

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos
metrópole

geografia do ressentimento

João Ferrão
Organizador

Cadernos Metr pole
v. 23, n. 51, pp. 427-838
maio/ago 2021

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5100>

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. Lucia 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**





PUC-SP

Reitora

Maria Amalia Pie Abib Andery

educ

EDUC – Editora da PUC-SP

Direção

Thiago Pacheco Ferreira

Conselho Editorial

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

Coordenação Editorial

Sonia Montone

Revisão de português

Equipe Educ

Revisão de inglês

Carolina Siqueira M. Ventura

Revisão de espanhol

Vivian Motta Pires

Projeto gráfico, editoração

Raquel Cerqueira

Capa

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16

05014-901 São Paulo - SP - Brasil

Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085

educ@pucsp.br

www.pucsp.br/educ



cadernos metrópole

EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

COMISSÃO EDITORIAL

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

CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Alfonso Xavier Iracheta (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) Ana Cristina Fernandes (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Ana Fani Alessandri Carlos (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ana Lucia Nogueira de P. Britto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Ana Maria Fernandes (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) Andrea Claudia Catenazzi (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) Angélica Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Arlete Moyses Rodrigues (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Carlos Antonio de Mattos (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) Carlos José Cândido G. Fortuna (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Edna Maria Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) Eleanor Gomes da Silva Palhano (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) Erminia Teresinha M. Maricato (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Félix Ramon Ruiz Sánchez (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Fernando Nunes da Silva (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) Frederico Rosa Borges de Holanda (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Geraldo Magela Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Gilda Collet Bruna (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Gustavo de Oliveira Coelho de Souza (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heliana Comin Vargas (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Heloísa Soares de Moura Costa (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil) Jesus Leal (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Portugal) José Antônio F. Alonso (Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/Rio Grande do Sul/Brasil) José Machado Pais (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Marcos Pinto da Cunha (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) José Maria Carvalho Ferreira (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Tavares Correia Lira (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Leila Christina Duarte Dias (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) Luciana Corrêa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) 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*

Aldomar Arnaldo Rückert (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Alexandre Barbosa Pereira (Universidade Federal de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) André Freire (Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa/Portugal) Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/SP/Brasil) Arivaldo Leão de Amorim (Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA/Brasil) Claudio de Farias Augusto (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Daniel Medeiros de Freitas (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Fábio Mariz Gonçalves (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Fernando Garrafa (Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia/MG/Brasil) Ivete Mello Caliil Farah (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Jeroen Johannes Klink (Universidade Federal do ABC, Santo André/SP/Brasil) João Miguel Trancoso Vaz Teixeira Lopes (Universidade do Porto, Porto/Lisboa) Jorge Blanco (Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires/Argentina) Jorge Manuel Barbosa Gaspar (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Angelo Machado (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) José Manuel Sobral (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) Kelly Yumi Yamashita (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Lafaiete Santos Neves (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Leandro Cardoso (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Leandro Dias de Oliveira (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Leda Velloso Buonfiglio (Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ/Brasil) Marcio Moraes Valença (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Marco Aurélio Arbage Lobo (Universidade da Amazônia, Belém/PA/Brasil) Maria Carolina Maziviero (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Maria da Gloria Marcondes Gohn (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP/Brasil) Maria Helena Braga e Vaz da Costa (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Maria Julieta Nunes de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Mario Procopiuck (Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Marisa do Espírito Santo Borin (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Marta Dominguez Perez (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) Mauro Kleiman (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Mônica Muniz Pinto de Carvalho (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Noemi Sakiara Miyasaka Porro (Universidade Federal do Pará, Belém/PA/Brasil) Olga Lucia Castreghini de Freitas-Firkowski (Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR/Brasil) Oriol Nel.Io (Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona/Espanha) Pablo Lira (Universidade Vila Velha, Vila Velha/ES/Brasil) Paola Velasquez Betancourt (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Patrícia Ramos Novaes (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Paula Freire Santoro (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Paulo Renato Mesquita Pelegrino (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Pedro Célio Alves Borges (Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO/Brasil) Pia Monardes Morales (Universidad de Chile, Santiago de Chile/Chile) Raquel Oliveira Santos Teixeira (Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG/Brasil) Ricardo de Sampaio Dagnino (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS/Brasil) Ricardo Toledo Silva (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil) Rosa Maria Moura da Silva (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Curitiba/PR/Brasil) Soraia Maria do Socorro Carlos Vidal (Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN/Brasil) Suyá Quintslr (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Suzana Pasternak (Universidade de São Paulo, São Paulo/SP/Brasil)

sumário

435 Apresentação

dossiê: geografia do ressentimento

- | | | |
|--|-----|--|
| The resentment of electors from the Brazilian city of Natal in the 2018 presidential election | 445 | O ressentimento do eleitor natalense nas eleições presidenciais de 2018
Lindijane Bento Almeida
Terezinha Albuquerque Barros
Jaylan Ferreira Macedo |
| The geography of the nationalist right in Portugal: outlines of an emerging process | 469 | A geografia da direita nacionalista em Portugal: contornos de um processo emergente
Paulo Miguel Fernandes Madeira
Katielle Susane do Nascimento Silva
Jorge Silva Macaísta Malheiros |
| Ódio à cidade: da transcendência à imanência | 499 | The hated city: from transcendence to immanence
Jacques Lévy |
| Minhocão: reterritorializações afetivas nas disputas urbanas contemporâneas | 519 | Minhocão: affective re-territorializations on contemporary urban disputes
Eliana Rosa de Queiroz Barbosa
Cintia Elisa de Castro Marino |
| “And those who humble themselves will be exalted”: resentment and evangelical adherence to Bolsonarism | 547 | “Os humilhados serão exaltados”: ressentimento e adesão evangélica ao bolsonarismo
Paulo Gracino Junior
Mayra Goulart
Paula Frias |

Artigos Complementares

- | | | |
|---|-----|--|
| “Electoral connection”, electoral geography and legislative production: a case study | 581 | “Conexão Eleitoral”, geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso
Carlos Vasconcelos Rocha |
| Political interests in the creation process of the Metropolitan Region of Umuarama, State of Paraná | 605 | Os interesses políticos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama, PR
Renato Alves de Oliveira
William Antonio Borges |

The Right to the City and the public sphere: between political participation and the renewal of the legal urbanistic order	629	Direito à cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística Arthur Hirata Prist Maria Paula Dallari Bucci
Homeless population and the city: an analysis of the re-signification of urban spaces	651	População de rua e cidade: uma análise da ressignificação dos espaços urbanos Lucas Eduardo Lima Dantas
Struggling for new narratives in slums and peripheries: complex citizenships amid material and cultural activisms	677	Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais Thaísa Cristina Comelli
Direct action, institutional struggle, democracy building: learning from the housing movements	697	Ação direta, luta institucional, construção democrática: aprendendo com os movimentos de sem-teto Clara Bois Lígia Milagres
Positions and segments of social classes in the Metropolitan Region of Natal in the 1990s	717	Posições e segmentos de classes sociais na Região Metropolitana de Natal na década de 1990 Marconi Gomes da Silva
Metropolis and urban form: between negative dialectics and utopia	737	Metrópole e forma urbana: entre a dialética negativa e a utopia Carolina Akemi Martins Morita
The selective failure of Fortaleza's Master Plan	763	A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza Marcelo Mota Capasso Renato Pequeno
Urban Consortium Operations in Balneário Camboriú: the distortion of the principle of solo criado	787	Operações Urbanas Consorciadas em Balneário Camboriú: o desvirtuamento do solo criado Marina Toneli Siqueira Carolina Silva e Lima Schleder
Urban agriculture, territorial governance and urban planning in an environmental protection area of Manaus – Brazil	809	Agricultura urbana, governança territorial e planejamento urbano em área protegida de Manaus – Brasil Camila Garcia Fernandes de Souza Margem Neliton Marques Silva
	835	Cadernos Metrópole

