de privilégios para quem vive do lado de lá em relação aos que vivem do lado de cá, sem que se possa separar os laços históricos, familiares e de distância que unem os espaços. A separação/interação ficou evidente também na historicidade do movimento constante de vizinhos vindos de fora em relação aos que estavam dentro nas várias épocas e ocupações que ocorreram ao longo do tempo, passando a dividir os mesmos problemas, impostos geralmente pelas leis de ocupação restritivas do lugar.

A dimensão da cotidianidade revela, ao planejamento, por meio desses movimentos de superação e de interação, a necessidade de se pensar pelas contradições do vivido, da totalidade e do significado do Guarituba no processo de reprodução da RMC. Vale a pena repetir o que disse Lefebvre: “[...] a dificuldade consiste em que é preciso mostrar que os fragmentos não se dispersam e não se isolam, mas convergem num projeto de transformação do mundo” (apud Martins, 1996, p. 13).

A falta de perspectiva nos discursos das famílias apontou para a importância de se observar para além dessa aparente passividade, permitindo entender o que quis dizer Martins (2013) ao se referir à realidade do homem simples brasileiro, que somos todos nós. A partir de casos de extrema precariedade do Guarituba, esse homem simples revela a ironia da irracionalidade que se instala nas ações do governo ao planejar, tendo como referência uma cotidianidade moderna, sem a necessária aproximação com as contradições nesse tempo e nesse espaço. Revela, ainda, que, diante da presença-ausência do Estado, a cotidianidade é vivida pela constante interação dos diversos espaços e temporalidades, na negação e na

superação, com continuidades e discontinuidades, com justiça e injustiças, vida e morte, revelando o anômalo e o inacabado da modernidade brasileira.

Martins (ibid.) destaca que, tanto para Lefebvre como para Heller, essa constante interação implica, diante do banal e do insignificante, o surgimento de momentos de “elevação acima da cotidianidade”, instantes superiores e criativos, o que significa, em poucas palavras, a possibilidade de “mudar a vida” e, também, de “mudar de vida”. Enxergar essa possibilidade oportuniza uma forma de empoderamento da sociedade, de modo a se responsabilizar pela gestão de suas necessidades, tomando de volta do Estado direitos confiscados por este ao assumir a lógica capitalista da urbanização, produzindo a desigualdade social.

A partir da investigação realizada, observaram-se formas criativas de superação, ligadas à necessidade de sobrevivência e, por isso, conectadas a laços de solidariedade e de vida cotidiana. É o que se observou na atitude das mulheres que, para ficarem ao lado de seus filhos em casa, procuram formas alternativas de incrementar a renda da família, realizando bazares de roupas e cuidando de crianças do bairro. Uma das mulheres passou parte da sua vida vendendo produtos trazidos por mascates, sem nunca sair do Guarituba; outra aumentava a renda familiar descascando alho em casa para uma empresa.

Da mesma maneira, encontraram-se os jovens que procuram caminhos alternativos para as condições impostas pela precariedade, desafiando a péssima qualidade da educação local, que tende a dificultar a entrada em uma universidade. Verificaram-se, ainda, formas de superação da ausência do Estado, construídas no tempo e no espaço da intrincada estrutura

da vida cotidiana, a qual, de acordo com Heller (2014), é heterogênea, complexa, “feita de momentos de espontaneidade, probabilidade e possibilidade, economicismo, pragmatismo, ultrageneralização, precedentes, imitação e entonação” (p. 34). E por isso mesmo, carrega da de alternativas e escolhas.

As formas criativas de superação estão relacionadas também com a definição de Lefebvre de vida cotidiana, já que, na complexa dimensão da programação da vida pela cotidianidade moderna, o cotidiano desigual estabelece-se para muitas famílias por movimentos que têm como respaldo a procura por um “habitar”. Esta é a situação dos moradores que residem em sua “casa como um poeta”, onde a precariedade impõe necessariamente o valor de uso e não o consumo como condição, conforme pôde ser constatado na investigação realizada. Esses moradores parecem compreender o que diz Lefebvre, quando revela que a cotidianidade resultante da programação da vida cotidiana pelo capitalismo moderno abriga a redução da vida cotidiana. Enquanto frutos da cotidianidade moderna desigual, valorizam a vida cotidiana que possuem, lutando em seu dia a dia, utilizando arranjos improváveis, contra as precariedades.

## Conclusão

É possível concluir que muitas famílias no Guarituba vivem desigualmente a cotidianidade, com momentos de alienação e desalienação (comunitária), com a presença de um poder público que se manifesta por uma ausência, não reconhecendo o cotidiano como forma

relevante de análise e atuação. Essa ausência, conforme se constatou, tem graves consequências, que interferem na implementação de projetos urbanos, apontando ser necessário e possível a inter-relação entre planejamento urbano e cotidianidade, ao invés do que ocorre, qual seja, uma mútua redução.

Dessa forma, a vida cotidiana e a cotidianidade constituem-se em dimensão, campo e escala válidos e, sobretudo, necessários para a atuação do planejamento urbano, devendo estar em sua base, enraizadas entre a teoria e a prática. Sendo assim, a investigação aponta que gestores públicos, acadêmicos e também a população não podem se abster do aprofundamento no estudo da vida cotidiana e da cotidianidade, como importante dimensão para o planejamento urbano. É emergencial repensar o significado da atuação interescalar, do plano à sua execução.

O planejamento urbano deve ter um papel mediador das contradições observadas, aprofundando-se em reflexões existentes, como o conceito de um planejamento subversivo (Randolph, 2014). Para o autor, o Estado tem atuado de forma a abstrair as manifestações insurgentes, encarando-as como temporárias. Seu conceito de planejamento subversivo trabalha justamente o aproveitamento das experiências insurgentes, mas atuando na base de sua formação, na dimensão da cotidianidade. É subversivo porque, ao não confrontar diretamente o sistema, cria “na práxis cotidiana formas duradouras que não se submetem às forças colonizadoras dos sistemas” e está “baseada na própria ignorância do sistema em reconhecer a integração social como elemento estrutural para a sua sobrevivência” (ibid., p. 48).

Nesse sentido, vale refletir também sobre o pensamento de Souza (2002) que acredita em formas de desenvolvimento socioespacial por meio do princípio da autonomia de Cornelius Castoriadis. Para Souza, não se trata de eliminar a figura do Estado radicalmente, mas de compreender o processo envolvido nos diferentes graus de autonomia que existem ou podem existir, o que permitiria, ao Estado, vislumbrar e protagonizar soluções a partir do aumento do grau de autonomia dos desprivilegiados. Entende que conflito e poder não estarão nunca ausentes, pois uma sociedade dita justa deveria ser aquela que deixa constantemente aberta a possibilidade de discussão sobre as leis que adotou como justas.

Uma sociedade autônoma iria, dessa forma, sendo construída ao longo do tempo, a partir da abolição gradual da separação entre dirigentes e dirigidos “dando-se a oportunidade de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes” (ibid., p. 175). Mesmo que esteja implícita a ideia de gradualismo em Souza, o autor deixa claro que a necessidade da “participação popular” deve ser radicalizada ao máximo, não se devendo contentar com o modelo da participação por consensos.

São discussões que se integram à velha, mas nem por isso obsoleta, luta pelo direito à cidade, considerando, contudo, e, por fim, o planejamento com base na cotidianidade.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-2440-7510>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais Urbanas e Ambientais. Curitiba, PR/Brasil.

Observatório das Metrôpoles, Núcleo Curitiba. Curitiba, PR/Brasil.

liriaok@gmail.com

## Notas

- (1) Livro resultante de simpósio realizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), em julho de 2013, o que demonstra a atualidade das discussões.
- (2) População estimada pela autora a partir de dados por setores censitários do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) que o Guarituba engloba.
- (3) A análise feita por Lefebvre abarca o período a partir do pós-segunda guerra mundial, quando iniciou a escrever a série, dividida em três tomos, do livro *Critique of everyday life* (2014). Tomo I – “Introdução” (1977); Tomo II – “Fundamentos de uma sociologia da cotidianidade” (1980); e o Tomo III – “Da modernidade ao modernismo, por uma metafísica do cotidiano” (1981).

- (4) Vila Lory, Jd. Assaí, Jd. Monte Líbano, Jd. Tocantins, Jd. Tarumã IV e Jd. Orquídeas.
- (5) Que deixaram o Guarituba para formar a colônia Witmarsun em Palmeira/PR.
- (6) Volochko (2011) chama a atenção, em sua tese, sobre o estabelecimento do que denomina cotidianidade desigual, que vai sendo produzida nos espaços ou entre as pessoas, cuja realidade vivida baseia-se em um infracotidiano, ligado à informalidade, podendo ser destacado, é ainda predominante no conjunto habitacional.

## Referências

- CARLOS, A. F. A. (2007). *O lugar no(do) mundo*. São Paulo, Labur Edições.
- \_\_\_\_\_. (2014). “A lógica do planejamento versus a dialética do mundo”. In: LIMONAD, E; CASTRO, E. R. (orgs.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná (2011). *Projeto de trabalho técnico social*. Curitiba, Cohapar.
- COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (1999). *Área de Interesse Social do Guarituba*. Curitiba, Comec.
- DAMATTA, R. (1997). *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro, Rocco.
- FERRAZ, M. (2016). *Entrevista concedida pelo arquiteto coordenador da equipe que elaborou e executou as obras do Conjunto Habitacional Madre Teresa de Calcutá*. Curitiba, 1º nov.
- HELLER, A. (2014). *O cotidiano e a história*. São Paulo, Paz e Terra.
- HOLSTON, J. (2013). *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística (2010). Banco de Dados Agregados. Censo demográfico e contagem da população. IBGE. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=3175&z=cd&o=7>>. Acesso em: 29 ago 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016). Banco de Dados Agregados. Censo demográfico e contagem da população. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=3175&z=cd&o=7>>. Acesso em: 29 ago 2016.
- JACOBS, J. (2000). *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo, Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (1968). *A vida quotidiana no mundo moderno*. Lisboa, Ulisseia Limitada.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Critique of everyday life (the one-volume edition)*. Nova York, Verso.
- LIMONAD, E; CASTRO, E. (2014). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- MAGNANI, J. G. C. (2002). De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 49, pp. 11-29.

- MARCOS, V. de (2006). Trabalho de campo em geografia: reflexões sobre uma experiência de pesquisa participante. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, n. 84, pp. 105-136.
- MARTINS, J. S. (1996). *Henri Lefebvre e o retorno à dialética*. São Paulo, Hucitec.
- \_\_\_\_\_. (2013). *A sociabilidade do homem simples*. São Paulo, Contexto.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Uma sociologia da vida cotidiana*. São Paulo, Contexto.
- PSOL – Partido Socialismo e Liberdade (2011). Toca de peixe – vídeo sobre ocupação em Guarituba. 27 fev. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KldzBLddpKg>>. Acesso em: 3 set 2016.
- RANDOLPH, R. (2014). “Subversão e planejamento como ‘praxis’”. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. (orgs.). *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- SOUZA, M. L. (2002). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- VOLOCHKO, D. (2011). *Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Texto recebido em 4/abr/2018  
Texto aprovado em 19/abr/2020



# O empresariado urbano nos projetos de revitalização portuária no Rio de Janeiro

Urban entrepreneurs in port revitalization projects in Rio de Janeiro

Júlia Erminia Riscado [1]

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a atuação do empresariado urbano na zona portuária carioca até a implantação do Projeto Porto Maravilha. De início, o artigo aborda as referências teóricas que norteiam os estudos sobre o lugar dos grupos de interesse no processo de formulação de agendas, ressaltando o papel dos empreendedores políticos. A segunda parte da exposição traz uma recuperação histórica dos projetos de revitalização para a região portuária desde a década de 1980. A partir do recorte estabelecido, foi possível observar a participação de determinados grupos empresariais e agentes públicos envolvidos na elaboração dos projetos. Pretendeu-se identificar, com isso, seu papel relevante na gestão e na elaboração de políticas urbanas na cidade do Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** empresariado; grupos de interesse; zona portuária; revitalização; Rio de Janeiro.

## Abstract

*This article aims to analyze the performance of urban entrepreneurs in the Rio de Janeiro port area up to the implementation of the Porto Maravilha Project. Initially, the article addresses the theoretical references that guide studies about the place of interest groups in the process of formulating agendas, highlighting the role of political entrepreneurs. The second part of the article provides a historical recovery of the revitalization projects for the port region since the 1980s. Based on this, it was possible to observe the participation of certain business groups and public agents in the development of the projects. Our intention was to identify their relevant role in the management and in the making of urban policies in the city of Rio de Janeiro.*

**Keywords:** business community; interest groups; port area; revitalization; Rio de Janeiro.



## Introdução

A implantação de indústrias e a mecanização do campo intensificaram de maneira drástica os problemas de ordem social, econômica, política e cultural nas cidades. Além do crescimento demográfico e do desenvolvimento dos núcleos urbanos, as consequências e as destruições produzidas por duas guerras mundiais contribuíram para a emergência dos estudos sobre a questão urbana.

No Brasil, o tema ganhou força durante a elaboração da Constituição de 1988. Nesse momento, buscou-se unir esforços em torno da tentativa de restaurar a Federação e oferecer meios para a participação democrática de seus cidadãos. Com a retomada de pautas e a valorização de novos temas, a questão urbana surgiu como elemento fundamental no processo de democratização do País.

Nessa ocasião, houve uma normatização de medidas que serviram para nortear o exercício do direito de propriedade nas grandes cidades e metrópoles. Além disso, foram conferidas maior autonomia administrativa e capacidade político-financeira aos municípios. O estabelecimento das leis orgânicas municipais incorporou novos mecanismos institucionais à organização política e administrativa municipal. Por meio de audiências e consultas públicas, conselhos e fóruns, foram estabelecidos novos canais de participação na elaboração dos planos diretores e das políticas públicas locais.

Contudo, além dos movimentos sociais e das organizações de caráter civil, outras representações utilizaram esses espaços para se mobilizarem e garantirem seus interesses. A presença de setores organizados do turismo e dos mercados imobiliário e financeiro

também foi decisiva para a orientação das políticas urbanas locais. Percebe-se, com isso, que o desafio na construção da agenda urbana democrática ultrapassa a divergência de interesses entre Estado e sociedade civil. É necessário também examinar a reorientação na forma de representação política do empresariado, a partir da redemocratização, para compreender seu papel na estrutura atual do Estado brasileiro.

Em 1986, por exemplo, o número de empresários eleitos para a Constituinte ficou entre cerca de 32% a 45,26%. Desse grupo, pouco mais de 20% era composto por empresários urbanos, o que mostra ainda a pouca necessidade por parte dos empresários industriais e financeiros em se fazerem representar no Legislativo (Diniz e Boschi, 2000, p. 15).

Porém, a capacidade de adaptação do empresariado urbano pôde ser notada no aumento expressivo de sua atuação política durante o governo de transição de José Sarney. Com a intensificação da mobilização social e da participação política de diferentes grupos da sociedade civil, exigiu-se do Estado maior envolvimento quanto à sustentação e à promoção do desenvolvimento econômico nacional. Foi, a partir desse momento, que se tornou claro o esgotamento do antigo modelo de desenvolvimento e do seu arcabouço institucional que levaram à readaptação da estrutura corporativa e à redefinição das formas de acesso ao Estado.

Após a formulação da Constituição de 1988, o Congresso estava orientado para a aprovação de reformas constitucionais que compunham uma agenda neoliberal, como é o caso da Lei de Modernização dos Portos de 1993. E embora o governo Sarney mantivesse um presidencialismo de caráter centralista,

aspecto determinante para a condução de reformas e políticas baseadas no modelo tecnocrático de gestão econômica, seria possível identificar certa convergência de interesses entre Executivo e Legislativo.

Aos poucos, a participação empresarial sairia dos conselhos e das comissões consultivas para entrar no Congresso, que se tornou uma importante arena de disputa entre os diferentes grupos de interesse. Desse modo, a vinculação não se daria apenas na esfera corporativa, mas também de modo personalista e clientelista.