Apresentação

Os estudos que podemos integrar na expressão Geografia do Ressentimento tiveram início na segunda metade dos anos 2010 e decorreram, no essencial, de uma constatação empírica: a geografia do voto nos movimentos populistas, nacionalistas e antissistema em diversos países europeus apresentava um padrão significativamente convergente, que opunha, de forma bastante sistemática, os resultados eleitorais observados em pequenas cidades e áreas industriais e rurais em declínio em relação aos observados nas grandes cidades. Essa geografia foi então interpretada por vários autores como o reflexo da oposição crescente entre perdedores e ganhadores dos processos de globalização, financeirização da economia, cosmopolitismo e metropolização. Hoje sabemos que a geografia da adesão a movimentos populistas, nacionalistas, xenófobos e antissistema é mais complexa nas suas causas e nas suas configurações territoriais. Mas os estudos sobre a geografia do ressentimento tiveram a grande vantagem de abrir as portas a um diálogo, tão imprescindível quanto potencialmente profícuo, entre as análises políticas e sociológicas a-espaciais sobre movimentos populistas, crise das democracias liberais e ascensão de novos fascismos, e os estudos sobre a construção histórica de diferentes formações socioterritoriais.

A geografia do ressentimento é tão clara em alguns países que tornou sedutora a metáfora da guerra entre lugares, induzindo facilmente os mais incautos a cair nas tradicionais armadilhas das explicações ecológicas ou essencialistas. Essa geografia, sabemos-lo bem, é a expressão de fragmentações socioterritoriais preexistentes. Em relação ao passado recente, o que há de novo, ou talvez apenas de mais evidente, é a centralidade dos conflitos e oposições entre identidade e alteridade, em que a segunda é vista como a principal ameaça à primeira, num contexto em que as quatro macrotendências acima referidas (globalização, financeirização, cosmopolitismo e metropolização) se traduziram por um aumento persistente das desigualdades sociais e por dinâmicas muito significativas, e por vezes rápidas, de alteração das relações de poder entre países, entre regiões e entre grupos sociais.

O que une os “ressentidos” é, em primeiro lugar, o sentimento de perda, real ou subjetiva, em relação a um passado visto como coletivamente glorioso e individualmente feliz ou a um futuro promissor, entretanto interrompido ou tornado inalcançável. Declínio, injustiça e revolta são os sentimentos comuns a grupos sociais tão distintos como as classes populares marginalizadas pela globalização, as categoriais da classe média-baixa que viram interrompida

a sua trajetória ascendente de integração na economia de consumo, as elites locais e regionais, cujo poder assentava numa ordem agora ultrapassada, ou jovens desempregados sem acesso ao mercado de trabalho.

A ideia de perda associa-se inevitavelmente a sentimentos de ameaça, desproteção e medo e leva a que se procure identificar culpados imediatos pela situação de mal-estar. Num mundo globalizado, a ameaça é vista como tendo, sobretudo, uma origem externa, promovendo ou intensificando frentes de conflito entre identidade e alteridade, em que os imigrantes, as elites financeira, política e intelectual que lideram os processos de globalização e cosmopolitismo contra os interesses nacionais e todos aqueles que de algum modo põem em causa os valores “tradicionais” são apontados como estando na primeira linha dos responsáveis. Nesse contexto, a conflitualidade social desloca-se parcialmente do seu núcleo estrutural de conflitos de classe para frentes mais difusas: camponeses contra multinacionais, classes populares contra imigrantes, proletariado das empresas privadas contra operários de empresas públicas chinesas, e quase todos contra as “elites corruptas e representantes de interesses e valores estrangeiros” das grandes cidades. É esse o sentido algo provocador do plural usado no título do livro de Todd (2020), *Les Luttes des Classes en France au XXIe Siècle*. E foi em face dessa maior diversificação e fragmentação de frentes de conflito social que um comentador de direita português confessou, aparentemente de forma convicta, que tinha saudades do período da guerra fria que prevaleceu entre a segunda grande guerra mundial e a queda do muro de Berlim, e que um outro comentador de centro esquerda também português escreveu, de forma irónica, que tinha saudades da velha luta de classes.

Finalmente, o medo ante as ameaças externas e o ódio a quem ameaça, ou a quem permite que essas ameaças ocorram, encontra um porto de abrigo e uma fonte de esperança em discursos que, de forma simples, identificam a fonte de todos os males, compreendem e valorizam os que se consideram vítimas desses males e apontam um caminho que resgata os passados perdidos e os futuros anunciados, mas não cumpridos. A força desses discursos está no modo eficaz como dão coerência a medos difusos, como mobilizam segmentos sociais distintos em torno de uma agenda comum e como constroem essa agenda a partir de uma dicotomia maniqueísta que opõe “nós – os bons – as vítimas” a “eles – os maus – os agressores ou traidores”. Alguns desses discursos reforçam a sua eficácia ao transportar para o discurso político retóricas religiosas, conferindo uma grandeza profética às ideias defendidas.

Do ponto de vista substantivo, não há nada de novo. Esses são os ingredientes recorrentes dos populismos ao longo da história. Inevitavelmente novo é, sim, o contexto em que os atuais populismos emergem: um mundo crescentemente globalizado e mediatizado, no qual tudo se passa de forma mais interativa, rápida e intensa. Os inimigos estão agora mais bem identificados e mais próximos: imigrantes, terroristas, políticos e burocratas corruptos, intelectuais, entre outros. Simultaneamente, os vários profetas conhecem-se, apoiam-se, compartilham ideários e estratégias, replicam argumentos com pequenos ajustamentos locais, mobilizam ativamente redes nacionais e transnacionais para difundir as suas mensagens. Essas tendências não se limitam a refletir “o espírito do tempo” (*zeitgeist*). Elas parecem denunciar a crescente saturação do processo de expansão do capitalismo financeiro

neoliberal, cujas contradições e “excessos” provocaram impactos demasiado gravosos num leque diversificado de grupos sociais, alimentando resistências tanto restauracionistas como regeneradoras, mas em que as primeiras surpreendem pela rapidez e amplitude do apoio popular que conseguem alcançar.

Os estudos sobre a geografia do ressentimento, com esta ou com outra designação (geografia dos descontentes, dos lugares que não importam, do mal-estar), têm sido desenvolvidos sobretudo na Europa. A ascensão de partidos nacionalistas de extrema direita, o Brexit, a eleição de presidentes autocratas em vários países da Europa de Leste ou movimentos como os Coletes Amarelos em França suscitaram inúmeras análises por parte de politólogos, sociólogos, filósofos, antropólogos e psicólogos sociais. Mas, como foi referido no início desta Apresentação, a recorrência de resultados e situações com nítidos recortes geográficos não deixou indiferentes geógrafos, especialistas em economia regional e outros pesquisadores de questões territoriais. Baseando-me em duas conferências que realizei no Brasil, publiquei um texto em que tentei enquadrar e sistematizar os principais aspetos da geografia do ressentimento, tendo como referência a realidade europeia (Ferrão, 2019). Desde essa data, novos estudos têm aprofundado e enriquecido as pesquisas anteriores, envolvendo análises comparativas de países, incluindo o Brasil, de vários continentes (Rodríguez-Pose, 2020) e estudos sobre a situação na Europa (por exemplo, Dijkstra, Poelman, Rodríguez-Pose, 2020; Koeppen, Ballas, Edzes, Koster, 2021; Romero, 2019; Vanderhoff, Lockhart, Van Der Wusten, 2021) ou em países específicos, como a Itália (Bazzoli, Lello, 2020; Di Matteo, Mariotti, 2020). Este Dossiê procura contribuir para alargar esse debate em relação à situação brasileira.

Dos artigos submetidos para publicação, foram selecionados cinco. Esses textos – três de autores brasileiros e dois de autores europeus – complementam-se pelo modo como abordam, do ponto de vista teórico e metodológico, o tema proposto para debate. Eles valem pela sua qualidade intrínseca, mas também pela leitura de conjunto que suscitam. Não são apresentados – nem poderiam ser – resultados indiscutíveis, interpretações definitivas, conclusões absolutas. Mas da sua leitura de conjunto resulta uma base cientificamente robusta para um debate mais informado, plural e qualificado sobre a(s) geografia(s) do ressentimento.

Os textos dão contributos importantes para várias questões. A primeira é, naturalmente, se existe uma geografia do ressentimento clara e recorrente. No artigo *O ressentimento do eleitor natalense nas eleições presidenciais de 2018*, Lindijane Bento Almeida, Terezinha Albuquerque Barros e Jaylan Ferreira Macedo concluem que o ressentimento não se localiza apenas nos lugares excluídos da cidade e que não se associa a uma classe ou a um grupo económico específico.

Paulo Miguel Fernandes Madeira, Katielle Susane do Nascimento Silva e Jorge Silva Macaísta Malheiros, no texto *A geografia da direita nacionalista em Portugal: contornos de um processo emergente*, salientam que o voto no partido de extrema direita Chega apresenta uma forte correlação com a percentagem de população estrangeira e, sobretudo, cigana, e ainda alguma relação com variáveis ligadas à falta de dinamismo económico, mas referem que, ao contrário do que se poderia esperar, existem correlações negativas com a população menos instruída e com o aumento recente do índice de envelhecimento.

Finalmente, no artigo *The hated city, from transcendence to immanence*, Jacques Lévy relembra que, em muitas cidades europeias e estado-unidenses, o voto populista é significativo em subúrbios e áreas periurbanas bem equipadas, com um bom nível de qualidade de vida e com reduzida presença de comunidades imigrantes. É certo que os três universos em causa – Natal, Portugal, metrópoles da Europa e dos EUA – não são diretamente comparáveis, porque se referem a escalas geográficas e a realidades socioculturais distintas. Basta lembrar, por exemplo, que em termos comparativos a imigração no Brasil tem uma incidência pouco significativa. É claro que não existe um perfil único ou sequer prevaiente de “eleitor ressentido”. Mas os resultados obtidos parecem apontar mais para uma geografia dos que se sentem ameaçados do que para uma geografia dos que se sentem abandonados.

O comentário anterior salienta a importância das emoções. Almeida, Barros e Macedo referem que, no caso de Natal, a “percepção dos votantes em relação aos candidatos tradicionais se desgastou a partir do momento em que os problemas cotidianos pareciam não ter soluções efetivas” (p. 465). Eliana Rosa de Queiroz Barbosa e Cintia Elisa de Castro Marino, em *Minhocão: affective re-territorializations on contemporary urban disputes*, salientam a crescente participação de grupos conservadores em processos de debate público como consequência da progressiva descrença nos sistemas tradicionais da democracia representativa, mobilizando o medo e o descontentamento para atingir os seus objetivos. Recorrendo ao conceito de “reterritorialização afetiva”, as autoras salientam o modo como uma área que era anteriormente apropriada informalmente pelos residentes da cidade passou a ser alvo de uma disputa afetiva entre ideologias progressistas e conservadoras, ilustrando como a ascensão e alternância desses dois campos afetivos podem influenciar projetos urbanos e políticas públicas.

Paulo Gracino Junior, Mayra Goulart e Paula Frias, no texto “*Os humilhados serão exaltados*”: *ressentimento e adesão evangélica ao bolsonarismo*, analisam o discurso religioso como fator privilegiado para os candidatos conquistarem a adesão dos eleitores. Afirmam os autores: “é possível uma identificação através dos discursos em defesa da moralidade como elementos que mobilizam afetos traduzidos pela agenda política da onda conservadora, unindo sujeitos através de emoções como ressentimento, indignação ou desamparo, ultrapassando as formas racionais de sociabilidade modernas” (p. 571). Todas as formas de populismo pressupõem uma forte base emocional. O entendimento dessa base permite uma melhor caracterização do universo diversificado de “cidadãos ressentidos” e da sua geografia, mas também do tipo de discursos em que se reveem e que, por isso, os mobiliza.

Esse é o terceiro aspeto bem documentado, neste Dossiê, e que constitui o essencial dos textos, já anteriormente referidos, de Gracino Junior, Goulart e Frias, sobre a importância do fator religioso e das pautas morais para a eleição de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018, e de Lévy, que salienta linhas de continuidade e descontinuidade de atitudes antiurbanas ao longo do tempo, desde a Antiguidade (alegoria antiurbana do mito da Torre de Babel) aos discursos antiurbanos atuais, uns de inspiração religiosa, outros associados ao que designa por ideologias libertárias e neonaturalistas. Os autores brasileiros, recorrendo a uma abordagem ideacional do populismo, partem da hipótese de que “o ressentimento é o afeto que catalisa os

vínculos de identificação entre Bolsonaro e seu eleitorado, sobremaneira, o evangélico” (p. 547) e relembram a importância das interpretações teológicas inspiradas no Reconstrucionismo ou Teologia do Domínio, que, partindo de uma passagem bíblica do livro de Gênesis 1:28, “prega a necessidade de se reconstruir a sociedade e suas instituições a partir dos padrões bíblicos”. O autor francês recorre igualmente ao livro de Gênesis, apresentando a passagem relativa à Torre de Babel como uma alegoria antiurbana, a qual, embora tenha perdido influência desde a Antiguidade até aos tempos modernos, alimenta ressurgências recentes de inspiração religiosa, que, com ideologias de natureza libertária e neonaturalista, combatem a ideia de cidade como local por excelência de progresso, emancipação, desenvolvimento e Iluminismo com base na tríade liberdade-responsabilidade-equidade. Segundo Lévy, a geografia dos descontentes corresponde, então, ao descontentamento com uma certa geografia: a afirmação da cidade, vista como um erro, um pecado, um ato de soberba dos homens em relação às prerrogativas de Deus. Nesta perspectiva, o ódio à cidade é, também, o ódio à globalização, à modernidade, ao cosmopolitismo. Os textos de Gracino Junior, Goulart e Frias e de Lévy são muito distintos do ponto de vista teórico e interpretativo, mas ambos salientam a virada religiosa como um fator poderoso de mobilização social de ressentidos – os que se sentem abandonados ou ameaçados – através da perda de confiança nos que pareciam defendê-los e representá-los e do medo e do ódio a quem lhes causa mal-estar e lhes retira o futuro desejado, mesmo quando esse futuro corresponde à restauração nostálgica de um passado mítico que nunca existiu.