A presença desses “empreendedores políticos” (Kingdon, 2003) tornou-se fundamental para a compreensão dos novos rumos governamentais. Embora não se encontrem necessariamente em uma posição formal de autoridade, esses indivíduos costumam ocupar posições estratégicas em suas áreas profissionais e exercer influência na opinião pública (Christopoulos, 2006; Mintrom e Nornan, 2009). Além de defenderem seus interesses específicos com investimento em recursos, capital social e estabelecimento de coalizões políticas, tais atores acabam se consolidando como um subgrupo influente no espaço político e interferindo diretamente nas escolhas coletivas (Zahariadis, 2007).

Com base nesse viés analítico, considera-se a existência de um modelo de interação paralelo ao governamental significativamente presente na dinâmica política que envolve a concepção de agenda. Por levarem características comuns do meio empresarial à gestão pública, como visão estratégica e habilidades específicas na concepção e condução de grupos, tais atores dependem da manutenção das redes de influência para se conservarem dentro daquele contexto. Para manterem sua

capacidade de ação política, precisam estimular uma alteração no comportamento dos atores políticos, tornando-os mais afinados aos padrões empresariais.

Nesse sentido, este artigo se propõe a observar como essa rede de relações é importante para entender os projetos de revitalização para a região portuária da cidade do Rio de Janeiro desde a década de 1980. Espera-se, a partir de um exercício de análise empírica e teórica, refletir sobre o papel desses empreendedores políticos na política urbana da cidade.

## O empresariado na política nacional

A aproximação do empresariado brasileiro com a classe política consolidou-se tão logo se iniciou o processo de industrialização no País. Com o tempo, aquele grupo se tornou determinante no desenho dos projetos de desenvolvimento nacional.

A organização dos industriais como classe tem origem no fim do século XIX, predominantemente nos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, duas importantes localidades para a economia agroexportadora da época. Nesse momento, a indústria têxtil era responsável por 60% do capital industrial gerado e ainda sofria com os investimentos estatais em infraestrutura ligados à ascensão da economia cafeeira-exportadora.

De acordo com autores como Warren Dean (1971), Maria da Conceição Tavares (1972), José de Souza Martins (1986) e Wilson Cano (1998), a atividade cafeeira foi a responsável por criar as condições necessárias ao desenvolvimento industrial do

País. A acumulação de capital da cafeicultura gerou excedente que, por iniciativa dos próprios fazendeiros de café, foi investido no desenvolvimento da atividade industrial. Tal iniciativa explicaria a transformação de parte da elite rural em “homens de negócios” (Fernandes, 1987, p. 113).

Os investimentos em questão contribuíram para o surgimento da grande indústria no País. Segundo levantamento realizado pelo Centro Industrial do Brasil de 1907, pelo menos 39 mil operários trabalhavam nas grandes empresas do País. Desse número, 13 mil apenas na cidade do Rio de Janeiro. Com base nos dados apresentados, essa linha interpretativa considerou que o setor nasce tendo como base de sustentação a grande indústria:

As indústrias que surgiram no período já empregavam um grande número de trabalhadores e um capital de grande valor. Caracterizavam-se também pela profunda mecanização e pela consolidação da separação entre trabalhador e meios de produção – pressuposto fundamental do sistema capitalista. A industrialização brasileira não foi, portanto, precedida por nenhuma fase manufatureira. O seu início, já com plena mecanização do processo de trabalho, foi também uma exigência do próprio momento em que ela surgiu. (Perissinotto, 1991, p. 218)

Em outros trabalhos, contudo, o surgimento da indústria no País não esteve atrelado ao complexo agroexportador. Para Bresser-Pereira (2002, p. 146), “os empresários industriais do Estado de São Paulo, onde se concentrou a industrialização brasileira, não tiveram origem nas famílias ligadas ao café. Originaram-se em famílias imigrantes principalmente de classe média”. Nesse caso,

como apontou Silva (1976), não seriam os imigrantes pobres que vieram ao País como trabalhadores braçais, mas aqueles que possuíam recursos e vinham investir no setor industrial emergente.

Outro ponto de divergência entre estudiosos do empresariado industrial brasileiro reside na percepção sobre a capacidade organizativa da categoria. Vianna (1987), Fernandes (1987) e Sodré (1967) apontaram para a incapacidade organizacional da categoria, capaz de minar qualquer atuação política contundente. Em contraposição, Ianni (1989), Diniz (1978), Boschi (1979) e Leopoldi (2000) identificaram a atuação do empresariado atrelada a seus interesses de classe.

Para Ianni (1989, p. 94), a participação política do empresariado industrial estabelece-se após 1930, quando “as transformações da estrutura econômica abriram possibilidades de ampliação e diversificação da produção industrial”. É, nesse contexto, que a burguesia industrial emergente passa a atuar no sentido de promover mudanças no aparelho estatal que beneficiassem a categoria. Consequentemente, acabou contribuindo para um processo de reorientação da político-econômica do Estado.

Essa perspectiva reconheceu o caráter organizado e politicamente ativo na atuação do empresariado industrial brasileiro. Apesar da dependência em relação ao Estado, como destacou Boschi (1979, pp. 53-54), “os empresários puderam estabelecer um estilo de interação entre os setores privado/público, abrindo um espaço à participação direta em questões-chave relacionadas aos seus interesses enquanto classe”. Essa especificidade comportamental do empresariado industrial, que não pode ser entendida como submissão,

contribuiu com e promoveu o estabelecimento de novas formas de interação com os segmentos estatais.

De acordo com Leopoldi (2000), o corporativismo foi o meio encontrado pelos industriais de iniciarem os primeiros contatos e negociações com o Estado. Com o tempo, as entidades da indústria e do comércio demonstraram força suficiente para atuarem de modo autônomo em face dos acontecimentos da política nacional.

Os industriais do eixo Rio-São Paulo conviveram com regimes de tipo oligárquico, liberal e ditatorial. Desde 1930, contudo, conseguiram fazer com que o Estado, a despeito de sua presença crescente na economia, respeitasse a sua liberdade de organização em entidades privadas, paralelas ao sindicalismo oficial.

[...] em nenhum momento recorrendo a um discurso que sugerisse intenções hegemônicas, a liderança da Fiesp e CNI foi pondo em prática uma série de medidas, estabelecendo alianças estratégicas com o governo e com os militares, criando formas de controlar o movimento operário, ações que indicavam claramente sua busca de uma hegemonia política. (Ibid., pp. 86-87)

A postura adotada pelo empresariado nacional foi determinante para que suas pautas fossem inseridas na agenda governamental por meio de influência exercida pelas entidades e confederações ou pela atuação de membros de entidades empresariais em cargos públicos. Durante o governo Dutra, Morvan Dias Figueiredo tornou-se Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, transmitindo os interesses da Fiesp para tratar de questões trabalhistas, por exemplo. Merece destaque,

ainda, a presença de dois industriais no Ministério da Fazenda, entre os anos de 1949 e 1953, Guilherme da Silveira e Horácio Lafer.<sup>1</sup>

Pode-se observar que a teoria encontrou dificuldade em compreender o comportamento do empresariado nacional. Em princípio, a literatura voltou-se à composição dos primeiros industriais do País. Posteriormente, o foco analítico esteve na atuação política desse grupo, de modo que seus interesses pudessem ser atendidos ou incorporados na agenda governamental.

Alguns trabalhos reconheceram a ativa participação política da burguesia industrial brasileira durante o processo de industrialização tanto nos regimes democráticos quanto nos autoritários, como nos anos do Estado Novo e na ditadura militar (Diniz e Boschi, 1978; Leopoldi, 1984). Essa flexibilidade comportamental tornou-se característica fundamental para o entendimento da atuação do grande empresariado brasileiro na união em torno da instauração do regime militar e na campanha pela redemocratização, quando rompe com a alta cúpula do Exército que se encontrava no poder desde 1964 para tornar-se um dos grupos mais atuantes na Assembleia Nacional Constituinte (Dreifuss, 1981; Payne, 1994).

Além disso, o setor utilizou-se de diferentes canais de participação, como entidades de classe, alianças momentâneas estabelecidas entre burocratas e administradores de empresas públicas e a ação individual dos empreendedores políticos. Ao explorar novas formas de participação e representação política, o empresariado brasileiro mostrou-se menos propenso a ações coletivas em torno de propostas integradas.

Para alguns autores, essa característica demonstra a incapacidade do setor em influenciar o poder público. No entanto, como

lembra Mancuso (2007, p. 137), essa tese desconsidera aspectos importantes. Em primeiro lugar, a organização e a mobilização do empresariado sempre existiram ao longo dos anos, sendo mais contundentes na década de 1990.

Ao propor uma política de combate à crise econômica que atingiu o País desde a década anterior, o governo Collor promoveu a abertura da economia brasileira ao comércio internacional. Esse movimento reduziu barreiras tarifárias para as importações e, ao mesmo tempo, auxiliou a inserção do País em novos mercados. Nesse momento, o Brasil envolveu-se em novas negociações internacionais, como o processo de liberalização comercial da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

É nesse cenário que o empresariado brasileiro vai tomar consciência da necessidade de aprimorar sua organização e mobilização política. O papel da Confederação Nacional da Indústria (CNI), nesse processo, foi fundamental para orientar a direção e as pautas a serem defendidas pelo empresariado nacional. Nesse caso, a estrutura corporativista passa a assumir a condição de empreendedor político.

Essa representação de interesses é tratada, ainda, em trabalhos sobre a atividade do *lobby* no Brasil (Aragão, 1994; Mancuso, 2007; Oliveira, 2004). Em sua forma lícita, o *lobby* torna-se um instrumento positivo para o processo democrático, sendo capaz de servir como “canal de comunicação entre os interesses organizados e o poder público” (Mancuso e Gozetto, 2011, p. 123). Todavia, o desequilíbrio de ordem financeira entre os diferentes segmentos sociais interfere diretamente na condução dessa atividade quando passa a servir para o favorecimento de interesses específicos.

## A zona portuária carioca em disputa

A expansão territorial e populacional aliada ao deslocamento de atividades econômicas e funções administrativas para outros bairros fizeram a região portuária perder relevância na dinâmica econômica e social da cidade. Diferentemente da Área Central de Negócios<sup>2</sup> (ACN), o deslocamento da capital federal para Brasília, em 1960, contribuiu para uma mudança no perfil dos bairros portuários Saúde, Gamboa e Santo Cristo.

O esvaziamento de prédios, antes utilizados pelo Governo Federal, e a ocupação residencial de baixa renda contribuíram para o processo de invisibilização da região em relação ao restante da cidade. Diante da percepção compartilhada socialmente de “vazio” na zona portuária abriu-se caminho para a atuação de grandes empresas de construção civil do país, o que estimulou a especulação imobiliária naquela área.

O sucesso dos projetos de revitalização em cidades portuárias europeias e norte-americanas, na segunda metade do século XX, como Manhattan (EUA) e Oslo (NOR), foi determinante para a emergência de novas propostas de intervenção para a região do porto no Rio de Janeiro. Em comum, tais iniciativas procuraram investir no estabelecimento de novas funções e na recuperação do valor do solo. Com a recuperação dessas áreas “degradadas”, pretendia-se modernizar e modificar sua vocação econômica (Compans, 1998, p. 91).

No Rio de Janeiro, a crise econômica pela qual passou o País na década de 1980 trouxe, como consequência, uma atuação

mais propositiva do empresariado em relação ao modelo de desenvolvimento a ser implementado no estado. Nesse momento, formou-se, com dirigentes, intelectuais e técnicos, o Instituto de Estudos Estratégicos do Rio de Janeiro, popularmente conhecido como Clube do Rio.

Em artigo publicado na edição do *Jornal do Brasil*, de 14 de dezembro de 1980, intitulado “Empresários planejam Clube do Rio para evitar esvaziamento”, fica claro o intuito primordial do Clube do Rio, que se identificava como apolítico, embora disponível ao diálogo com todas as tendências, e aberto a participantes de quaisquer áreas além do empresariado:

O Estado do Rio se ressentia de um lobby forte e atuante, de uma doutrina de desenvolvimento, de uma situação conjunta de suas lideranças mais ilustres e, sobretudo, de uma conscientização dos seus habitantes quanto à urgência do seu fortalecimento: “Estamos fazendo uma conspiração”, sintetiza o empresário Mauro Magalhães, presidente da Ademi e um dos idealizadores do movimento, “no sentido de criar essa doutrina e de alastrar um novo sentimento”.

O Clube do Rio era apresentado por seus membros como uma atuação estratégica conjunta que tinha o propósito de acabar com o quadro de esvaziamento político e econômico do estado. Entre os principais nomes por trás dessa iniciativa estão: Israel Klabin, sócio-gerente de Klabin Irmãos & Cia. e ex-prefeito do Rio de Janeiro; Ruy Barreto, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ); Arthur João Donato, presidente da Federação de Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan); Mauro Magalhães, presidente da Associação de

Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio de Janeiro (Ademi/RJ); e Teophilo de Azeredo Santos, presidente da Federação Nacional dos Bancos e presidente do Banco Interpart.

Inicialmente, considerou-se a revisão de ideias apresentadas em anos anteriores, como a criação de um Centro Financeiro Internacional, no modelo defendido por Klabin quando ainda era prefeito e de um Centro Internacional do Comércio, transformando a capital em uma espécie de *showroom*; e o desenvolvimento do esboço do Projeto Cultural Rio. Entre outras ações do Clube do Rio, destaca-se a criação da empresa privada Riopart – Participações e Empreendimentos S.A. em 1982.

Constituída por 100 cotistas, a Riopart pretendeu reunir capitais privados para atuar como um instrumento de apoio ao desenvolvimento comercial, industrial e no setor de serviços do estado. O envolvimento maciço dos empresários que integravam tanto o Clube do Rio quanto os quadros principais da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) na gestão da Riopart<sup>3</sup> indicou o protagonismo do setor nas intervenções urbanísticas projetadas para a zona portuária da cidade:

Ela [Riopart], na realidade, poderia ser considerada um braço da Associação Comercial uma vez que todos os seus cotistas participam também desta, possuem objetivos complementares e seus diretores-presidentes vêm intercambiando-se desde sua criação. Assim, não pode haver conflito de interesse entre as duas. (Del Rio, 1991, p. 292)

Em outubro do mesmo ano, a ACRJ e a Riopart promoveram a I Semana Rio Internacional. Com apoio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-RJ), buscaram discutir as

potencialidades da cidade e as possibilidades de incremento do comércio exportador na cidade. Em meio às muitas conclusões extraídas do evento, a região portuária é mencionada por seus inúmeros atrativos. São eles: edificações e áreas subutilizadas; fácil acessibilidade e proximidade do centro; potencial turístico e histórico; e conjugação com o porto, que deveria receber investimento em melhorias de sua operacionalidade. Tais mudanças, segundo a ACRJ, iriam afirmar a vocação internacional da cidade e reestabelecer o crescimento econômico do País.<sup>4</sup>

Observa-se que setores do empresariado carioca, representados pela ACRJ e a Riopart, buscaram propor novos usos ao porto da cidade. Com a finalidade de ratificar suas ideias de reabilitação da zona portuária, a Riopart realizou um Cadastro Físico da Área Portuária do Rio de Janeiro. No levantamento foram indicados terrenos e armazéns ociosos que somavam pouco mais de 77 mil m<sup>2</sup>, incluindo uma antiga oficina, um prédio de serviço e seu terreno, também pertencentes à Companhia Docas do Rio de Janeiro<sup>5</sup> (Del Rio, 1991, pp. 294-295). O projeto, apresentado e debatido na I Semana Rio Internacional, delimitou seu recorte geográfico a partir da Praça XV, seguindo pelo cais e terminando nas Avenidas Francisco Bicalho e Getúlio Vargas. Com isso, incluiu os bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Caju.

Outras quatro edições da Semana Rio Internacional aconteceram entre os anos de 1982 a 1985. Nestes encontros estabeleceram um espaço estratégico de articulação e concretização de ideias, como o Centro Internacional do Comércio, capaz de promover a renovação da zona portuária carioca, tendo como objetivo principal gerar as condições necessárias para a implementação do CIC.