Este número dos *Cadernos Metrópole* inclui, ainda, onze textos complementares.

Como sucede em vários dos artigos anteriores, o texto de Carlos Vasconcelos Rocha, com o título “*Conexão Eleitoral*”, *geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso*, incide sobre a geografia eleitoral, mas agora na ótica do perfil dos parlamentares e não dos eleitores. O artigo explora as relações existentes entre a geografia do voto e as características da representação legislativa numa região metropolitana (Minas Gerais). O autor parte da hipótese de que as regiões metropolitanas seriam sub-representadas nos legislativos estaduais, dado o alto grau de competição eleitoral alcançado nesses espaços urbanos em relação ao restante dos municípios, o que explicaria a falta de interesse dos parlamentares em propor políticas metropolitanas. A produção legislativa dos deputados estaduais metropolitanos teria, assim, uma relação direta com o padrão geográfico de votação e com as características da trajetória de cada deputado, com consequências negativas na oferta de políticas metropolitanas pelo legislativo estadual. A análise desenvolvida confirma a hipótese da sub-representação das regiões metropolitanas, mas com matizes, o que leva o autor a salientar que existe um potencial analítico inexplorado a exigir novos desdobramentos sobre a “conexão eleitoral” e seu impacto na gestão pública, em geral, e na metropolitana, em particular.

Renato Alves de Oliveira e William Antonio Borges abordam a questão metropolitana a partir dos interesses subjacentes ao processo de criação de uma nova região metropolitana. Em *Os interesses políticos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama, PR*, esses autores desvendam os motivos que levaram à instituição de uma RM cujas características não atendem aos requisitos do Estatuto da Metrópole. A decisão tomada não se baseou em critérios técnicos e conceituais e não procurou dar resposta a problemas públicos a partir de

uma agenda sistêmica. Ela resultou de interesses econômicos/imobiliários, nomeadamente ao permitir acessar a recursos do governo federal que exigem o *status* de RM, constituindo, assim, mais um exemplo da criação arbitrária de regiões metropolitanas no Brasil, associada à prevalência de critérios políticos. Os autores concluem que não existe um problema público que legitime a criação da RMU e propõem a criação de consórcios como instrumento de cooperação intermunicipal e interfederativa em regiões metropolitanas que não atendem aos critérios estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole.

Em Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanista, Arthur Hirata Prist e Maria Paula Dallari Bucci defendem a hipótese de que o Direito à Cidade não pode ser reduzido a uma categoria jurídica estática, devendo evoluir no sentido de uma ordem jurídico-urbanística assente em dois princípios: a função socioambiental da propriedade e da cidade e a gestão democrática da cidade. Esses princípios constituem os fundamentos de um novo paradigma conceitual sobre política urbana. A partir do conceito de esfera(s) pública(s), formal(is) e informal(is), os autores buscam compreender e ilustrar as interações entre Estado e sociedade, recorrendo à análise das lutas pela Reforma Urbana e da participação política pós-redemocratização do Estado brasileiro e a exemplos de “empreendedorismo urbano” na cidade de São Paulo. Os autores dão um importante contributo para a reformulação do conceito de Direito à Cidade, associando-o à construção do que designam “esferas públicas ativas” e ao papel dos embates na esfera pública na renovação da ordem jurídica e na atribuição de novos sentidos ao Direito existente.

A centralidade da tríade história, cultura e identidade e a cidade do Rio de Janeiro não são os únicos elementos comuns aos artigos de Lucas Eduardo Lima Dantas (*População de rua e cidade: uma análise da resignificação dos espaços urbanos*) e de Thaisa Cristina Comelli (*Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais*). Embora os textos incidam sobre grupos distintos – população em situação de rua e favelados – e adotem abordagens conceituais igualmente diferentes, é interessante constatar a semelhança das conclusões dos dois artigos: o primeiro autor refere que, ao habitar o espaço público em meio urbano, a população de rua não somente resignifica o espaço, como também usa esse mesmo espaço para se resignificar a si própria; a segunda autora salienta que, não sendo a identidade de favelado ou favelada uma categoria estática e perene, cada pessoa nessas condições é-o em seus próprios termos e, por isso, é capaz de produzir novas narrativas sobre seu território de origem e moradia. Comelli dá, ainda, um contributo relevante para uma reflexão crítica sobre os novos ativismos em geral e sua relação com espaços de planejamento insurgente.

É também sobre práticas insurgentes de produção e gestão do espaço urbano e de novos ativismos que nos falam Clara Bois e Lígia Milagres, no texto *Ação direta, luta institucional, construção democrática: aprendendo com os movimentos de sem-teto*, ainda que a partir de um ponto de vista diferente. As autoras reconhecem que a ascensão de projetos políticos autoritários cria novos desafios aos movimentos sociais no que se refere à necessidade de articular práticas de ação direta, sem vínculo com instâncias do Estado, e práticas de luta institucional, desenvolvidas no âmbito de espaços de participação legitimados pelo Estado.

Tendo por base o caso dos movimentos de sem-teto do centro de São Paulo e sua relação com o Estado na luta pelo direito à moradia, as autoras defendem que, num contexto de retração democrática, a ação direta e a participação social não podem ser vistas como mutuamente excludentes, sendo fundamental imaginar novas práticas de movimentos sociais urbanos que utilizem a luta institucional, a par da auto-organização e das práticas de autogestão, como forma de combater a (re)produção da desigualdade urbana. Apesar das suas limitações e contradições, a atuação crítica dos movimentos sociais junto ao Estado é crucial para fazer avançar a agenda de moradia social.

Tendo como referência o mapeamento da estrutura de classes sociais no Brasil realizado por Santos (2002), a partir do contributo teórico de Erik Olin Wright, Marconi Gomes da Silva, no artigo *Posições e segmentos de classes sociais na Região Metropolitana de Natal na década de 1990*, apresenta os resultados da análise desenvolvida para essa Região Metropolitana. O autor considera que a segmentação no mercado de trabalho é um *proxy* das posições e segmentos de classes sociais. Com base nessa premissa, analisa a evolução da estrutura ocupacional entre 1991 e 2000 com o objetivo de validar uma dupla hipótese: a posse de ativos materiais assim como qualificação e posições de mando são cruciais para assumir melhores posições na estrutura de classes do ponto de vista da distribuição; em contexto de baixo dinamismo da economia e do mercado de trabalho, a distribuição de ativos físicos, financeiros, de qualificação e de assunção de posições de mando foi decisiva para um certo “congelamento” da situação de classe na Região Metropolitana de Natal. A comparação do rendimento médio das posições/segmentos de classe (empregadores, autoempregados e trabalhadores e respetivas subcategorias), nas duas datas consideradas, permitiu confirmar que os grandes empregadores e, em menor grau, os detentores de ativos de qualificação ou organizacionais se beneficiaram de uma evolução positiva mais acentuada, enquanto os trabalhadores destituídos desses ativos mantiveram os valores mais baixos, permanecendo, portanto, na base da estrutura de classes.

Carolina Akemi Martins Morita apresenta um ambicioso artigo com o título *Metrópole e forma urbana: entre a dialética negativa e a utopia*. Esse texto parte da discussão sobre a individualidade moderna com o objetivo de compreender a constituição da psicologia da sociedade de massas, baseada nos valores da produtividade e da utilidade, como componente imanente à metrópole: esta é o local por excelência das relações formalizadas e de massas, pelo que o princípio do indivíduo moderno não é sequer compreensível fora da metrópole. Parece, então, existir uma relação estrutural entre a forma da metrópole – decorrente da racionalização das relações de produção e, por consequência, das relações sociais – e as manifestações sociais modernas, com destaque para a psicologia das massas. Mas, pergunta a autora, a forma urbana atual e a metrópole implicam impreterivelmente a homogeneidade, a dominação, a perda da individualidade? O pensamento dialético negativo denunciou a concepção de metrópole como uma totalidade coerente, em que as oposições constituem parte imanente de uma mesma lógica e as contradições se apresentam como elemento constitutivo do seu funcionamento. Como contraponto, a autora recorda que a dialética, a forma urbana e a utopia propostas

por Henri Lefebvre permitem, simultaneamente, integrar e superar essa dialética negativa. A autora termina seu texto invocando o imperativo de uma utopia concreta baseada na fruição e no gozo, em contraposição ao dever e à utilidade.

No artigo *A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza*, Marcelo Mota Capasso e Renato Pequeno reconstituem o modo como esse plano (PDP), orientado por uma agenda progressista e aprovado em 2009, se foi desviando da sua filosofia inicial durante o período de implementação. É verdade que, 10 anos depois, vários dos instrumentos progressistas aprovados permanecem sem regulamentação, o que dificulta a aplicação de medidas de combate à especulação imobiliária, de proteção de bens tombados, de inclusão social ou de gestão democrática. Mas o principal fator de falência seletiva do PDP durante a sua implementação foram as alterações no zoneamento proposto (introdução de parâmetros de ocupação do solo mais permissivos) através de emendas e outras fórmulas legais a favor do mercado imobiliário (verticalização, especulação). Esse processo de “regulamentação da desregulamentação” contribuiu para aumentar a distância entre os princípios e objetivos do plano e o seu conteúdo operacional (regulações de zoneamento), agravou as tendências de segregação socioespacial na cidade e mostra como a falência seletiva do PDP reflete limites deste instrumento, mas, sobretudo, a sua vulnerabilidade em relação à retomada do paradigma mercantil no planejamento urbano, fruto de relações de poder claramente assimétricas a favor dos interesses imobiliários.

É também um caso de desvirtuamento de um instrumento por captura por interesses econômicos que é apresentado no artigo *Operações Urbanas Consorciadas em Balneário Camboriú: o desvirtuamento do solo criado*, da autoria de Marina Toneli Siqueira e Carolina Silva e Lima Schleder. O paralelismo com o processo descrito no texto anterior é evidente. Nesse caso, não se trata da falência seletiva de um plano, mas sim de uma figura: as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). As OUCs são parcerias público-privadas para a implementação de grandes projetos urbanos que têm como objetivo fazer convergir interesses públicos e privados; baseiam-se no princípio do solo criado, compartilham custos e benefícios do desenvolvimento urbano e regularizam a oferta de incentivos ao mercado imobiliário por meio de contrapartidas. A análise de três OUCs já implantadas ou em implantação em Balneário Camboriú, uma pequena cidade cujo desenvolvimento urbano depende do turismo, confirma os resultados polêmicos dessas parcerias verificados em cidades de maior porte. Os objetivos previstos pelo Estatuto da Cidade de melhorias sociais e/ou valorização ambiental são praticamente inexistentes como resultados dessas OUCs até o presente momento, a legislação dos dois últimos projetos aprovados limita a contrapartida social pelos impactos gerados pela OUC em 10% do valor total da intervenção; a Comissão Especial para Operações Urbanas Consorciadas, que representa o controle compartilhado com a sociedade civil, como exigido pelo Estatuto da Cidade, inclui representantes do mercado imobiliário, mas não de moradores ou movimentos populares; e o mecanismo de funcionamento desvirtuou o princípio do solo criado, ao permitir a utilização do potencial construtivo gerado pela OUC fora de seu perímetro, contribuindo para a consolidação de novas frentes de expansão imobiliária. Como concluem as autoras, os principais benefícios coletivos dos projetos são obras viárias,

e os principais beneficiados são os agentes do mercado imobiliário, que podem construir edificações maiores com um custo baixo e, assim, obter mais lucro. Os resultados práticos das OUCs não correspondem, portanto, ao cumprimento da função social da cidade e à sua gestão democrática, conforme a sua filosofia original pressupõe.

Por último, Camila Garcia Fernandes de Souza Margem e Neliton Marques Silva, em *Agricultura urbana, governança territorial e planejamento urbano em área protegida de Manaus – Brasil*, introduzem um tema da maior importância: o abastecimento de gêneros alimentícios para a população da localidade de Campos Sales numa ótica que procura conciliar segurança e soberania alimentar, objetivos socioambientais e novas formas de governança territorial. A finalidade do estudo é avaliar a viabilidade de implementação da agricultura urbana em terrenos ociosos localizados numa Área de Proteção Ambiental (Tarumã – Ponta Negra, Manaus) como instrumento de governança entre os diferentes atores que promovem a gestão pública e o disciplinamento do uso do solo. Esta é uma prática que tem vindo a ser desenvolvida com resultados positivos em cidades de diversos países. Infelizmente, nesse caso, a utilização de terrenos ociosos para a agricultura urbana não é ainda considerada um instrumento de governança territorial, por ausência de uma atuação cidadã exigente e também porque o poder municipal tem inviabilizado a legitimação de projetos de lei acerca da destinação de terrenos ociosos para tal prática.

O tema do Dossiê e a convergência de resultados entre vários dos artigos complementares comprovam que persiste um importante espaço de pesquisa por explorar baseado em estudos comparativos de âmbito tanto nacional como internacional. Deixo, pois, um apelo a um maior recurso a análises comparadas como método de pesquisa em submissões futuras.

O reconhecimento e conseqüente impacto científico de uma revista resultam, antes de mais, da qualidade, pertinência e atualidade dos artigos que publica. Esse mérito cabe, como é evidente, aos respetivos autores. Mas há um trabalho invisível que concorre de forma igualmente relevante para o sucesso de qualquer revista: a leitura atenta e exigente dos avaliadores convidados, cujas recomendações construtivas contribuem para elevar a qualidade da versão final dos textos, e o trabalho metuculoso e eficiente de quem tem a responsabilidade de articular, dentro dos prazos estabelecidos, todos os contactos e procedimentos necessários à edição de mais um número dos *Cadernos Metrópole*: Raquel Cerqueira, assistente da equipa editorial, que neste caso manteve um permanente contacto entre as duas margens do Oceano Atlântico. É a este coletivo diversificado, mas unido pelo rigor, que devemos o número 51 da revista. O melhor tributo que lhe podemos prestar é ler os textos publicados e debater e disseminar as hipóteses, os argumentos e as sugestões que nos são propostos.