Para isso, contaram com a presença de figuras importantes no cenário comercial e econômico internacional, como o secretário-geral da World Trade Centers Association, Thomas Kearney, e os membros representantes de Cingapura, Londres e Nova York. A exposição feita por representantes de outros países se alinhava ao pensamento do empresariado local, como é possível notar na passagem do artigo publicado na Revista do Empresário da ACRJ:

Um centro de comércio internacional, na sua opinião [Thomas Kearney], é mais do que um prédio especializado, é um ponto de encontro entre compradores e vendedores em um local onde, além de escritórios, encontra-se também, hotéis, restaurantes, locais para exposição, centros de pesquisa, auditório e, fora do movimento de negócios, se realizam ainda seminários sobre gerenciamento internacional e treinamento para a comunidade. Na realidade, o CCI seria uma extensão de um fenômeno praticamente natural, já que todas as cidades têm uma praça principal de comércio. Um CCI – diz ele – nada mais é do que um passo à frente, com a criação de um shopping center altamente especializado, num lugar os elementos envolvidos podem se concentrar e interagir mais facilmente, visando a realização do comércio conjuntamente. (Associação Comercial do Rio de Janeiro, 1983, pp. 7-8)

Além de outros nomes importantes do empresariado nacional e internacional, como o empresário Ruy Barreto e o ex-diretor da Hudson Institute dos Estados Unidos, Robert Panero, os eventos contaram também com a presença de representantes do poder público.

Ainda em 1983, o arquiteto Jayme Lerner e Pedro Batouli, então presidente da Companhia Docas, levaram suas contribuições sobre a política urbana do Rio de Janeiro e a implementação do World Trade Center na cidade.

Jayme Lerner ressaltou as dificuldades existentes na execução desses empreendimentos, que deveriam respeitar o comércio e os aspectos humanos da urbe ao invés de tentar substituí-la ou modificá-la. Em sua visão, “a cidade é, antes de mais nada, um ponto de encontro de pessoas e precisa da integração das diversas funções” (Associação Comercial do Rio de Janeiro, 1983, p. 17).

Em contrapartida, Pedro Batouli lembrou das especificidades do caso brasileiro que delimitam um caminho de organização, tornando distinto daqueles apresentados pelas entidades estrangeiras. Sem discordar da necessidade do projeto, o presidente da Companhia Docas acrescentou a urgência em dispor de um novo layout para o porto, estabelecido após a realização de um concurso nacional, promovido pela ACRJ e patrocinado pela Riopart, para a urbanização da região (ibid., p. 11).

Dificuldades na burocracia e, principalmente, as divergências com essas representações inviabilizaram a efetivação da parceria para a proposta de utilização das instalações portuárias por parte da ACRJ. A Companhia Docas, por exemplo, opôs-se à demanda pela cessão de armazéns e outros terrenos de sua posse para a implementação do projeto. No seu ponto de vista, a função portuária e suas instalações deveriam permanecer sob seu controle.

Já a prefeitura, que tem poder discricionário em legislar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, não se mostrou alinhada à proposta em questão. Assim como os

moradores da região, entidades profissionais e órgãos da administração pública mostraram-se resistentes ao projeto.

Em oposição ao projeto, foi criado o Projeto Sagas, que propôs uma nova legislação sobre uso residencial e preservação do patrimônio arquitetônico e ambiental para a área. Em consonância às diretrizes e medidas já consolidadas nos órgãos de planejamento municipal e de preservação do patrimônio da época, como Superintendência de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Planejamento<sup>6</sup> e Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), o projeto buscou incentivar a recuperação de edificações típicas do local, identificadas por meio de inventários e pesquisa histórica (Sampaio, 1994).

Inspirado em outra iniciativa municipal, o Projeto Corredor Cultural,<sup>7</sup> o Projeto Sagas pretendia criar instrumentos que contribuíssem com a preservação ambiental e do patrimônio arquitetônico local, em parceria com moradores da região. Segundo Rose Compans, entretanto, tais projetos apresentavam diferenças substanciais:

Embora concebido nos mesmos moldes do Projeto Corredor Cultural, o Projeto Sagas se concentrou mais na definição de parâmetros para a ocupação – por meio da elaboração de legislação do uso do solo – do que da conservação do ambiente construído. Isso porque, diferentemente do primeiro, compreendia uma área em que havia muitos terrenos vazios e prédios sem valor histórico. (Compans, 2004, p. 52)

Com a instituição da lei n. 971, de 1987, ficou delimitada a área de proteção do ambiente cultural na região que engloba os bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo, a Apac – Sagas.

No momento em que a região passa a ter *status* patrimonial, a implementação do Centro Internacional de Comércio, planejada pela Riopart e ACRJ, torna-se inviável.

Percebe-se, nessa ocasião, que as ações municipais passavam a sofrer influência dos temas e proposições que ganhariam a pauta urbana na Constituição de 1988. A democratização do espaço urbano e a preservação ambiental interferiam na elaboração de políticas que valorizassem as atividades locais e que preservassem o patrimônio arquitetônico, cultural e natural da região portuária.

Por conta desse cenário, ainda no final da década de 1980, foi elaborado um projeto alternativo de desenvolvimento portuário na área de propriedade da Companhia Docas, encomendado, pela Portobras e Ministério dos Transportes, à Planave, empresa de engenharia de infraestrutura com ênfase no setor portuário e energético (Del Rio, 1991). Contudo, acabou sendo abandonado para dar lugar a uma proposta destinada à área não utilizável do porto com o intuito de integrá-la ao restante da região (Moreira, 2004).

Sob o comando de César Maia, a prefeitura mostrou-se mais disponível ao diálogo com a ACRJ, que retomou os esforços de emplacar um projeto de reestruturação da região portuária. Em 1993, a primeira edição da *Revista do Empresário da ACRJ* colocou como matéria de capa o projeto de revitalização a ser posto em prática pelo recém-eleito César Maia e destacou a capacidade do prefeito para executá-lo:

Profundo conhecedor dos problemas da cidade, César Maia prometeu recuperar o Rio econômico e socialmente. Para isso, ele se colocou acima das divergências políticas partidárias e já na

campanha tentou se assessorar dos melhores quadros técnicos. Eleito, intensificou ainda mais essa relação, mostrando ao eleitor que acima de qualquer questão está a vontade de recuperar o Rio. (Associação Comercial do Rio de Janeiro, 1993, p. 17)

Logo após assumir, César Maia rejeitou os três projetos formulados pelo governo anterior e elaborou uma quarta proposta com o apoio do convênio estabelecido com a ACRJ e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Luiz Paulo Conde, então Secretário Municipal de Urbanismo, trouxe, ainda, a consultoria da empresa catalã Tecnologias Urbanas de Barcelona (Tubsa) para auxiliar na formulação do Plano Estratégico da cidade. Sob o título “Rio sempre Rio”, o Plano Estratégico do primeiro governo de César Maia mostrou-se como um instrumento, respaldado pela administração municipal, de consolidação dos interesses do empresário carioca.

Entretanto, as discordâncias eram grandes em relação ao estipulado pelo grupo de trabalho criado da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, ainda na gestão Marcello Alencar. A criação de uma Câmara Técnica composta por especialistas, representantes de associação de moradores, empresários e representantes da Companhia Docas estimulava a concepção de projetos que atendessem aos interesses de todos. Além disso, as divergências com a Companhia Docas, que, por meio da lei federal n. 8.630/1993 ou Lei de Modernização dos Portos, passou a ter direito de estabelecer contratos de arrendamento para a exploração de instalações portuárias e a competência para aprovar planos de desenvolvimento e zoneamento do porto.<sup>8</sup>

Em meio a disputas e consensos que caracterizaram o debate em torno das propostas de intervenção para região, na década de 1990, é possível notar, entretanto, a construção de uma nova ideia de promoção para a zona portuária. Ao longo das administrações de César Maia e de Luiz Paulo Conde, instituiu-se um modelo municipal de gestão urbana compartilhado e desenvolvido até 1998, quando deixam de ser aliados políticos.<sup>9</sup>

Em 2001, novamente com César Maia no comando da prefeitura do Rio de Janeiro, definiu-se, como prioridade para a Secretaria de Urbanismo, o projeto “Porto do Rio – Plano de Recuperação e Revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro”. Com Alfredo Sirkis na Secretaria Municipal de Urbanismo e na presidência do Instituto Pereira Passos (IPP),<sup>10</sup> Maia pôde contar com um entusiasta da revitalização portuária carioca. Entretanto, diversos obstáculos legais e políticos, como o difícil diálogo com a Companhia Docas, também impediram que esse último plano fosse efetivado.

Outros projetos, como a construção do Museu Guggenheim, também apresentaram forte oposição de associação de moradores, entidades, além de antropólogos, artistas, arquitetos, historiadores, museólogos e urbanistas. Orçado em US\$133,6 milhões, em princípio, as despesas seriam arcadas pela prefeitura, apesar da autonomia de 25 anos concedida à Fundação Guggenheim para decidir sobre o acervo e programação da filial no Rio de Janeiro. Além disso, os lucros do museu seriam direcionados à Fundação com a finalidade de auxiliar na sua gestão.

A pressão da opinião pública não inibiu César Maia de assinar o contrato que permitia a construção do Museu junto à Fundação

em 2003. Segundo o prefeito, a iniciativa justificava-se pelo impacto econômico trazido pelo projeto, que tornaria possível a revitalização da zona portuária.

A suspensão do contrato, por meio de ação popular, levou ao cancelamento das demais obras na região. De acordo com Maia, tornava-se inviável revitalizar a área sem um projeto-âncora.

Outros projetos foram criados com o intuito de revitalizar a região de modo distinto aquele apresentado para a construção do Museu Guggenheim, porém seguiram sem o êxito esperado. Nesse momento, parcerias com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF) indicavam uma aproximação com o governo federal e a intenção em transformar um projeto de intervenção na região em um modelo de gestão nacional.

Nesse processo, merece destaque a mudança na política de desenvolvimento nacional adotada pelo governo federal em razão da gestão Luiz Inácio Lula da Silva, iniciada em 2003. A criação do Ministério das Cidades, acompanhada do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, colocou o tema da revitalização urbana na agenda prioritária do governo.

Baseado na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, de 2001, o Programa tinha como objetivo ampliar o acesso à terra bem localizada e com boa infraestrutura para a população de baixa renda. Para isso, previu a atuação integrada entre os entes federados, ministérios, empresários e órgãos federais detentores do patrimônio imobiliário localizado nas áreas centrais.

A Caixa Econômica Federal é o agente operador de parte dos recursos orçamentários do Programa e do Ministério das Cidades.

Participa ainda da cooperação estabelecida com o governo francês para a definição de Perímetros de Intervenção Integrados.

O Ministério da Cultura atua na elaboração de planos de preservação de sítios históricos por meio do Programa Monumenta e pelo Instituto Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), o Ministério do Turismo passa a investir em atividades de intensificação do potencial turístico, enquanto o Ministério dos Transportes cuidava da infraestrutura rodoviária, ferroviária e portuária. Já o Ministério do Planejamento torna-se responsável pela gestão das áreas pertencentes à União e pelo acompanhamento dos processos de liquidação de empresas federais, como a Rede Ferroviária Federal.

No caso da revitalização portuária carioca, ressaltou-se a necessidade em estipular um projeto que abarcasse todas as propostas pontuais apresentadas pela prefeitura do Rio de Janeiro. Tendo o objetivo de auxiliar uma reorientação estratégica municipal e acompanhar a implementação das ações de intervenção na região, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial. Sob coordenação do Ministério do Planejamento, o Grupo de Trabalho era integrado por Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Companhia Docas do Rio de Janeiro, Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), CEF e BNDES. Participaram ainda, como convidados, a Rede Ferroviária Federal, o Ministério da Cultura, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto dos Advogados do Brasil, a ACRJ e a Firjan (Ministério das Cidades, 2005, pp. 30-31). Estimulados pela instituição da lei federal n. 11.107/2005, que

dispõe sobre os consórcios públicos, a operação urbana consorciada passa a ser compreendida como a opção mais viável para o caso.

No âmbito regional, destaca-se o papel do governador Sérgio Cabral Filho na costura de alianças políticas e empresariais necessárias para alavancar a candidatura municipal de Eduardo Paes. Com isso, ficaria garantida a ausência de divergências claras entre os poderes federal, estadual e municipal.

Embora tenha participado do governo de Cesar Maia, Eduardo Paes consolidou-se como uma figura influente no cenário político carioca a partir de seu trabalho como Secretário Estadual de Turismo, Esporte e Lazer de Cabral. Durante sua atuação na secretaria, envolveu-se na fase final de preparação dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e nas candidaturas da cidade para sediar a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Quando saiu do PSDB para se filiar ao PMDB, Eduardo Paes colocou-se como um candidato a prefeito alinhado aos interesses dos executivos federal<sup>11</sup> e estadual. Ao mesmo tempo, a vitória de Paes representaria uma postura mais pragmática com a iniciativa privada, tendo como objetivo a execução de um novo ciclo de investimentos necessários para a preparação da cidade aos megaeventos.

Ainda em julho de 2008, Olavo Monteiro de Carvalho, presidente da ACRJ, já sinalizava a importância de um prefeito que atuasse de modo convergente aos propósitos que se delineavam para a região:

O potencial de crescimento econômico do estado, com investimentos públicos e privados em torno de R\$100 bilhões, até 2010, descortina um cenário de inúmeras oportunidades, em especial, para a cidade do Rio de Janeiro, que realizará

jogos da Copa do Mundo, em 2014, e é candidata a sediar as Olimpíadas de 2016, o maior evento esportivo do planeta. Com essa perspectiva, a revitalização do Porto do Rio – incluindo a renovação dos bairros da zona portuária – torna-se imperativa. [...] Para que isso aconteça, será fundamental o diálogo efetivo do futuro prefeito com os governos estadual e federal e o setor privado. Alianças facilitam decisões, acordos e o rápido acesso a inovações e tecnologias. É hora de resgatar a importância econômica e histórica do porto e seu entorno, promovendo uma nova “abertura às nações amigas”. (Jornal *O Globo*, 2008, p. 4)

Após tomar posse, uma das primeiras medidas adotadas por Paes foi a elaboração de um Plano Diretor que reformulasse as normas e os procedimentos para a política de ocupação urbana. A criação de incentivos para a ocupação de galpões e prédios abandonados ou considerados “vazios urbanos”, a regulamentação de novas regras para a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, por meio de parcerias público-privadas, e a execução da operação urbana consorciada na zona portuária fundamentariam o documento.

## Porto Maravilha: operação urbana consorciada na zona portuária do Rio de Janeiro

De acordo com o § 1º do art. 32 do Estatuto da Cidade, é considerado uma Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções coordenadas pelos municípios “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o

objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Por meio de uma lei municipal específica, apoiada no plano diretor, ficam estabelecidos: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidades da operação; estudo prévio de impacto de vizinhança; contrapartida, a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados; e forma de controle de operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

A lei municipal específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada poderá ainda prever a emissão pelo município de uma quantidade determinada de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) que serão alienados em leilão na forma da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei n. 8.666/1993) ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. Os Cepacs serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

No Rio de Janeiro, como apresentado na seção anterior, foram elaboradas inúmeras propostas de proteção e revitalização que priorizaram a região portuária da cidade. E, apesar das diversas tentativas, foi com o Projeto Porto Maravilha que a localidade passou a receber maior notoriedade entre atores políticos, empresariado e sociedade civil.

Criada pela lei n. 101/2009, a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro, também conhecida como Porto Maravilha, estabeleceu como objetivo

principal promover a estruturação urbana “por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços livres de uso público da região do Porto, visando à melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e à sustentabilidade ambiental e socioeconômica da região”. A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (Cdurp) ficou responsável pelo gerenciamento das obras enquanto a Concessionária Porto Novo, por meio de parceria público-privada com a prefeitura, pela execução das obras e prestação de serviços urbanos, como pavimentação de ruas e recomposição de viadutos.

O Projeto Porto Maravilha circunscreve a região portuária do Rio de Janeiro, de cerca de cinco milhões de metros quadrados, que inclui os bairros da Saúde, Gamboa, Santo Cristo e parte dos bairros do Caju, São Cristóvão e Centro. Além da escolha do Rio de Janeiro como uma das sedes da Copa do Mundo em 2014 e sede oficial das Olimpíadas de 2016, percebeu-se a valorização da relevância histórica da região portuária para a concepção do projeto. Por esse motivo, ficou estabelecido o direcionamento de, pelo menos, 3% dos recursos da venda dos Cepacs à valorização do Patrimônio Material e Imaterial da área em programas de desenvolvimento social para moradores e trabalhadores.