João Ferrão [1]
Organizador

[1] <https://orcid.org/0000-0001-7729-1908>
Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Lisboa, Portugal.
joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

Referências

- BAZZOLI, N.; LELLO, E. (2020). The Neo-populist Surge in Italy between Territorial and Traditional Cleavages. *Rural Sociology*, 0(0), pp. 1-30. DOI: 10.1111/ruso.12364.
- DIJKSTRA, L.; POELMAN, H.; RODRÍGUEZ-POSE, A. (2020). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, v. 54, n. 6, pp. 737-753. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>. Acesso em: fev 2021.
- DI MATTEO, D.; MARIOTTI, I. (2020). Italian discontent and right-wing populism: determinants, geographies, patterns, *Regional Science Policy and Practice*, pp. 1-26. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12350>. Acesso em: fev 2021.
- FERRÃO, J. (2019). "Para uma geografia com todos os lugares: reflexões a partir do caso europeu". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de (orgs.). *Produção do espaço. emancipação social, o comum e a "verdadeira democracia"*. Rio de Janeiro, Consequência Editora, pp. 55-72.
- HAGUE, C. (2020). Brexit: Territorial Politics, Territorial Processes and Narratives of Territorial Identities. *Géocarrefour* [En ligne], v. 94, n. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15631>. Acesso em: fev 2021.
- KOEPPEN, L.; BALLAS, D.; EDZES, A.; KOSTER, S. (2021). Places that don't matter or people that don't matter? A multilevel modelling approach to the analysis of the geographies of discontent. *Regional Science Policy and Practice*, pp. 1-25. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rsp3.12384>. Acesso em: fev 2021.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2020). The Rise of Populism and the Revenge of the Places That Don't Matter. *LSE Public Policy Review*, v. 1, n. 4, pp. 1-9. Disponível em: <https://doi.org/10.31389/lseppr.4>. Acesso em: fev 2021.
- ROMERO, J. (2019). Sobre las geografías del malestar en Europa. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n. 147, pp. 61-72.
- SANTOS, J. A. F. (2002). *Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda*. Belo Horizonte, Editora da UFMG/Rio de Janeiro, Luperj.
- TODD, E. (2020). *Les Luttes des Classes en France au XXIe Siècle*. Paris, Seuil.
- VANDERMOTTEN, C.; LOCKHART, P. M.; VAN DER WUSTEN, H. (2021). Géographie des élections européennes de 2019. *EchoGéo* [En ligne], 54. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/echogeo.20473>. Acesso em: fev 2021.

O ressentimento do eleitor natalense nas eleições presidenciais de 2018

The resentment of electors from the Brazilian city of Natal in the 2018 presidential election

Lindijane Bento Almeida [I]
Terezinha Albuquerque Barros [II]
Jaylan Ferreira Macedo [III]

Resumo

O ressentimento político impulsionou, nos últimos anos, a ascensão de lideranças e de movimentos com perfis de extrema-direita. No Brasil, esse cenário ganha outras proporções depois das eleições presidenciais de 2018. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo compreender o perfil do eleitor ressentido com a política brasileira na cidade do Natal/RN. Este artigo analisa os resultados do último pleito eleitoral, relacionando-os com alguns aspectos da realidade social, visando a compreender o voto à luz da teoria do ressentimento político. Optamos pelo uso do recurso de mapas para uma imersão espacial nesse fenômeno nos bairros, o que permitiu uma leitura das características gerais do eleitorado, indicando que o ressentimento não se localiza apenas nos lugares excluídos da cidade.

Palavras-chave: democracia; ressentimento político; eleições presidenciais; polarização; Natal/RN.

Abstract

Political resentment has driven the rise of leaders and movements with far-right profiles in recent years. In Brazil, this scenario worsened after the 2018 presidential election. In view of this context, the present work aims to understand the profile of voters who are resentful of Brazilian politics in the city of Natal, State of Rio Grande do Norte. The article analyzes the results of the last election, relating them to some aspects of social reality, in order to comprehend the votes in light of the theory of political resentment. We used maps for a spatial immersion in this phenomenon in the city's neighborhoods, which enabled us to read the general characteristics of the electorate, indicating that resentment is not located only in the excluded places of the city.

Keywords: democracy; political resentment; presidential election; polarization; Natal/State of Rio Grande do Norte.



Introdução

Os últimos anos foram marcados pela ascensão de lideranças políticas e de movimentos sociais com um perfil político de extrema-direita, como evidencia o aumento da quantidade de votos arrecadados por partidos com esse mesmo direcionamento ideológico em diversos continentes, como na Europa, na América do Norte e, mais recentemente, na América do Sul; como vivenciou o Brasil nas últimas eleições presidenciais realizadas em 2018. Novos movimentos com um caráter xenófobo, anti-*establishment* e supremacista ganham corpo em países como Alemanha, França, Estados Unidos e Hungria. O populismo político (Zakaria, 1997; Weffort, 2003) reacende, e figuras como Viktor Orbán (Hungria), Donald Trump (Estados Unidos), Marine Le Pen (França) e Jair Bolsonaro (Brasil) passam a ser símbolos desse grupo de ressentidos e descontentes que veem de maneira desesperançosa o futuro do país e da própria democracia.

No Brasil, mais especificamente, movimentos com caráter reivindicatório da garantia dos direitos sociais dão espaço a manifestações contra a corrupção, fazendo-se consagrar a grande agenda eleitoral de 2018, o antipetismo, que se torna mais intenso depois do *impeachment* da então presidente, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT),¹ que rompe com a trajetória de aprovação dos anos anteriores e dá início aos altos índices de desaprovação popular no período logo após a sua reeleição, em 2014. Assim como os avanços da operação de combate à corrupção, Lava-Jato² que enfraqueceram diversos partidos políticos, principalmente o PT, oportunizando a ascensão do candidato Jair Bolsonaro (PSL).³

O “mito”, como é chamado por seus apoiadores mais fiéis, introduz na política do País um discurso público totalmente distinto do que era visto nas últimas eleições presidenciais. Com manifestações pró-militarismo, pró-armamentista, ataque às minorias, anti-*establishment*, além de ser simpático aos valores moralmente cristãos (a favor da família, contra o aborto, contra a agenda da população LGBTQI+) e defensor de uma agenda de combate à corrupção, mesmo tendo em seu núcleo familiar e partidário pessoas envolvidas em casos de desvirtuação com o dinheiro público, Jair Bolsonaro torna-se um protagonista, principalmente quando oferece soluções fáceis para problemas complexos na sociedade brasileira.

Para entender melhor esse cenário, buscamos responder quais seriam os motivos que levaram esse perfil de candidato, com discursos públicos de glorificação a regimes autoritários, a ascender como liderança representativa, alicerçada com apoio popular, em uma democracia que parecia caminhar cada vez mais para sua consolidação, como no caso brasileiro. O que oportuniza o debate antigo na ciência política de que somente eleições livres e justas não são elementos suficientes para enquadrar regimes como democráticos ou não democráticos, contrariando Schumpeter (1942) e Przeworski (1999), cujas clássicas visões processuais de democracia referem-se a uma eleição competitiva com condições iguais de vitória. Przeworski (1999) ainda acredita na racionalidade dos eleitores, quando estes escolherem os seus representantes baseados em um projeto socialmente benéfico. Não desconsiderando a eleição como elemento essencial, mas apontando-a como não suficiente, existe uma série de autores (Dahl, 1996; Zakaria, 1997; Mainwaring,

Brinks e Pérez-Liñá, 2001; Castells, 2018) que amplia a visão de democracia quando reitera que a existência de uma categoria mínima de direitos sociais, políticos e civis é fundamental para classificar um regime democrático.