Tratando-se de um instrumento urbanístico que prevê intervenções e medidas na região coordenadas pelo poder municipal com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, o estabelecimento de uma gestão democrática e inclusiva seria fundamental. Entretanto, ao contrário do previsto no Estatuto da Cidade, a Operação Urbana Consorciada é duramente criticada pela pouca participação de atores

sociais e frequentemente relacionada aos processos de especulação imobiliária e gentrificação na região.

## Empreendedorismo urbano como um modelo de gestão pública

Tais considerações contribuem para a reflexão dos processos recentes de reestruturação urbana visto que a incorporação de ações governamentais “empreendedoras” (Harvey, 2005) interfere diretamente na consolidação de novas distribuições geográficas da atividade humana e dinâmicas político-econômicas. As cidades passam a direcionar seus investimentos em infraestrutura e na criação de novas atrações de consumo e/ou entretenimento em áreas até então pouco assistidas pelo poder público.

A disputa entre cidades para atrair benefícios e capitais desponta como aspecto a contribuir na orientação das políticas públicas para uma perspectiva competitiva, das quais “pode ser destacado, pela capacidade de canalizar forças sociais e de propiciar um momento de produção da imagem que a cidade tem de si, o planejamento estratégico da cidade” (Lima Júnior, 2010, p. 1). Nesse momento, competitividade e produtividade tornam-se termos centrais na problemática urbana das cidades contemporâneas.

Na prática, o processo decisório manteve-se na competência dos agentes públicos e setores que já possuíam influência política. A parceria público-privada surge, nesse momento, como instrumento para assegurar a presença dos interesses do mercado no processo de planejamento e de decisão. Ao adotarem

características próximas àquelas encontradas nas lideranças empresariais, cria-se um novo perfil de governabilidade.

É possível dizer que as municipalidades seguem na liderança das ações de elaboração e implementação das políticas urbanas adotadas, sendo fundamentais no processo de atração de investimentos privados. Entretanto, ao usarem novas estratégias de recapitalização, com maior participação da iniciativa privada, passam a explorar, no comportamento empresarial, mecanismos a serem incorporados para fins especulativos.

Consequentemente, a participação e a representação dos cidadãos na formulação de uma agenda urbana ficam limitadas a interesses específicos de setores políticos e econômicos influentes. É, nesse contexto, que se insere a aplicação da Operação Urbana Consorciada na cidade do Rio de Janeiro.

## Considerações finais

Tendo a literatura que trata da construção da agenda governamental como marco analítico, especialmente a atuação de grupos de interesses, procurou-se avaliar a influência política do empresariado urbano na aplicação da Operação Urbana Consorciada na cidade do Rio de Janeiro. Ao utilizar documentos oficiais, jornais, revistas e observação direta, pretendeu-se observar, de modo complementar, o papel desses atores na estruturação de um modelo de gestão a ser implantado para a região portuária.

Ao discorrer sobre a influência de agentes econômicos na aprovação e na elaboração da agenda urbana, identificou-se a perpetuação de determinados atores e práticas de governabilidade. A constante presença da

Associação Comercial do Rio de Janeiro nas propostas de revitalização para a zona portuária exemplifica tal situação. Entre consensos e discordâncias com o poder municipal e a Companhia Docas, a entidade tornou-se fundamental na definição e na condução de um modelo de gestão portuária para a cidade.

Entretanto, somente nos anos 2000, a revitalização de áreas urbanas centrais ganhou protagonismo no programa de desenvolvimento federal. A criação do Ministério das Cidades e do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais conferiu o suporte necessário para a execução de um projeto para a região portuária do Rio de Janeiro.

O financiamento da Operação Urbana Consorciada reflete o esforço em atender aos interesses da União, estado, município e empresariado. Diante da dificuldade em alcançar orçamento suficiente para arcar com projetos de grande porte, foram criadas as Cepacs. Sua excepcionalidade reside em não constituir dívida ao município que o lança enquanto se torna um importante meio de assunção de responsabilidades e capacidades. No entanto, esse modelo de financiamento municipal costuma ser criticado pela grande probabilidade de promover ou ampliar ainda mais a concentração de recursos públicos e privados.

Ao analisar o caso do Rio de Janeiro, é possível notar que a introdução de instrumentos democráticos, como a ampliação dos canais de participação política e a instituição do Estatuto da Cidade, não foi suficiente para reduzir as assimetrias na gestão urbana. Pode-se dizer que a continuidade de uma rede de relações composta por atores hegemônicos orientou o processo de configuração de novos arranjos institucionais e de novas formas organizacionais para a região portuária carioca.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0840-0856>

Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Niterói, RJ/Brasil.

julia\_riscado@yahoo.com.br

## Notas

- (1) Entre os anos de 1949 a 1953, o Ministério da Fazenda foi ocupado por Guilherme da Silveira, ligado à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), e Horácio Lafer, ligado à Fiesp. Como pontuou Barbosa (2013), tal fato ajuda a explicar a proteção da indústria pela política cambial do governo no período.
- (2) O trecho que engloba a Área Central de Negócios (ACN) corresponde aos bairros do Centro, que contém a área de negócios, Lapa, Bairro de Fátima e Cruz Vermelha. Nesse anel periférico, concentram-se funções de centro comercial, administrativo, bancário-financeiro, artístico-cultural e de informações, e o seu entorno imediato, onde se encontram áreas de pequeno comércio e residenciais.
- (3) O primeiro presidente da Riopart foi Amaury Temporal, vice-presidente da ACRJ, e o primeiro presidente do Conselho Administrativo da Riopart foi Paulo Manoel Protássio, diretor da ACRJ.
- (4) As ideias principais do projeto foram amplamente divulgadas nos meios de comunicação, como, por exemplo, em artigos publicados no Jornal *O Globo* nas edições de 3 de fevereiro de 1983 e de 4 de setembro de 1983. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/>>, acesso em: 10 set 2019.
- (5) Com a extinção da Autarquia Federal denominada Administração do Porto do Rio de Janeiro, foi instituída, pelo decreto-lei n. 256/1966, a Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). A criação da sociedade de economia mista tem por objeto a administração do porto do Rio de Janeiro e demais portos localizados no Estado. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0256.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0256.htm)>, acesso em: 11 set 2019.
- (6) Criado em 1984 como órgão de assessoramento do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural (CMPPC) foi transformado, em 1986, no Departamento Geral de Patrimônio Cultural (DGPC).
- (7) O Projeto Corredor Cultural, de 1984, foi o primeiro projeto de preservação para a área central da cidade que abrangeu as áreas da Lapa, Cinelândia, Largo da Carioca, Largo do São Francisco e Saara. O projeto foi idealizado com o objetivo de promover ações de proteção e revitalização em parceria com moradores e usuários da região do Centro do Rio de Janeiro. No artigo “A reabilitação urbana em processo”, escrito vinte anos após a criação do Corredor Cultural, um de seus idealizadores, o arquiteto Augusto Ivan Pinheiro, destacou as quatro etapas em que foi dividido o projeto: de implementação, com a delimitação do quadro legal e institucional; de consolidação, com a materialização, aprofundamento, recuperação e conservação; de estruturação, com a incorporação dos aspectos públicos e das melhorias; de integração, com a adesão de outros atores e outros processos (Pinheiro, 2004, p. 72).

- (8) Nesse mesmo ano, o Ministério dos Transportes lançou o Programa Nacional de Revitalização de Áreas Portuárias (Revap) e levou a Companhia Docas a se envolver mais no Projeto de Desenvolvimento e Privatização Aplicado ao Complexo Portuário do Rio de Janeiro (Compans, 2004, p. 55).
- (9) César Maia foi prefeito do Rio de Janeiro entre 1993-1997, sendo sucedido por Luiz Paulo Conde (1997-2001), e retornou em mais dois mandatos, 2001-2005 e 2005-2009. “Deve-se registrar que, até os primeiros anos de sua administração, Conde ainda era aliado político de César Maia. Ao longo do mandato de Conde, principalmente após a derrota eleitoral de César Maia em 1998 quando se lançou-se candidato ao governo do estado, os dois passaram de aliados a ferrenhos adversários. César Maia mudou de partido, para disputar as eleições para prefeito do Rio de Janeiro em 2000, quando saiu vitorioso, rivalizando com Conde no segundo turno” (Barandier, 2003, pp. 51-52).
- (10) O IPP assumiu as atividades de planejamento urbano, produção cartográfica e de estatísticas do município do Rio de Janeiro após o desmembramento do Iplanrio, em 1999.
- (11) Cabe destacar, entretanto, que o apoio oficial do presidente ocorreu somente no segundo turno das eleições municipais. Durante a campanha eleitoral, Eduardo Paes chegou a enviar uma carta se desculpando pelas críticas dirigidas ao então Presidente da República. Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/10/461773-paes-se-encontra-com-lula-e-diz-que-governos-municipal-e-federal-vao-trabalhar-juntos.shtml>, acesso em: 4 abr 2020.

## Referências

- ACRJ – Associação Comercial do Rio de Janeiro (1983). *Revista do Empresário*. Rio de Janeiro, Ano 43, n. 1192.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Revista do Empresário*. Rio de Janeiro, Ano 54, n. 1278.
- ARAGÃO, M. (1994). *Grupos de pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo, Maltese.
- BARANDIER, H. G. (2003). *Projetos urbanos na área central do Rio de Janeiro (1993-2000)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- BARBOSA, A. S. (2013). Revisitando a literatura do empresariado industrial brasileiro: dilemas e controvérsias. *Caderno CRH*. Salvador, v. 26, n. 68, pp. 391-406.
- BOSCHI, R. R. (1979). *Elites industriais e democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2002). “Empresários, suas origens e as interpretações no Brasil”. In: SZMRECSÁNYI, T. e MARANHÃO, R. (orgs.). *História de Empresas e Desenvolvimento Econômico*. São Paulo, Hucitec/ABPHE/Edusp.
- CANO, W. (1998). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Unicamp/IE.

- CHRISTOPOULOS, D. C. (2006). Relational attributes of political entrepreneurs: a network perspective. *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 5, pp. 757-778.
- COMPANS, R. (1998). Parceria público-privado na gestão do espaço urbano: o caso da renovação da zona portuária do Rio de Janeiro. *Cadernos Ippur*. Rio de Janeiro, Ano XII, n. 1, pp. 90-105.
- \_\_\_\_\_. (2004). "Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais". In: COMIN, A.; SOMEKH, N. (coords.). *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo, Empresa Municipal de Urbanização; Prefeitura de São Paulo; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento; Centro de Estudos da Metrópole, pp. 24-60.
- DEAN, W. (1971). *A industrialização de São Paulo*. São Paulo, Difel/Edusp.
- DEL RIO, V. (1991). *Desenho urbano e revitalização na área portuária do Rio de Janeiro: a contribuição do estudo da percepção ambiental*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DINIZ, E. (1978). *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. (1978). *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- \_\_\_\_\_. (2000). Globalização e elites empresariais: padrões alternativos de relações entre os setores público e privado no Brasil. In: XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais...* Petrópolis.
- DREIFUSS, R. A. (1981). *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis, Vozes.
- FERNANDES, F. (1987). *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Guanabara.
- HARVEY, D. (2005). "Do administrativismo ao empreendedorismo: a formação da governança urbana no capitalismo tardio". In: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- IANNI, O. (1963). *Industrialização e desenvolvimento industrial no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- JORNAL O GLOBO (2008). Em defesa do Porto. *Caderno País*, p. 4.
- KINGDON, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Ann Arbor, University of Michigan.
- LEOPOLDI, M. A. P. (1984). *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil (1930-1961)*. Oxford, Universidade de Oxford.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- LIMA JÚNIOR, P. N. (2010). *Uma estratégia chamada planejamento estratégico*. Rio de Janeiro, 7 Letras.
- MANCUSO, W. P. (2007). *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Edusp/Humanitas/Fapesp.
- MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. (2011). Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Revista Organicom*, v. 8, n. 14, pp. 119- 128.
- MARTINS, J. S. (1986). *Reforma agrária e os limites da democracia na Nova República*. São Paulo, Hucitec.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2005). *Reabilitação de centros urbanos*. Brasília.
- MINTROM, M.; NORNAN, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 4, pp. 649-667.
- MOREIRA, C. C. (2004). *A cidade contemporânea entre a tabula rasa e a preservação: cenários para o Porto do Rio*. São Paulo, Editora Unesp.
- OLIVEIRA, A. C. J. (2004). *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto na representação de interesses no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- PAYNE, L. A. (1994). *Brazilian industrialists and democratic change*. Baltimore, The Johns Hopkins University.
- PERISSINOTTO, R. M. (1991). *Frações de classe e hegemonia na Primeira República em São Paulo*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- PINHEIRO, A. I. de F. (2004). "A reabilitação urbana em processo". In: LIMA, E. F. W.; MALEQUE, M. R. (orgs.). *Cultura, patrimônio e habitação: possibilidades e modelos*. Rio de Janeiro, 7 Letras.
- SAMPAIO, J. C. R. (1994). A trajetória da preservação dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. *Cadernos do Patrimônio Cultural*. Rio de Janeiro, n. 4, pp. 68-78.
- SILVA, S. (1976). *Expansão cafeeira e origens da industrialização no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.
- SODRÉ, N. W. (1967). *História da burguesia brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- TAVARES, M. C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- VIANNA, O. (1987). *História social da economia capitalista no Brasil*. Belo Horizonte, Itatiaia/Rio de Janeiro, Eduff.
- ZAHARIADIS, N. (2007). "The multiple streams framework: structure, limitations, prospects". In: SABATIER, P. A. (ed.). *Theories of the policy process*. Boulder, Westview.

Texto recebido em 4/jan/2019  
Texto aprovado em 11/nov/2019



# Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre

From participatory democracy to de-democratization in the city: the experience of Participatory Budgeting in Porto Alegre

Lucimar Fátima Siqueira [I]  
Eber Pires Marzulo [II]

## Resumo

Neste artigo se analisa o efeito da democracia na produção da cidade, tendo como caso a particular experiência de Porto Alegre pós-Constituição de 1988. Analisa-se a relação Estado-sociedade civil através das instituições participativas estabelecidas. A análise foca na experiência do Orçamento Participativo (OP), e tem-se, como método, a análise de discurso de documentos oficiais, legislação, atas; e a etnografia política, a partir da observação em rodada de assembleias do OP e do Conselho do OP. Estabelece-se um quadro da experiência democrática, a saber: 1) democracia-participativa (1989-2004); 2) liberal-governança (2005-2016); e 3) ultraliberal-mercado (2016-). Distintas formas de democracia que incidem nas dinâmicas de produção da cidade.

**Palavras-chave:** democracia; cidade; Porto Alegre; democracia participativa; desdemocratização.

## Abstract

*This article analyzes the effect of democracy on the city's production, taking into account the particular experience of Porto Alegre after the 1988 Brazilian Constitution. The state-civil society relationship is analyzed through established participatory institutions. The analysis focuses on the experience of participatory budgeting (PB) and the method is the discourse analysis of official documents, legislation and minutes, and political ethnography, through the observation of PB assemblies and Council. A framework of the democratic experience is established, namely: 1) participatory democracy (1989-2004); 2) liberal governance (2005-2016); 3) and ultraliberal market (2016-), representing the different forms of democracy that affect the production dynamics of the city.*

**Keywords:** democracy; city; Porto Alegre; participatory democracy; de-democratization.

## Introdução

Uma das lutas que se trava na sociedade urbana contemporânea é entre o tempo da cidade e o tempo da democracia. O tempo da democracia é longo. São longos os períodos da história e da sociedade para que algum aspecto da democracia se modifique. Já os tempos da cidade são múltiplos e complexos, sobretudo quando se trata da reprodução do capital em que a temporalidade se torna estrutural, relacionada aos ciclos do modo de produção (Jameson, 2011), por um lado e, por outro, das necessidades da população pobre, do tempo existencial, do tempo da vida cotidiana. Com Jameson (ibid.) podemos tomar o verbo “extinguir” para imaginarmos a temporalidade na cidade. “Desse verbo vem passado e futuro, juntamente com uma visão de presente como produção [...]” (ibid., p. 93). Cada avenida inaugurada em local já habitado surge reificada, sem qualquer vestígio de sua produção ou das casas destruídas para que delas emergisse uma cidade. Se o tempo do capital na cidade é diferente do tempo da democracia, é preciso estabelecer garantias para o cidadão. Isto se dá através da operacionalização de direitos conquistados e conjunto de regras estabelecidas, pois os tempos da democracia no cotidiano são assinalados através de mecanismos presentes nas administrações públicas de governos democráticos.

No Brasil pós-Constituição de 1988, a gestão democrática da cidade, gestada no âmbito das lutas pela reforma urbana ainda na década de 1960 e consolidada no Estatuto da Cidade (Saule, Jr. e Uzzo, 2009), promove a ampliação dos espaços de participação nas cidades e/ou reestruturação, no caso daqueles já existentes. A esse respeito, é importante

lembrar que já existiam no Brasil espaços de participação como os conselhos, porém não havia o princípio da participação popular. Esse processo possibilitado pela Constituição de 1988 permite a abertura direta da gestão urbana aos movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil. Estabelece-se assim, oficialmente, a gestão democrática da cidade “como meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001). Um arcabouço jurídico instala-se, oferecendo legitimidade para a “construção de novos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, para além das instituições clássicas da democracia liberal” (Santos Júnior, Nascimento e Ferreira, 2007, p. 2).

Com o intuito de implementar a política urbana presente na Constituição Federal, governos e sociedade trataram de construir um conjunto de espaços e ações em todos os níveis do Estado. O estabelecimento do Estatuto da Cidade, em 2001, define especificamente os instrumentos que deverão garantir a gestão democrática da cidade, a saber: órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências nos três níveis; e iniciativa popular de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001). A partir do início do governo Lula (2003-2006; 2007-2010), em 2003, e à luz do Estatuto da Cidade, a criação dos conselhos municipais e a realização das conferências produziram um ambiente para a participação da sociedade nas discussões sobre os rumos das cidades brasileiras. A cidade assumia centralidade no projeto nacional traduzida pelas mudanças

institucionais ocorridas no período, como a criação do Ministério das Cidades (2003), a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades (2003), e pela atuação dos movimentos sociais, “[...] poucas vezes, no passado recente, criaram-se condições tão favoráveis para uma discussão sistemática e aprofundada das causas de nossa miséria e desigualdade urbanas e, evidentemente, dos caminhos para superá-las” (Vainer, 2005). Entre esses caminhos, estavam os mecanismos e as instâncias de participação da gestão democrática da cidade.

Três outros acontecimentos anteriores à Constituição de 1988 colaboraram com a articulação propiciada pela abertura democrática em torno da questão urbana. Trata-se da publicação do Anteprojeto de Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, em 1982, do documento da Confederação dos Bispos do Brasil – Solo Urbano e Ação Pastoral (1982) e, em 1986, o debate sobre Serviço Federal de Habitação, coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Ações que sintetizaram os debates anteriores do período de transição da ditadura militar à democracia, impulsionando a organização e articulação de entidades e movimentos populares em torno da agenda urbana que se vislumbrava. O período de treze anos transcorrido entre a publicação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto (2001) pode ser curto, se considerarmos os tempos da democracia, mas foi longo levando-se em conta a necessidade e as dinâmicas de segregação e exclusão socioespacial das cidades brasileiras. Ambos os instrumentos instituídos com potencial para instrumentalizar o enfrentamento das desigualdades socioespaciais, portanto de implementação urgente. Esse interstício temporal não apenas demonstra

que uma parte da sociedade não estava pronta para acolher os valores que sustentavam o conteúdo que se pretendia incluir no Estatuto da Cidade, mas também que havia forças contrárias muito fortes. Ao mesmo tempo que os movimentos sociais encontravam espaço para propor e debater a política urbana, setores ligados ao mercado imobiliário e construção civil também participavam do mesmo fórum. Foi um período de constantes disputas e embates entre os distintos atores interessados na pauta da política urbana.

A criação do Ministério das Cidades (2003), do Conselho Nacional das Cidades, eleito por ocasião da primeira Conferência das Cidades no ano de 2003 e constituído como espaço de debates, recomendações e contribuição para a implementação das deliberações da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Conferências (2003, 2005, 2007, 2009-2010, 2013) e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; o ciclo de elaboração de planos diretores, que incluíram o adjetivo participativo; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; e a política de regularização fundiária, podem ser considerados as principais conquistas da sociedade relacionadas à política urbana brasileira pós-Constituição de 1988. Todavia, no período pós-Estatuto da Cidade (2001), as intervenções e os programas destinados às cidades estiveram muito mais voltados para grandes programas, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e poucos avanços trouxeram na implantação de instrumentos que pudessem regular a função social da propriedade, questão arduamente defendida pelos movimentos sociais e cujo não estabelecimento era denunciado pelas ocupações urbanas, entre outros atos de protesto (Santos Júnior, Nascimento e Ferreira, 2007).

Importante tratar do impacto do golpe de 2016 sobre a política urbana, pois imediatamente após o golpe, em abril, ocorre a desconstrução de espaços de centrais na participação popular, como o Conselho Nacional das Cidades. A interrupção da realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades e a retirada do Conselho Nacional das Cidades como organizador da Conferência, através do decreto n. 9.076, de 7 de junho de 2017;<sup>1</sup> a suspensão temporária do programa PMCMV – Entidades (modalidade do programa diretamente relacionada aos movimentos sociais) pela portaria ministerial n. 186 de 13 de maio de 2016, com o argumento de readequação orçamentária, e seu retorno com modificações substanciais que dificultavam o trabalho dos movimentos populares envolvidos; a publicação da lei n. 13.465/2017, conhecida como “Lei da Grilagem”, cuja discussão ocorreu ao longo de 2017 com a insígnia de MP 759; foram medidas que atingiram diretamente as conquistas das lutas urbanas e mecanismos de democracia participativa na gestão da cidade. A lei n. 13.465/2017 merece destaque, na medida em que desnuda o sentido do governo Temer (2016-2018) no tratamento da questão urbana. A lei possibilita a disponibilização de terra no mercado de forma mais facilitada às grandes corporações nacionais e estrangeiras, além de facilitar a regularização fundiária de mercado, ou seja, apenas pela titulação (sem urbanização). Coloca-se em lei aquilo que até então era considerado uma denúncia: “a acumulação por despossessão” (Harvey, 2004).

A acumulação por despossessão funciona como mecanismo facilitador de regularização fundiária sem urbanização, possibilitando a aquisição de pequenas frações de terreno

que se encontram em posse de moradores de áreas carentes por investidores ou empreendedores imobiliários, ao contrário do previsto pelo Estatuto da Cidade, em que a regularização fundiária exige urbanização. Ao adquirirem essas terras contíguas, regularizadas e a baixíssimo custo, pois não urbanizadas, investidores e empreendedores imobiliários podem as incorporar e realizar empreendimentos imobiliários, promovendo, assim, a acumulação por despossessão. Ou seja, a lei tem sentido oposto ao Estatuto da Cidade, em que se valoriza a posse para possibilitar a urbanização. Conforme Fernandes (2011), essa forma de regularização fundiária foi bastante utilizada no Peru a partir da proposta do economista Hernando de Soto, especialmente durante o governo Alberto Fujimori (1990-1992). A regularização em escala com o objetivo do desenvolvimento urbano acelera a acumulação e concentração da propriedade fundiária, ao considerar apenas as unidades fundiárias e não levando em conta contexto social, infraestrutura e urbanização (ibid.). No Brasil, o Estatuto da Cidade prevê a regularização fundiária associada à regularização urbanística, com a integração da moradia ao restante da cidade. Aspecto que se perde nos casos em que a lei n. 13.465/2017 foi implantada.

Se a Constituição de 1988 é um marco na história da democracia do País, por apresentar as condições jurídicas necessárias à abertura de espaços para participação popular nas estruturas do Estado, caracterizando-se pelo estabelecimento da democracia representativa associada à democracia participativa, sua incidência na cidade apenas estará disponível a partir da implantação do Estatuto da Cidade em 2001. No entanto, cabe salientar que formas de democracia participativa já

estavam em curso no Brasil nesse interstício entre a promulgação da Constituição e o Estatuto da Cidade. O caso mais emblemático foi a experiência do Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, a partir de 1989, que sofre, desde 2005, processos regressivos no que diz respeito à democracia participativa, cujo ápice de regressão foi o estabelecimento, pelo governo municipal (2017-2020), em 2017, da suspensão das decisões do OP. Assim como no País, os avanços democráticos na gestão urbana no nível das cidades também estão envolvidos em processo regressivo das experiências democráticas.

A abordagem proposta por Avritzer (2018), ao analisar a democracia a partir de resultados eleitorais contestados, entende que a contestação é o resultado da vontade do povo e sugere que o entendimento dos fatos e das mudanças contemporâneas necessita de uma análise mais distante no tempo, para fundamentar a ideia de uma “visão pendular” da experiência democrática brasileira, ou seja, se hoje a democracia brasileira não vai bem, devemos “perceber que, em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilharam um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos” (ibid., p. 275). Os movimentos pendulares regressivos da democracia estariam associados a “fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país.” (ibid.). Os processos de regressão ou retrocessos da democracia, são definidos por Tilly (2013) como “desdemocratização”, cuja análise teria como núcleo as respostas dos governos às demandas da população. A experiência de democracia participativa, através do OP em Porto Alegre, estaria em

sintonia com as transformações e os avanços estabelecidos pela Constituição de 1988, em termos da democracia representativa e de seu esvaziamento explicitado com o cancelamento do atendimento de demandas no mesmo movimento pendular da democracia representativa, a partir do golpe parlamentar de 2016 e da vitória eleitoral de programa anti-democrático de direita em 2018.

## Democracia e desdemocratização

A democracia moderna apresenta, em sua base constitutiva, dois princípios: a liberdade e a igualdade. As sociedades democráticas vão se diferenciar em função da forma como tratam esses dois princípios. Sociedades liberais, por exemplo, darão mais peso à liberdade do ponto de vista econômico em detrimento da igualdade, como superação de discriminação. O princípio da igualdade tem como origem a ideia de indivíduos iguais à luz dos valores ligados ao pensamento cristão relacionado à “doutrina da natureza humana comum” (Bobbio, 2000, p. 378). No entanto, a democracia clássica grega não contemplava a igualdade, sendo apenas a partir da influência dos filósofos do iluminismo (século XVIII) que a questão da igualdade como superação da discriminação passa a ser incorporada nos debates relacionados à democracia. Em relação ao conceito de *liberdade*, este pode ser interpretado como a *liberdade individual* ou a *liberdade negativa*, isto é, a liberdade ante o Estado ou a outros, que se desenrola onde não há impedimentos e cujos indivíduos livres podem concorrer entre si como agentes econômicos;

ou a *liberdade dos indivíduos* na formação da vontade coletiva, considerada *liberdade positiva*, ou seja, derivada da associação política entre indivíduos que coletivamente instauram um acordo societário. Segundo Bobbio (1994), o “nexo recíproco entre liberalismo e democracia é possível porque ambos têm um ponto de partida comum: o indivíduo. Ambos repousam sobre uma concepção individualista da sociedade” (p. 45).

Mouffe (1999), no entanto, aponta que não poderia existir perfeita igualdade entre liberalismo e democracia, pois o liberalismo está associado ao princípio de liberdade, e democracia ao princípio de igualdade. A tensão entre os dois princípios será permanente, e a democracia permite, por princípio, a abertura ou a possibilidade de luta entre os dois princípios que precisam ser distinguidos no interior da modernidade política estruturada entre a política liberal e a política democrática. Nesse sentido, tem-se a constituição do dissenso, desde a crítica à teoria política dominante fundada no consenso, pois esta não consegue “captar as diferentes formas de antagonismos que emergem em nosso mundo globalizado, pós-guerra fria, e enfrentar um tipo de política democrática que poderia dar conta deles” (Mouffe, 2003, p. 11)). E a consequente radicalização da democracia, cujo ponto fundamental está na necessidade de aprofundar e “conectar as distintas lutas democráticas” (Mouffe, 1999, p. 39). Para isso, será necessário se constituir “novas posições subjetivas que permitam a articulação comum de, por exemplo, antirracismo, antissexismo, anticapitalismo” (ibid.). Assim, a democracia radical exige que se reconheça a diferença, aquilo que o conceito abstrato de homem excluía, e o sentido consensual de democracia impede.

Não se trata de rechaçar o universalismo, mas de o constituir a partir do particular e, logo, do dissenso.

Rancière (1996) também compartilha da crítica ao consenso, sobretudo “a crítica do discurso atualmente dominante que identifica a racionalidade política ao consenso e o consenso ao princípio mesmo da democracia” (p. 367). Afinal, em muitos casos, a democracia foi conquistada através de eleições impostas e com uso de forças armadas que estabeleciam formas de democracia que se opunham à democracia do povo, pois esta remete ao sentido primeiro da democracia que é o de “governo do povo, por ele mesmo e não trazido de fora pela força das armas” (Rancière, 2014, p. 13). Por um lado, os idealistas defendem uma expansão das atividades democráticas e alimentam a vitalidade da democracia; por outro, os agentes econômicos defendem o controle dessa situação. Assim, se, para os defensores da vitalidade democrática, a liberdade pode levar à pluralidade de demandas no contexto de ampliação democrática, enquanto democracia radical; a democracia liberal necessita controlar, ou seja, impor limites a essa liberdade democrática através da canalização da vitalidade societária para a liberdade do consumo. A democracia liberal contemporânea, ao valorizar o individualismo, através do fortalecimento da liberdade individual, amplia o consumo (ibid.). Portanto, a democracia não é algo acabado, que se resume a instituições, governos, partidos, mas é algo dinâmico e que origina do povo, sobretudo pelo direito a uma *vida política independente da esfera estatal*. É “a busca pela consciência de viver junto” (ibid., p. 94).

Nesse jogo de tensões contraditórias, visualizam-se as divergências entre democracia como *forma de governo* e democracia

como *poder do povo*, estabelecendo-se o distanciamento entre os interesses dos governos (democracia representativa) e o poder do povo (democracia participativa e/ou direta). Tais interesses díspares entre governo e população tendem a disparar um processo de desdemocratização. Então, tem-se um gradiente da democracia, de mais a menos democrático, cujos polos são a *maxD*, a máxima democracia, e a *minD*, a mínima democracia (Menser, 2005). A *maxD* apresenta uma concepção política participativa, orientada por objetivos relacionados aos direitos humanos e à justiça social e pode ser desenvolvida sob distintas formas, seja através de procedimentos não representativos ou de misturas de mecanismos participativos e representativos, com interface com Estado e com a institucionalização burocrática.

A democracia máxima considera todo o plano econômico e sociocultural como um campo apropriado para os desejos e práticas democráticos. Como tal, a organização da vida cotidiana nas escolas, na recreação, na casa, no local de trabalho, na religião e na unidade familiar não são esferas distintas a serem protegidas por sujeitos adequados para a transformação. Essa democratização da sociedade requer a (re)construção de um conjunto de instituições políticas e econômicas que promova as capacidades e os conhecimentos requeridos para o autogoverno. Novamente, o *maxD* não é uma questão de soletrar os direitos individuais. Trata-se, sim, da produção de um conjunto de capacidades coletivas. (pp. 93-94; tradução livre)<sup>2</sup>

Ademais, a mínima democracia seria aquela do governo como representação, em que a cidadania tem o direito de ter seus interesses registrados por quem exerce poder

executivo, legislativo, jurídico e administrativo. Geralmente ocorre por mecanismos eleitorais em que cidadãos têm direito de concorrer a cargos, independentemente de classe, gênero ou religião (ibid.), marcada pela “concepção de governança neoliberal globalmente predominante que se distingue pela sua fidelidade à distinção público/privado a serviço do capitalismo global” (ibid., p. 90). O poder cooperativo presente na democracia participativa lhe é intrínseco, sobretudo em relação à capacidade de reduzir desigualdades. Dessa forma o foco da democracia participativa está no *poder* e na *igualdade* no campo da prática das instituições. Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) definem que “esse modelo implica a participação da classe trabalhadora ou dos grupos vulnerabilizados e não apenas das classes médias, bem como o surgimento de uma esfera pública ‘plebeia’” (p. 100).