Até porque, discordando de Przeworski (1999), não só o ressentimento pode tornar as pessoas em pobres juízes de suas escolhas. Assim como nem sempre os líderes que são eleitos pelo voto popular irão alicerçar suas ações, respeitando as formas e as regras da democracia que o fizeram eleito; uma vez que discursos que enfraquecem publicamente as normas constitucionais e institucionais de seus países vêm fazendo parte desses governos, de forma que suas lideranças passam a ganhar mais poder de influência e representatividade política.

Mounk (2018) analisa, ainda, que o perfil dessas lideranças tem características similares: colocam-se como vendedores de fáceis soluções para os problemas e se apresentam como defensores de uma “limpeza” na política. De face populista, eles convencem aos que não querem admitir que o mundo real pode ser complicado e que, inebriando-se de ilusões, buscam alguém para culpar pelo suposto fracasso na resolução desses problemas.

Esse novo populismo que surge no século XXI adquire uma nova face do que já foi visto nas décadas anteriores em continentes como a América Latina: o surgimento de líderes que, mesmo não usando de sua simpatia, movimentam massas em defesa de medidas antidemocráticas. O que fortaleceu o elo com uma população ressentida em relação ao desempenho dos seus representantes. Esses novos líderes passam a se considerar como os fiéis representantes de uma “maioria” heterossexual, branca, cristã e conservadora. Assim, o pluralismo político passa, nesse

novo cenário a ser contraposto, e os pilares liberais de garantia de direitos ficam em plano secundário na democracia iliberal, como denomina Zakaria (1997) e Mounk (2018).

Considerando esse contexto, o presente trabalho tem como objetivo compreender o perfil do eleitor ressentido com a política brasileira, destacando que, quando se trata do Brasil e de suas dimensões territoriais, a análise aqui proposta se torna complexa. Visando a explorar esse fenômeno político, optamos por imergir para o caso particular de uma capital do País, a escolhida foi a do Rio Grande do Norte, Natal, localizada na região Nordeste. Nessa região, a responsável por concentrar a maior parcela do eleitorado do PT no País, três capitais (Natal, João Pessoa e Maceió), nas últimas eleições, canalizaram a maioria dos seus votos para Jair Bolsonaro.

Como procedimento metodológico, o artigo analisa os resultados de votação das últimas eleições presidenciais de 2018 no município de Natal, relacionando-os com aspectos da realidade social local, visando a mapear e compreender o voto à luz da teoria do ressentimento político (Ferrão, 2019; Rodríguez-Pose, 2018). Para melhor apresentar os achados da pesquisa, optamos pelo recurso de mapas, pois ele permitiu uma imersão espacial do fenômeno político nos bairros da cidade. Os modelos selecionados foram os mapas de distribuição por superfície de tendência, os quais demonstraram a distribuição média dos votos dos candidatos Jair Bolsonaro, Fernando Haddad, além dos brancos/nulos na cidade, permitindo identificar as características gerais do eleitorado. O segundo modelo foi os coropléticos, que nos permitiu analisar a proporção de votos em cada bairro. A base de dados da pesquisa está ancorada no Tribunal Superior

Eleitoral (TSE), e as dimensões socioeconômicas foram obtidas a partir dos repositórios da Prefeitura Municipal do Natal (PMN).

Como forma elucidativa, sentimos a necessidade de apresentar melhor o cenário escolhido para a nossa pesquisa. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), o município de Natal tem uma população de 884.122 mil habitantes, sendo a vigésima cidade mais populosa do País. Localizada no litoral nordestino, tem uma área total de 169.9 km², possuindo 100% de sua população localizada em área urbana.

No que se refere à desigualdade social, podemos dizer que o Índice de Gini passou de 0,61, em 1991, para 0,62 em 2010. Nos últimos anos, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Natal cresceu 15%, passando de 0,664, em 2000, para 0,763, em 2010 (IBGE, 2010). Natal caracteriza-se, do ponto de vista econômico, pela predominância do setor terciário, no qual o serviço público aparece como o grande empregador, sendo uma localidade na qual o setor médio é preponderante.

O artigo, a seguir, está estruturado em três seções. Na primeira seção, apresentamos ao leitor breves considerações sobre os estudos desenvolvidos acerca dos conceitos de democracia iliberal e da geografia do ressentimento, os quais buscam fazer uma reflexão do perfil dos novos líderes que surgem de maneira exponencial em diversos países. Na segunda seção, caracterizamos quem são os descontentes e ressentidos em Natal, à luz do contexto brasileiro, que passam a direcionar o seu voto e seu apoio a candidatos que oferecem soluções fáceis para problemas complexos. Por fim, na terceira e última seção, tecemos as considerações finais em relação às inferências da pesquisa.

A geografia do ressentimento e a democracia iliberal

Nos últimos anos, os partidos e lideranças tradicionais vêm sendo questionados, assim como o próprio regime democrático. A democracia liberal, antes respeitada e almejada por todos, passa a ser tratada de maneira hostil em países que, até então, tiveram uma trajetória de respeito às normas republicanas e ampla tradição democrática, como os Estados Unidos (Mounk, 2018).

A eleição de figuras que se colocam publicamente contra normas constitucionais que ditaram a formação das democracias liberais se mostra uma realidade intercontinental. Esses líderes passam a ganhar mais poder e influência, assim como maior representatividade política, e suas práticas e discursos conduzem a uma democracia iliberal, que nada mais é que uma democracia sem direitos ou, melhor dizendo, na qual o constitucionalismo liberal passa a ser questionado.

É importante compreender que a ideia de Mounk (ibid.) se assenta na visão de que a população de modo geral – ou os eleitores, de maneira mais específica – considera(m) que os problemas presentes na sociedade podem ser de fácil elucidação; ganhando maior proeminência essas visões quando endossadas por candidatos populistas, já que as elas não seriam qualificadas pela população como um sinal de “senso comum”, mas sim como um sinal de autenticidade do candidato que apresenta essas proposições.

A dificuldade de resolver os problemas que incomodam diariamente os votantes é vista como um fator de má vontade política e incapacidade de resposta dos governantes.

O autor reforça essa sua argumentação quando analisa a eleição americana e as propostas de Donald Trump que, como exemplo, propõe resolver a agenda da imigração latino-americana com a construção de um muro na fronteira com o México. Isso nos remete à possibilidade de essa proposta ser vista como um sinal de que o plano apresentado pelo candidato é realmente a solução dos problemas.