## Democracia e cidade: o caso de Porto Alegre

O estabelecimento formal de esferas públicas de interação entre governo e sociedade em Porto Alegre remonta ao ano de 1892, quando a Lei Orgânica Municipal (LOM) registrou a presença de conselho municipal criado pelo intendente Alfredo Augusto de Azevedo (1892-1896) (Gomes, 2011). Esse formato de conselho, porém, foi uma instituição herdada do período anterior, as câmaras, que se tratava de prolongamento administrativo da estrutura portuguesa (Sanhudo, 1961). Com as mudanças ocorridas no País, a partir da década de 1930, sobretudo com o ato de Getúlio Vargas que dissolveu o Congresso e os legislativos

estaduais e municipais, Porto Alegre sofre reflexo e, nela, ocorre a extinção do conselho municipal (ibid.). Somente no ano de 1937, no governo de José Loureiro da Silva (1937-1943), a figura dos conselhos retorna à administração do município com a criação do Conselho Técnico da Administração (1937) e o Conselho do Plano Diretor (1939). O primeiro sendo resultado das intenções de modernização administrativa do governo de Loureiro da Silva. Por sua vez, o Conselho do Plano Diretor veio no contexto da elaboração do Plano Diretor com a contratação de Arnaldo Gladosh, cujo plano foi denominado Plano Gladosh.

Ao longo de sua história, Porto Alegre criou outras esferas de interação entre governo e sociedade, experimentando diferentes perspectivas e formas de atuação, como os conselhos populares, comunitários, de notáveis (Naha, 2005). Dos conselhos de notáveis (Porto Alegre, 2018) que opinavam sobre os rumos da cidade nas primeiras composições do Conselho do Plano Diretor, aos conselhos com recorte popular, cujas discussões levaram ao projeto dos Conselhos Populares (1986-1987). Embora tais esferas ganhassem visibilidade nos debates que ocorreram na década de 1980 e fossem qualificadas como espaços de participação popular, é através da implantação do OP, em 1989, que a experiência da ampla participação das classes populares nos espaços de interação entre governo e sociedade ganha fôlego e relevância em Porto Alegre. A partir da redemocratização do Brasil, identificam-se três períodos distintos de experiência da democracia. O período entre 1989 e 2004, da Administração Popular, quando o Partido dos Trabalhadores esteve no poder. De 2005 até 2016, cuja principal marca da gestão é Governança Solidária Local (GSL) sob os partidos

PPS, PMDB, PDT. E, na atualidade, uma gestão caracterizada pela alcunha de “Nossa cidade quer mudanças”, sob o partido PSDB (2017-2020). Cada um desses períodos apresentou formas distintas de tratar da questão da democracia participativa.

Ao longo de 29 anos (1989-2017) de existência do OP, cada gestão deixou sua marca na democracia participativa de Porto Alegre. Mesmo no período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no poder (1989-2004), as distintas tendências do partido, Democracia Socialista (*DS*), Articulação de Esquerda (*Articulação*) e PT Amplo e Democrático (*Amplo*), apresentavam visões internas particulares, bem como estabeleciam coalizões específicas e que refletiam sobre a forma de conduzir a democracia participativa em Porto Alegre. Além dos diferentes projetos das principais correntes internas do PT em relação ao OP e outras formas de democracia participativa, outros fatores compuseram um quadro em que possibilidades, oportunidades, vontade política e um corpo social engajado orientaram resultados da experiência. “Desde a análise da trajetória de uma organização e da modulação dos arranjos institucionais, também importa analisar os eventos que podem reorientar (momentos, *timing*) o curso das articulações e dos arranjos internos” (Filomena, 2015, p. 20). Além do OP, durante os 16 anos de governo do PT na cidade, tem-se uma série de eventos que reforçam a experiência de democracia participativa e de seu alcance. Da gestão de Olívio Dutra (1989-1992) até a gestão Genro-Verle (2001-2004), ocorreu a rediscussão, reestruturação e criação de novos conselhos, cujo resultado foi a instalação de 25 conselhos de políticas públicas durante a totalidade dos governos da Administração Popular (1989-2004).<sup>3</sup> Interessa

tratar em especial dos eventos que incidiram na reflexão e alargamento da experiência de democracia participativa desde o OP. São eles: a realização do Projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, instaurado a partir de 1993, e o I Congresso da Cidade e Conferência da Cidade (1993), ambos no primeiro governo de Tarso Genro (1993-1997); o Seminário Internacional de Democracia Participativa (1999) e a atualização do Plano Diretor (1999) no governo de Raul Pont (1997 à 2000); e a realização do Fórum Social Mundial (2001; 2002; 2003), no governo Genro-Verle (2001-2004).

## A experiência radical do Orçamento Participativo

Quando a Frente Popular chegou ao poder, em 1989, já havia a presença de uma vibrante mobilização popular, comunitária, exercida pelos movimentos populares, sobretudo organizados para resistir às remoções, na época conhecidas como despejos. A tentativa de organização de conselhos populares nos anos de 1986 e 1987 (governo Colares) contribuiu para criar um ambiente de mobilização popular imprescindível para o funcionamento do futuro OP. No Quadro 1, tem-se a cronologia da mobilização popular, com seus principais marcos, considerados pelos movimentos populares, que precederam a primeira plenária do OP.

A plataforma defendida pela Frente Popular (1989-1992) foi caracterizada pela democratização das relações entre Estado e sociedade civil. No primeiro ano (1989), a administração foi marcada pela falta de recursos, discussão pública do orçamento, definição de 16 regiões da cidade com lideranças

comunitárias, promoção da reforma tributária e a primeira reunião do OP na Zona Norte de Porto Alegre. Pont (2000) cita três características emblemáticas do Orçamento Participativo:

a) a participação popular: não só no orçamento participativo, como na rede de conselhos municipais formados por representantes de entidades e associações que influenciavam, também, as políticas públicas;

b) a prática direta: ação dos cidadãos nas reuniões, nas discussões e momentos de conhecimento dos dados, dos números;

c) a auto-organização: expressa na autorregulamentação construída e decidida pelos próprios participantes. (pp. 20-21)

Segundo Genro (1997), o OP visava democratizar também as decisões e informações sobre as questões públicas, incidindo na formação política da cidadania. O OP apresenta uma construção coletiva, estruturada pelo governo municipal e pela sociedade civil, cujas demandas têm origem nas regiões e nas temáticas do próprio OP. A sociedade civil organiza-se a partir de uma base territorial, primeiro em 16 regiões e, depois, em 17 (Regiões do Orçamento Participativo – ROP). A dinâmica em cada região se dá através dos Fóruns Regionais do OP (Frop), criado em 1991, nos quais conselheiros e delegados animam as discussões com as comunidades. A relação direta com o poder público ocorre através do espaço de participação denominado Conselho do Orçamento Participativo (COP), do qual somente conselheiros e suplentes participam, representando a sociedade, no caso as regiões do OP e temáticas, e representantes do governo municipal. O governo detém a coordenação/gestão institucional, através da coordenação política, responsável pelo processo do OP e apoio nas regiões, e técnica, com equipe que

Quadro 1 – Cronologia dos marcos até o OP – 1970-1990

Ano/Período	Marcos
Fim dos anos 1970 e início de 1989	Os despejos que ameaçam muitas vilas em Porto Alegre levam ao fortalecimento de um movimento popular que luta por moradia e infraestrutura básica. Associações de moradores se multiplicam, reunidas sob a bandeira da Federação Riograndense das Associações dos Amigos dos Bairros (Fracab).
1983	Fundação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), com o objetivo de articular as lutas do movimento popular.
1986	Surgimento da proposta de criação e papel dos conselhos populares.
1988/1989	Vitória da Frente Popular nas eleições municipais. Olívio Dutra entra na prefeitura e chama os movimentos sociais. Primeira reunião do OP.
1990	Primeira assembleia plenária do OP com movimento social e início das discussões do orçamento municipal. As comunidades de base, pela via das associações e conselhos populares, debatem as prioridades.

Fonte: adaptado de: ONG Solidariedade (2003, p. 36).

trata dos aspectos técnicos do orçamento. A coordenação política esteve organizada pela implantação de Centros Administrativos em cada ROP. Inicialmente, chamavam-se Centros Administrativos Regionais (CAR) e depois passaram a ser Centros de Relação Institucional Participativa (Crip). Apesar de as comunidades expressarem sua vontade de escolher os representantes nos centros administrativos, esta foi uma decisão do governo. Assim, o governo tem os coordenadores, gestores locais nos centros administrativos de todas as regiões, e a coordenação realizada por uma secretaria composta por secretário, secretário adjunto e gerente de democracia participativa. Além das regiões, o OP estruturou-se por discussões temáticas, através de 6 Plenárias Temáticas: 1) Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; 2) Cultura; 3) Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho; 4) Educação,

Esporte e Lazer; 5) Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental; 6) Saúde e Assistência Social. Quando foram criadas, as plenárias temáticas visavam a atender demandas que implicavam mais de uma das regiões. Isto possibilitava, aos conselheiros, conhecer e discutir problemas de toda a cidade e sobre “dimensões mais gerais da vida da cidade, comuns a todas as regiões” (Nuñez, 2010, p. 73). Depois, as temáticas envolveram também discussões sobre serviços, diretrizes e investimentos para toda a cidade sob a forma de “obras estruturais e grandes projetos”.<sup>4</sup>

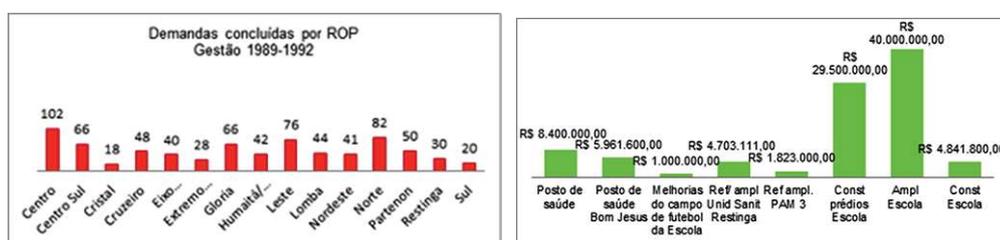
O processo completo do OP ocorre através do chamado Ciclo do OP, quando, ao longo do ano, tem-se cronograma definido com pautas, ações, plenárias e assembleias. O resultado material das discussões sobre o orçamento se traduz, para a população, através das demandas realizadas. As demandas são definidas

coletivamente, gravadas no Plano de Investimentos (PI) para discussão com as secretarias e a coordenação técnica do OP. Somente após essa etapa, as demandas poderão compor a Lei Orçamentária Anual do município a ser encaminhada à Câmara Municipal. Não significa, com isto, que serão realizadas. Nesse sentido, as demandas assumem um papel central. “Mais uma obra da participação popular” é uma frase escrita em placas que sinalizam uma conquista do OP. “É conquista do OP”, também dizem os moradores, quando perguntados sobre determinado equipamento público nas comunidades. As regiões com “alta concentração de núcleos de subabitação e com níveis maiores de organização e mobilização social, verificados a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, foram as escolhidas para a alocação prioritária dos investimentos em 1991” (Fedozzi, 2000, p. 35). Ou seja, o governo respondia às demandas da população. Durante a primeira gestão da Administração Popular-AP (1989-1992), as principais demandas implementadas tratavam de melhorias nas condições de moradia e urbanização do entorno, produção habitacional, saneamento básico,

melhorias nas condições de transporte e vias de acesso às comunidades, implementação de equipamentos de saúde, de esporte e lazer (campo de futebol – os “campinhos” –, cancha de bocha, churrasqueiras públicas), serviços, reforma do Mercado Público de Porto Alegre e projetos culturais. Essas demandas foram realizadas em todas as Regiões do Orçamento Participativo – ROP (Porto Alegre, 2018). A Figura 1 mostra a distribuição das demandas concluídas por regiões, serviços e valores,<sup>5</sup> na primeira gestão da Administração Popular.

Pode-se observar, na Figura 1, que no período 1989-1992 houve uma concentração de investimentos nas regiões Centro, área mais densa que inclui os bairros centrais e pericentrais; Norte, também com densidade alta e bastante consolidada; e Leste, região de expansão histórica e com grandes concentrações de caráter popular. Em termos dos investimentos por serviços demandados, encontra-se uma alta concentração em Educação, e muito abaixo em Saúde. Ao se tomar as regiões com mais investimentos, tem-se a característica de áreas da cidade com maior tradição de organização política e acesso a infraestrutura urbana.

Figura 1 – Demandas concluídas e investimentos na gestão 1989-1992



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.

De certa forma, aspectos que marcam as análises sobre o OP no sentido de uma tendência à concentração em áreas pericentrais e, logo, maior concentração populacional e capacidade política. Certamente essas condições permitem entender o motivo pelo qual os investimentos em infraestrutura urbana não foram tão demandados.

No interstício entre 1993-1996 (Figura 2), segundo governo de funcionamento do OP, a região Centro segue entre as regiões com a maior conclusão de demandas, mas pouco abaixo das regiões Humaitá-Navegantes e Leste. Todavia, em termos de volume de investimentos, ocorre a concentração na região Leste e Lomba do Pinheiro. Ou seja, em relação ao período 1989-1992, surgem com relevância as regiões Humaitá e Lomba do Pinheiro e permanecem entre as com maior número de demandas concluídas e valores investidos a Centro e Leste. As regiões Humaitá-Navegantes e Lomba do Pinheiro estão situadas em áreas opostas à cidade, mas ambas com características populares e classicamente com problemas de infraestrutura. A região Norte segue com

número significativo de demandas atendidas e investimentos, mas atrás das demais.

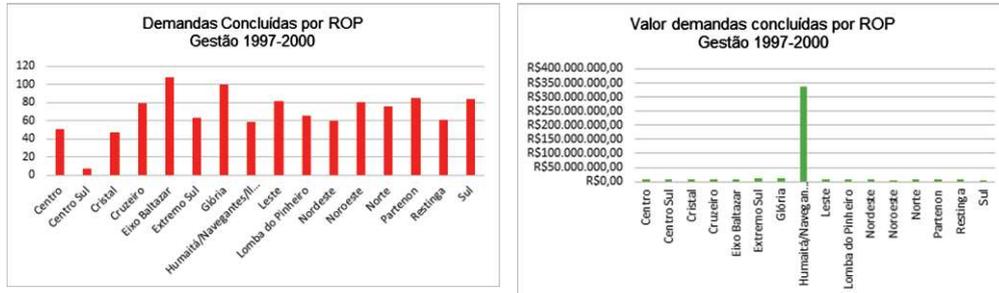
As regiões Eixo-Baltazar e Glória (Figura 3) aparecem com alto número de demandas concluídas no período relativo ao terceiro governo de OP (1997-2000), em seguida estão as regiões Sul, Partenon e Cruzeiro, todas essas áreas da cidade historicamente com graves problemas de infraestrutura e acesso a serviços urbanos, grandes contingentes populacionais de baixa renda, com grandes favelas, e tradição de organização popular. Tais transformações sugerem que a experiência de atendimento das demandas nas regiões mais centrais se alastra, e o OP consolida-se em um movimento para a periferia da cidade. Sinalização que já havia começado no período anterior com a emergência das regiões Humaitá-Navegantes e Lomba do Pinheiro. A observação da Figura 3 traz uma desproporção do investimento na região Humaitá-Navegantes e apresenta um novo aspecto dos investimentos pelo OP: obras de caráter estrutural com impacto na cidade e aumento da capacidade de investimento (Marzulo e Marx, 2013).

Figura 2 – Demandas concluídas e investimentos na gestão 1993-1996 - AP



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.

Figura 3 – Demandas concluídas na gestão 1997-2000 - AP



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.  
 OBS: O valor discrepante de R\$330.358.769,00, na ROP Humaitá/Navegantes/Ilhas, refere-se à conclusão do Conduto Forçado da avenida Polônia/Bacia de Amortecimento.

Figura 4 – Demandas concluídas na gestão 2001-2004 - AP



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.

Nesse último período de governo da coalizão de esquerda polarizada pelo Partido dos Trabalhadores (2001-2004), apresentado na Figura 4, as demandas concluídas seguem concentradas nas grandes e tradicionais áreas periféricas, a saber, nas regiões Lomba do Pinheiro, Partenon e Restinga, mas, também em

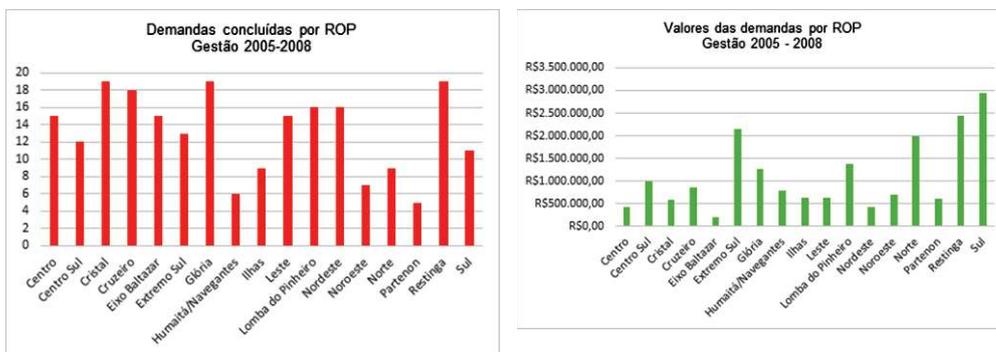
regiões pericentrais, como a Leste, Glória e Centro-Sul; enquanto os investimentos se concentram no Extremo-Sul e também na Lomba do Pinheiro e Partenon, regiões que avançaram na experiência participativa, a partir de uma tradição associativa e com graves problemas de infraestrutura e serviços urbanos.

Entre 2005-2008 (Figura 5), tem-se o primeiro período de continuidade do OP sem um governo socializante. No entanto, tratava-se de um governo eleito comprometido com a manutenção do OP e, em alguma medida, o manteve. As informações na Figura 5 demonstram uma diminuição de conclusão de demandas no período, assim como também de recursos investidos. Cristal, Glória, Cruzeiro e Restinga aparecem como regiões com mais demandas concluídas, em quantidade menor de 1/3 àquelas em posição semelhante nos períodos anteriores, e com uma inflexão novamente para regiões pericentrais, com exceção

da Restinga. Os valores investidos também têm forte queda, cerca de 50% nas regiões agora com os maiores investimentos, em relação aos períodos anteriores, com concentração no sul da cidade, nas regiões Sul, Restinga<sup>6</sup> e Extremo-Sul.

Existe uma continuidade do governo anterior e da mesma política de manutenção do OP, no entanto as informações na Figura 6 apontam para uma estabilização na conclusão de demandas e um volume de investimento que atinge valores maiores que nos períodos de governos que implantaram o OP. Também se encontra uma distribuição mais equânime

Figura 5 – Demandas concluídas na gestão 2005-2008 – Governança Solidária Local



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.

Figura 6 – Demandas concluídas na gestão 2009-2012 – Governança Solidária Local



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.

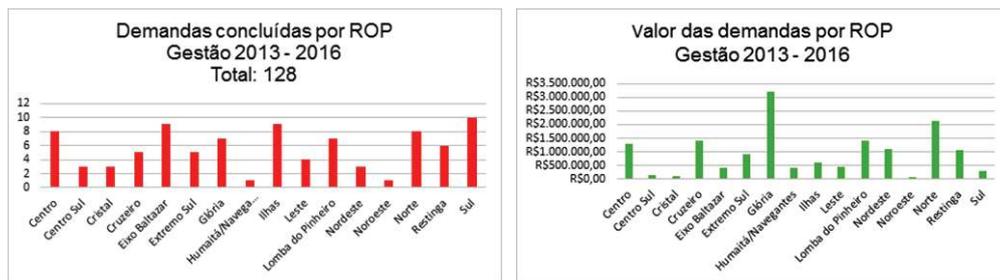
de conclusão de demandas por região e mesmo de recursos, com exceção das regiões Restinga, Glória e Leste, com maiores investimentos, em especial Restinga e Glória.

Nesse último período de existência (2013-2016) do OP, tem-se uma queda vertiginosa na conclusão de demandas e nos valores investidos. O esvaziamento paulatino da experiência participativa de definição dos recursos pela população fez com que o OP

chegasse ao seu final, embora ele tenha se mantido institucionalmente em atividade. No entanto, relatos de participantes já apontam para o fim do próprio funcionamento.

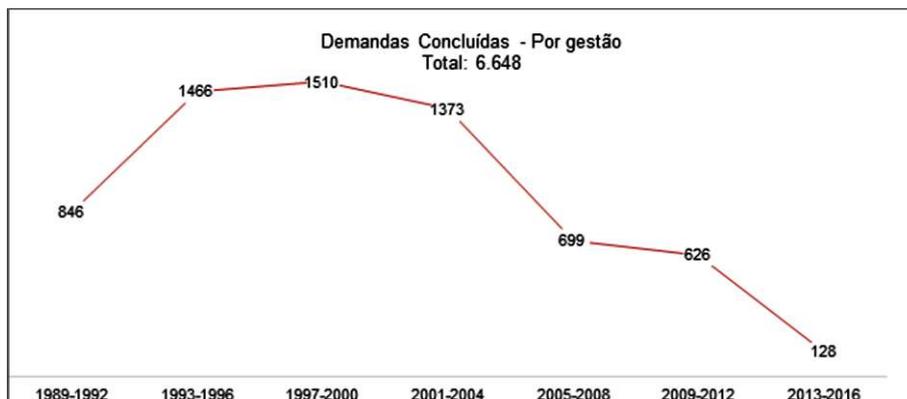
Na análise da Figura 8, observa-se um aumento de 57% no atendimento das demandas entre o primeiro governo (1989-1993), responsável pela implantação do OP, e o segundo (1993-1996), depois se dá uma queda no atendimento das demandas de cerca de 50%

Figura 7 – Demandas concluídas na gestão 2013-2016 – Governança Solidária Local



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.

Figura 8 – Demandas concluídas 1989-2016



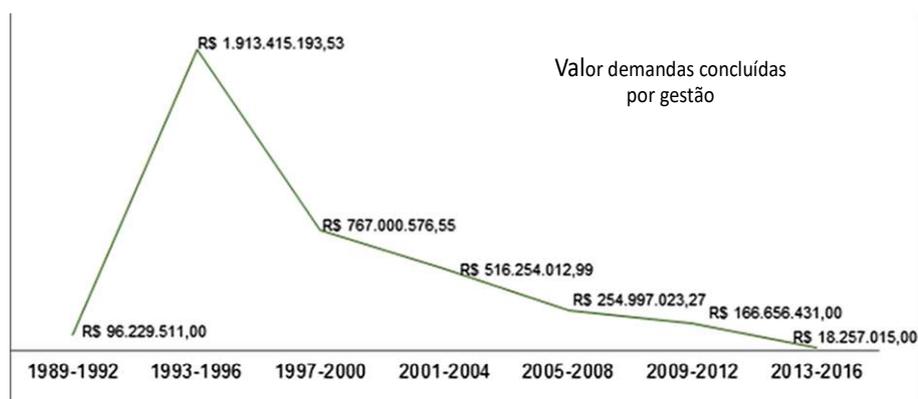
Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 2018.

entre o último governo da AP (2001-2004), tendo à frente o Partido dos Trabalhadores, e o primeiro de Governança Solidária Local (2005-2008), de composição centrista. Esses níveis se mantêm no período seguinte (2009-2012), para diminuir em quase 80% no último período (2013-2016). Da média do período de ápice de atendimento das demandas (1993-2004), cerca de 1.500, chega-se à diminuição de aproximadamente 90% no atendimento de demandas, no último período de existência do OP (2013-2016). Ou seja, se a legitimidade do OP estava fundada na experiência de um instrumento de democracia participativa que permitia, aos participantes, verem suas decisões realizadas, tal diminuição teria, necessariamente, como efeito a perda de relevância e legitimidade, tornando inevitável seu fim.

A Figura 9 mostra a ascensão e queda do OP, também em relação aos investimentos. O movimento de diminuição de investimento

foi similar ao de atendimento de demandas, a partir de um ápice no período 1993-1996. Todavia, houve uma grande diminuição de investimento no período dos governos da AP, entre 1993-1996 e 1997-2000, de mais de 50%, proporcionalmente semelhante à diminuição encontrada de 2001-2004 a 2005-2008, mas nada parecido com o quase desaparecimento de investimentos constatado de 2005-2008 para 2009-2013, de quase 90%! Provavelmente no período 1993-1996 houve o ingresso de altos valores de investimentos internacionais, explicando a grande queda para o período seguinte (1997-2000). Em termos gerais, fora o salto abismal de investimentos de 1989-1992 para 1993-1996, de cerca de R\$96 milhões para R\$1 bilhão e 900 milhões, a curva foi sempre descendente, porém com acelerações. Se excetuarmos o período 1993-1996, a curva descendente acelera-se a partir da saída dos governos da AP. Se há decréscimo

Figura 9 – Investimentos realizados 1989-2016



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 2018.  
OBS: O poder público não dispõe de dados completos referentes aos valores de todas as demandas da primeira gestão (1989-1992).

de investimentos nos períodos seguintes de 1997-2000 a 2001-2004, de cerca de 30%; de 2001-2004 a 2005-2008, a diminuição fica em aproximadamente 50%; de 2005-2008 a 2009-2012 a diminuição desacelera para 35%; chegando ao ápice de 2009-2012 a 2013-2016 de quase de 90%. Com pouco mais de uma centena de demandas atendidas e pouco mais de R\$ 18 milhões de investimentos, cerca de 80% a menos que no primeiro período (1989-1992), quando as administrações ainda sucumbiam sobre os efeitos da chamada década perdida (1980), o processo de esvaziamento do OP já estava dado antes mesmo da decisão de 2017 de não atender às demandas.

Em relação à gestão atual (2017-2020), a situação colocada pelo governo aponta para um atendimento de demandas e valor investido muito abaixo das demandas acumuladas. Logo nas primeiras reuniões do COP, o governo apresentou as dificuldades financeiras que a administração atravessava e anunciou a não realização de demandas no ano de 2017. Para os anos seguintes, além dos cortes realizados nas demandas atrasadas pelos técnicos da prefeitura, propôs-se, aos conselheiros, que também enxugassem demandas junto aos delegados. Em janeiro de 2017 havia 2.369 demandas atrasadas, das quais 672 foram canceladas, entre elas 155 demandas das temáticas e 517 demandas das regiões. Permaneceram 1.697 demandas (364 das temáticas e 1.333 das regiões).<sup>7</sup> As demandas resultantes integraram o Plano de Investimento e Serviços – 2017/2018.<sup>8</sup>

Após a etapa de elaboração do Plano de Investimentos e Serviços, a equipe técnica do OP efetuou, com as secretarias, nova seleção e incluiu apenas 59 demandas na Lei Orçamentária Anual – LOA 2019 e o valor total

correspondente a R\$274.606.000,00. Entre as demandas, encontram-se aquelas apresentadas pelo governo em anos anteriores e resgatadas em 2019. As demandas do governo perfazem o valor total de R\$230.811.971,00, conforme Tabela 1. Portanto, o valor proposto para investimento, em 2019, nas demandas apresentadas pelas comunidades é de apenas R\$43.794.020,00. Ou seja, do montante proposto para o Orçamento Participativo, apenas 15% será destinado à execução de demandas das comunidades em 2019. Ainda, as demandas para moradia foram reduzidas apenas às demandas para as cooperativas como complementação das necessidades para acessar o PMCMV – Entidades. A única demanda certa em relação à moradia é a disponibilização de mil unidades de casas de emergência, aquelas destinadas para casos de sinistro nas comunidades carentes.

Por ocasião da apresentação das demandas que entraram na LOA, o Conselho do OP refutou a proposta. Pela primeira vez o Projeto da LOA foi para a Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre sem a aprovação do COP,<sup>9</sup> desde 1989.

Apesar de a população ter sido afastada do exercício histórico de se reunir para debater e propor demandas no ano de 2017, a disposição de milhares de participantes para discutir a situação do Orçamento Participativo na rodada de assembleias no ano de 2018 não foi arrefecida. Ao longo do processo, 5.435 pessoas participaram das assembleias nas regiões, distribuídas conforme Figura 10.

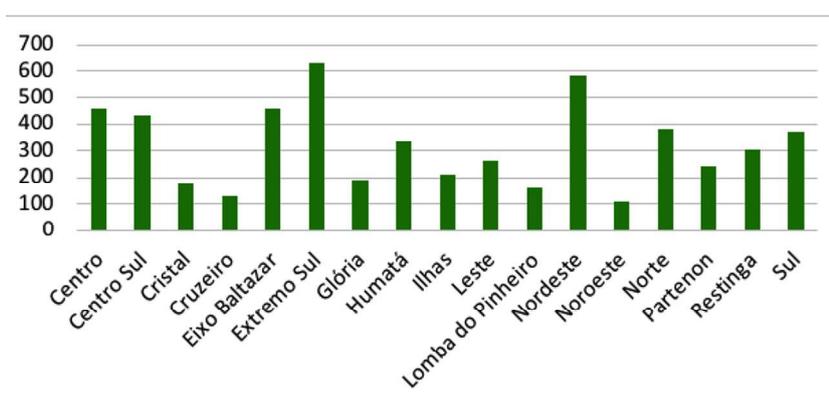
Com base na perspectiva de atendimento de demandas (Tilly, 2013), as informações demonstram o processo de desdemocratização a partir do GSL de 2009-2013, com o esvaziamento quase absoluto do atendimento de

Tabela 1 – Demandas do Governo no Orçamento Participativo - LOA 2019

Demandas do governo	Valor em R\$
Obra de Arte (Trincheira) na 3ª Perimetral (Ceará x Farrapos)	2.687.531,00
Obra de Arte (Trincheira) na 3ª Perimetral (Carlos Gomes x Anita Garibaldi)	312.839,00
Obra de Arte (Viaduto) 3ª Perimetral (Carlos Gomes x Plínio Brasil Milano)	42.724.996,00
Obra de Arte (Trincheira) na 3ª Perimetral (Dom Pedro II x Cristóvão Colombo)	9.259.064,00
Projeto Orla do Guaíba	28.000.000,00
Obras da Copa 2014 – Implantação da avenida Tronco	79.597.239,00
Duplicação da avenida Voluntários da Pátria	31.758.762,00
Obras da Copa 2014 – prolongamento da avenida Severo Dullius	26.488.080,00
BRT avenida João Pessoa	4.983.460,00
Ciclovias	5.000.000,00
<b>Total</b>	<b>230.811.971,00</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2019 – Porto Alegre, outubro de 2018.<sup>10</sup>

Figura 10 – Número de participantes nas assembleias regionais – 2018



Fonte: Gerência de Democracia Participativa Local – Prefeitura Municipal de Porto, em 2018.

demandas e investimentos, tendo como ápice a posição oficial em 2017, período tratado como de democracia ultraliberal, de não atendimento de demandas. Dada a posição política desse governo (2017-2020), sugere-se que tenha ocorrido algum nível de organização e pressão política popular que o levou a retomar as atividades do OP em 2018, mantendo, todavia, o quase total esvaziamento de atendimento de demandas e investimentos. As informações ainda recentes e dependentes de maiores análise permitem a suposição da existência de uma potência popular ainda em curso, quicá a mesma que deu origem ao OP. É possível supor até mesmo que tenha havido algum fortalecimento desses processos cognitivos da experiência de democracia participativa, em alguma medida em tensão com o processo de desdemocratização e mesmo incidindo no movimento pendular da história da democracia brasileira. As informações na Figura 10 sobre o número de participantes, por mais que possa haver manipulação no sentido de inflar dados, a fim de atribuir uma legitimidade ao processo agora dirigido por um governo de direita ultraliberal, demonstram resiliência popular na manutenção do OP, tanto quanto a posição dos conselheiros em não aprovar a LOA, retirando, assim, a legitimidade popular que a concordância pelo COP daria para aprovação da Lei Orçamentária Anual na Câmara Municipal. Pode-se sugerir que tal inflexão no pêndulo (Avritzer, 2018) no sentido da desdemocratização (Rancière, 1996, 2014; Tilly, 2013) traz à tona a necessidade de um projeto de democracia radical fundado no dissenso à la Mouffe (1999; 2003) para empurrar o pêndulo para o lado da maxD (Menser, 2005).

## Conclusões

A análise realizada a partir do comportamento da democracia como resposta do governo às demandas da população, conforme Tilly (2013), apontou para declínio geral desde a Administração Popular até a gestão atual, passando pela Governança Solidária Local em que se acelera. Observamos que, nos primeiros estágios do Orçamento Participativo, a prioridade era articular a democracia com as necessidades mais urgentes da população. Pequenas obras, porém, importantes, contribuíram para qualificar os espaços dos pobres na cidade, integrando-os à cidade formal, possibilitando, inclusive, fortalecer “dinâmicas de enraizamento” (Marzulo, 2005, p. 118), de afirmação de identidade com o local de morada e segurança em permanecer nele.

As obras estruturantes definidas nas temáticas, sobretudo na temática Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano-Ambiental, e financiadas por organismos internacionais ao longo da Administração Popular, mantiveram diálogo com outras demandas do OP, ou seja, foram complementares. Mesmo a implantação da III Perimetral se converteu numa via importante para o deslocamento de milhares de trabalhadores que cruzavam a cidade.

No decorrer da administração da Governança Solidária Local (GSL), ocorreu o melhor cenário para investimentos nas demandas do OP. A disponibilidade de recursos financeiros do Governo Federal, o arcabouço jurídico oriundo do Estatuto da Cidade e a disponibilização de programas, como Urbanização de Assentamentos Precários, que possibilitava

intervenções diversas nas áreas carentes, poderiam ter atendido a um número maior de demandas. No entanto, isso não ocorreu.

A prioridade no governo da GSL foi em obras do próprio governo, considerando outros critérios e não as demandas das comunidades no OP. Lembrando que foi neste governo que foram elaborados todos os projetos de mobilidade e requalificação de entorno de estádios para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014; ao invés de atender a demandas do OP, comunidades inteiras foram removidas de seus locais de moradia. Ainda, no caso da duplicação da avenida Tronco, moradores removidos perderam o acesso aos equipamentos públicos e a todas as pequenas obras resultantes das demandas realizadas ao longo da história do OP.

Na gestão do atual governo Marchezan Júnior, o cenário é o pior da história do OP. Além do baixo número de demandas inseridas na LOA 2019, as dificuldades enfrentadas nacionalmente em relação ao programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, particularmente, e em relação à nova lei para regularização fundiária, fazem com que as chances de execução das demandas definidas para 2019 caiam mais ainda. Ou seja, com exceção das casas de emergência, todas as demandas de moradia dependem de fatores externos fragilizados na sua origem.

Do ponto de vista geral, das instituições participativas, Porto Alegre ainda mantém amplo espectro de espaços para exercício da democracia. Considerando a visão de Menzer (2005) quando propõe a maxD e minD,

podemos afirmar que Porto Alegre esteve no maxD durante os primeiros anos dos governos da Administração Popular, deslocando-se, ainda, para o minD. Se olharmos para o movimento pendular da democracia, através das lentes de Avritzer, e considerando a execução de demandas como resposta do governo ao povo (Tilly, 2013), o pêndulo desloca-se para a desdemocratização.

Ocorre, porém, que o principal componente do OP, que é a participação popular, não está apagado. O fato de ter ocorrido pela primeira vez a entrega do Projeto da LOA sem a aprovação do COP significa que a prática do consenso entre os representantes das comunidades e o governo está apresentando sinais de fragilidade. Considerando, ainda, que um dos elementos da crise da democracia está na relação entre representantes e representados, a crise atual do OP pode ser superada a partir da diminuição dos consensos entre conselheiros e governo e de mais diálogo e construção com as bases. Levando em conta que o número de participantes nas assembleias regionais em 2018 compõe um grupo qualificado de participantes, apesar de diminuto, se comparado com os áureos tempos de assembleias lotadas, encontram-se aí alternativas à crise do OP a partir das próprias bases. *“Por que o prefeito Marchezan Júnior não vem conversar conosco? Nós sabemos como trabalhar em crise. Já fizemos isso no passado podemos fazer agora, também”* (participante de assembleia). E sabem. Talvez esteja na crise atual do OP uma oportunidade para revitalizar e radicalizar a democracia em Porto Alegre.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-6848-9012>**

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, Programa de Pesquisa da Rede Observatório das Metrópoles. Porto Alegre, RS/Brasil. lupiaf@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-5965-4891>**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Departamento de Urbanismo, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre, RS/Brasil. eber.marzulo@ufrgs.br

## Notas

- (1) Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9076-7-junho-2017-785030-publicacaooriginal-152979-pe.html>.
- (2) *“Maximal democracy considers the entire economic and sociocultural plane to be a proper field for democratic desires and practices. As such, the organization of everyday life in schools, recreation, the household, the workplace, religion, and the family unit are not distinct spheres to be protected by proper subjects for transformation. This democratization of society requires the (re)construction of a set of political and economic institutions that further the capacities and knowledges required for self-rule. Again, maxD is not a matter of spelling out individual rights. It is, rather, about the production of a set of collective capacities.”*
- (3) Atualizado pelos autores a partir de Gomes (2011).
- (4) Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=5](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=5).
- (5) Os valores correspondentes às demandas realizadas no primeiro período não eram registrados e identificados como obras do OP. Por isso os valores apresentados na Figura 1 não correspondem à totalidade das demandas concluídas no período. No entanto, entendemos importante apresentar os dados disponíveis.
- (6) A Restinga é um bairro popular produzido no final dos anos de 1960-1970 pela remoção de favelas de área central e se localiza no sul da cidade.
- (7) Apresentação realizada na Assembleia do OP, em 25 de julho de 2018.
- (8) Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/compacto\\_do\\_plano\\_de\\_investimentos\\_e\\_servicos\\_2018.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/compacto_do_plano_de_investimentos_e_servicos_2018.pdf)
- (9) Notas da reunião do COP.
- (10) Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?reg=14&p\\_secao=56](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?reg=14&p_secao=56).

## Referências

- AVRITZER, L. (2018). O pêndulo da democracia no Brasil. Uma análise da crise 2013–2018. *Novos Estudos*. São Paulo, v. 37, n. 2, pp. 273-289.
- BOBBIO, N. (2000). *Liberalismo e democracia: a filosofia política e as lições dos clássicos*. São Paulo, Brasiliense.
- BOBBIO, N.; BOVERO, M. (orgs.) (2000). *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro, Campus.
- BRASIL (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. (2008). Estatuto da Cidade. Brasília.
- FEDOZZI, L. (2000). *O poder da aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- FERNANDES, E. (2011). *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.
- FILOMENA, C. L. (2015). *PT e administração popular: democracia interna, conflito e participação (1989-2004)*. Trabalho de conclusão de Curso. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- GENRO, T. (1997). *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- GOMES, A. Q. (2011). *Conselhos Municipais em Porto Alegre – 1937/2008: Quem participa?* Tese de doutorado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- HARVEY, D. (2004). *O novo imperialismo*. São Paulo, Loyola.
- JAMESON, F. (2011). *Representing Capital. A Commentary on Volume One*. Londres, Verso.
- MARZULO, E.; MARX, V. (2013). Poder local y crisis global: cambios en la trayectoria de Porto Alegre. *Revista Cidob Afers Internacionais*, n. 104, Nueva época, Diciembre.
- MARZULO, E. P. (2005). *Espaço dos pobres. Identidade social e territorialidade na modernidade tardia*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MENSER, M. (2005). The Global social Forum Movement. Porto Alegre's 'Participatory Budget', and the Maximization of Democracy. *Situations*, v. 1, n. 1, pp. 87-109.
- MOUFFE, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política & Sociedade*. Florianópolis, n. 3, pp. 11-26. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2015/1763>. Acesso em: 13 set 2018.
- NAHRA, C. M. L. (2005). *Os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas em Porto Alegre. Um panorama*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- NUÑEZ, T. (2010). *Participação e mudança política. A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Dissertação de mestrado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

- ONG SOLIDARIEDADE (2003). *Caminhando para um mundo novo. Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*. Petrópolis, Vozes.
- PONT, R. (2000). "Democracia representativa e democracia participativa". In: BECKER, A. J. (org.). *A cidade reinventa a democracia. Contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- PORTO ALEGRE (2018). *Orçamento Participativo. Regimento Interno. Critérios gerais, técnicos e regionais 2018/2019*. Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre.
- RANCIÈRE, J. (1996). "O dissenso". In: NOVAES, A. (org.). *A crise da razão*. São Paulo, Companhia das Letras.
- \_\_\_\_\_. (2014). *O ódio à democracia*. São Paulo, Boitempo.
- SANHUDO, A. V. (1961). *Porto Alegre. Crônicas da minha cidade*. Porto Alegre, Sulina.
- SANTOS JÚNIOR, O.; NASCIMENTO, C.; FERREIRA, R. F. C. (2007). *O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação*. Santa Maria. Disponível em: <http://iplan.santamaria.rs.gov.br/uploads/projeto/17568/sistemaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf>. Acesso em: 10 jul 2018.
- SAULE, N.; UZZO, K. (2009). La trayectoria de la reforma urbana en Brasil. In: *DPH*, 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8544.html>. Acesso em: jul 2018.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do Orçamento Participativo. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 14, n. 30, pp. 70-116.
- TILLY, C. (2013). *Democracia*. Petrópolis, Vozes.
- VAINER, C. (2005). "Planejamento urbano democrático no Brasil contemporâneo". In: ERBA, D. A. (org.). *Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro, Ministério das Cidades.

Texto recebido em 21/mar/2019

Texto aprovado em 28/jul/2019



# Cadernos Metr pole

## Escopo e política editorial

A revista *Cadernos Metr pole* tem como enfoque o debate de questões ligadas aos processos de urbaniza o e   questão urbana, nas diferentes formas que assume na realidade contempor nea.

A revista possui periodicidade quadrimestral, com edi es publicadas no primeiro dia útil do mês, correspondentes a janeiro, maio e setembro.

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 transforma es socioespaciais no condicionamento do sistema político-institucional das cidades e os desafios colocados à ado o de modelos de gestão baseados na governança urbana.

A revista está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribui o-NãoComercial. Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, e embora os novos trabalhos tenham de lhe atribuir o devido crédito e não possam ser usados para fins comerciais, os usuários não têm de licenciar esses trabalhos derivados sob os mesmos termos.

A revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratiza o mundial do conhecimento.

A revista não aplica taxas de submissão, publica o ou de qualquer outra natureza em seus processos, sendo um veículo científico voltado à comunidade científica brasileira.

A revista *Cadernos Metr pole*   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 ter o fluxo contínuo de recebimento.

Os editores convidam para cada edi o temática 1 ou 2 profissionais (no máximo) da área para organizarem o número. Os organizadores devem preparar o texto para a chamada de trabalho com, no máximo, 300 palavras.

A revista publica textos em português, espanhol, inglês, franc s .

A revista *Cadernos Metr pole* publicará seus artigos no idioma original e em inglês. A credibilidade e os custos da tradu o serão de inteira responsabilidade dos autores.

*Cadernos Metr pole* está registrada com o ISSN impresso 1517-2422 e o ISSN eletrônico 2236-9996.

## Direitos e responsabilidades do autor

Os artigos recebidos para publica o deverão ser inéditos, não tendo sido publicado em anais ou enviado a outro periódico simultaneamente.

  imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autoriza o e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es).

Os autores serão comunicados por email da decisão final, sendo que a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

O conteúdo do texto é de responsabilidade dos autores.

Os autores se comprometem a providenciar as altera es sugeridas pelos pareceristas no menor tempo possível, não prejudicando o andamento da revista.

Os autores se responsabilizam pelo envio do texto no idioma inglês, que deverá ser traduzido e revisado por profissionais gabaritados.

A revista não publica texto de graduandos, mesmo que tenham participado da pesquisa. Seus nomes podem ser citados como "colaboradores" ao final do trabalho.

A revista não aceitar  artigos assinados por mais de 3 autores.



## Revisão por pares

Os artigos 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.

A avaliação dos manuscritos seguem as opções:

- a) aceitar sem restrições
- b) aceitar com correções
- c) submeter novamente para avaliação
- d) rejeitar

O tempo médio de avaliação é de 6 a 12 meses a partir da data de submissão até sua aprovação/rejeição. Alguns casos podem ultrapassar esse período.

Os pareceristas se reservam o direito de emitirem comentários/conselhos, visando o aprimoramento do manuscrito, respeitando o estilo e opinião dos autores.

Os manuscritos que receberem a avaliação (c) terão a submissão rejeitada. Para uma nova avaliação e possível publicação, será necessário começar um novo processo, com a submissão do manuscrito revisado.

Os pareceristas que detectarem algum conflito de interesse na análise do manuscrito devem informar aos editores, para que sejam realocados para outro trabalho.

Caberá aos organizadores da edição e aos Editores Científicos 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.

## Ética da publicação

A revista não tem condições de pagar direitos autorais nem de distribuir separatas.

A revista não aplica taxas de submissão, publicação ou de qualquer outra natureza em seus processos.

A revista possui rigoroso código de ética em sua produção científica, com total comprometimento dos profissionais envolvidos no processo editorial.

A revista utiliza programas de detecção de plágio, para identificar e impedir a publicação de artigos em que possa ter ocorrido má conduta de pesquisa.

## Normas para apresentação dos artigos

Os artigos devem ser submetidos exclusivamente no portal Open Journal Systems, seguindo o link <https://revistas.pucsp.br/metropole>

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.

Os trabalhos devem ser apresentados, nessa ordem:

- c título, de 12 palavras no máximo, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- c resumo/abstract de, no máximo, 120 (cento e vinte) palavras em português ou na língua em que o artigo foi escrito e outro em inglês, com indicação de 5 (cinco) palavras-chave em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- c texto, digitado em Word, espaço 1,5, fonte Arial tamanho 11, margem 2,5, tendo 20 a 25 páginas numeradas, incluindo tabelas, gráficos, figuras, referências bibliográficas; as imagens devem ser em formato JPG/PNG, com resolução mínima de 300 dpi e largura máxima de 13 cm;
- c referências bibliográficas, seguindo rigorosamente as instruções especificadas abaixo.

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.

## Edições

Todas as edições da Cadernos Metrôpole podem ser consultadas nos endereços:

[www.revistas.pucsp.br/metropole](http://www.revistas.pucsp.br/metropole)

[www.cadernosmetropole.net](http://www.cadernosmetropole.net)

## Rede Observatório das Metrôpoles

<b>Estado</b>	<b>Instituição</b>	<b>Coordenador</b>
Baixada Santista	Universidade Federal de São Paulo	Marinez Villela Macedo Brandão
Belém	Universidade Federal do Pará	Juliano Ximenes Ponte
Belo Horizonte	Universidade Federal de Minas Gerais Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Jupira Gomes de Mendonça Luciana Teixeira Andrade
Brasília	Universidade de Brasília	Rômulo José da C. Ribeiro Frederico Rosa Borges de Holanda
Curitiba	Universidade Federal do Paraná Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Madianita Nunes da Silva Rosa Moura
Fortaleza	Universidade Federal do Ceará	Maria Clélia Lustosa Costa Luis Renato Bezerra Pequeno
Goiânia	Universidade Federal de Goiás	Celene Cunha Monteiro A. Barreira
Maringá	Universidade Estadual de Maringá	William Antonio Borges
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Porto Alegre	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Paulo Roberto Rodrigues Soares Luciano Joel Fedozzi
Recife	Universidade Federal de Pernambuco	Maria Angela de Almeida Souza
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Marcelo Gomes Ribeiro
Salvador	Universidade Federal da Bahia	Gilberto Corso Pereira Inaiá Maria Moreira de Carvalho
São Paulo	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Universidade de São Paulo	Lucia Maria Machado Bógus Suzana Pasternak
Vitória	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira Latussa Monteiro