Os eleitores não gostam de pensar que o mundo é complicado. Eles certamente não gostam de saber que não existe resposta imediata para seus problemas. Diante de políticos que parecem cada vez menos capazes de governar um mundo cada vez mais complexo, muitos estão cada vez mais dispostos a votar em quem promete uma solução simples. (Ibid., p. 38; tradução nossa)

O fenômeno do ressentimento político também passa a ser estudado em virtude da ascensão de lideranças com caráter antiliberal. Uma forma de compreender esse fenômeno é apontada a partir da ótica dos “lugares que importam e [d]os lugares que não importam”. Rodríguez-Pose (2018) parte da premissa de que estratégias equivocadas de desenvolvimento adotadas no continente europeu teriam direcionado uma divisão de diversos países em duas classificações: aqueles prósperos e dinâmicos, do ponto de vista econômico, e os demais lugares excluídos, colocados em segundo plano, nos quais os residentes, *a posteriori*, buscariam novas oportunidades de emprego nos centros urbanos em ascensão.

Essa exclusão, do ponto de vista econômico, produziria uma onda de descontentamento e uma reação que resultaria no que é denominado, por Rodríguez-Pose (2018, p. 190), *The revenge of the places that don't*

matter ou, em tradução literal, a vingança dos lugares que não importam. Esse termo qualificaria as mudanças na perspectiva de uma parcela territorial do eleitorado que reagiria contra um conjunto de fatores de caráter negativo. Essas localidades passam a ser afetadas por baixas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e da pobreza, além de uma incerteza sobre o presente e uma insegurança sobre qualquer perspectiva de futuro. Dessa forma, esses lugares excluídos passariam a direcionar o seu voto para lideranças que detêm um caráter mais populista e de perfil nacionalista, ligadas principalmente à extrema-direita do espectro político ideológico. As eleições seriam um modo de fazer eclodir esse ressentimento sobre o desabono territorial e, ao mesmo tempo, uma forma de expressar o ressentimento em relação aos fatores acima citados.

No caso da Europa, esses lugares seriam exemplificados principalmente pelas cidades que desempenhavam um papel industrial e que notaram, com o avanço da globalização, uma deterioração em sua qualidade de vida e a decadência das atividades econômicas anteriormente desempenhadas. O ressentimento surgiria não como uma reação pessoal de todas “as pessoas que não importam” – aquelas que se consideram excluídas socialmente –, mas sim como uma espécie de vingança do território como um todo, uma reação dos lugares que também estaria ligada a um sentimento nostálgico de que o passado era mais animador. A desigualdade social e de caráter interpessoal seria um fator importante, mas a ascensão desse perfil de liderança partiria de uma desigualdade territorial que foi negligenciada (ibid., 2018). Ainda de acordo com o autor:

O populismo não se estabeleceu entre os mais pobres, mas sim em uma combinação de regiões pobres e áreas que sofreram longos períodos de declínio. Tem sido assim, portanto, “os lugares que não importam” e não “as pessoas que não importam” que reagiram. Nessas áreas tem sido, muito frequentemente, os relativamente abastados, aqueles em empregos bem remunerados ou aposentados que atendem ao chamado do populismo. (Ibid., p. 201; tradução nossa)

Para corroborar a argumentação, a análise do comportamento do eleitorado em dois grandes centros urbanos, a cidade de Paris e de Nova York, demonstrou que, em ambos, os mais pobres direcionam o voto para candidatos mais sistemáticos e com discurso mais distante do populismo. Em Nova York, ricos e pobres votaram em conjunto na candidata democrata Hillary Clinton contra o republicano Donald Trump. Em Paris, tal fator se repetiria com a candidatura de Emmanuel Macron, que disputou o segundo turno das eleições francesas com Marine Le Pen, candidata de extrema-direita. Desse modo, o ressentimento não seria uma reação oriunda desses centros urbanos, analisando o caso da Europa e dos Estados Unidos (ibid.).

Ferrão (2019), partindo para uma análise mais específica sobre os descontentes, oferece o seu aporte a partir de uma divisão bastante contributiva que qualifica esse fenômeno a partir dos aspectos geográficos, sociológicos, econômicos e culturais. Do ponto de vista geográfico, os “descontentes” poderiam ser qualificados como habitantes de cidades de porte pequeno e médio, que detinham, como também destacou Rodríguez-Pose (2018), um passado industrial e/ou alicerçado em áreas

rurais. Da perspectiva sociológica, seriam grupos que estariam localizados nas classes médias e populares tradicionais (operários, assalariados do setor público e privado, camponeses, profissionais autônomos e desempregados), em situação de precariedade social, com baixos níveis de instrução e qualificação. Economicamente, seriam populações enfrentando situação de vulnerabilidade social, famílias com endividamentos e com baixa segurança socioeconômica. Por último, do ponto de vista cultural, seriam pessoas que sentem sua identidade e valores ameaçados pela agenda urbana advinda com a globalização que direciona o seu foco para as metrópoles cosmopolitas (Ferrão, 2019).

O efeito da globalização nessa mudança de direcionamento político, analisado em certos territórios, pode estar essencialmente na quebra das fronteiras territoriais que a interação entre as economias globais resultou e na consequente mudança de hábitos sociais e econômicos advindos dessa integração. A sensação de exclusão dos descontentes aprofunda-se ainda mais, e eles surgem como os “perdedores da globalização” (ibid., p. 62). Assim, passariam a defender a desglobalização, as políticas de caráter mais protecionista e xenofóbicas, alicerçadas em uma nova valorização de suas identidades morais, religiosas e culturais, muito imbuídas, como relembra Ferrão (ibid.), no *great again*, que foi uma das expressões utilizadas na campanha do então presidente americano, Donald Trump. Ainda segundo Ferrão (ibid., p. 63):

[...] não estamos perante uma guerra entre territórios, embora a geografia do voto nacionalista e xenófobo pareça apontar nesse sentido. Enfrentamos, sim, graves problemas de injustiça

espacial e de falta de coesão territorial decorrentes dos processos de globalização, do poder das redes cosmopolitas desterritorializadas e do ideário do triunfalismo urbano.

Uma indagação que pode florescer é referente a quais outros fatores seriam utilizados para analisar a crise de representatividade enfrentada pela democracia liberal, que parecia tão consagrada nos continentes europeu e norte-americano e que avançou para a consolidação também no Brasil. Quem oferece esse aporte é Ferrão (ibid.), ao indicar seis tendências que ele considera transversais. Entre elas, poderíamos aqui citar a redução da participação eleitoral evidenciada com o aumento das taxas de abstenção; a retração eleitoral e o consequente enfraquecimento de partidos de centro-esquerda e centro-direita; a consolidação de candidatos e movimentos com caráter nacionalista e antissistema; a baixa influência de partidos com viés marxista; o aumento da fragmentação partidária; e um baixo interesse de jovens para a participação direta na política. Ainda segundo o autor:

Essas seis tendências relativas às práticas associadas aos sistemas de representação demoliberal refletem uma crescente desconfiança e um alheamento cada vez maior dos cidadãos em relação aos partidos políticos e aos sistemas de democracia representativa (Belchior, 2016), o que significa que a função “representativa” dos eleitos é cada vez menos efetiva. (Ibid., p. 58)

No cenário brasileiro, as tendências trazidas por Ferrão (ibid.) também podem ser vistas de maneira similar. A primeira dimensão, o crescimento das abstenções, mesmo que não tenha sido de maneira exponencial,

mostra-se uma realidade no Brasil. Nas eleições presidenciais de 2010, eram 24 milhões de abstenções; nas de 2014, o número passa para 27 milhões; e, em 2018, sobe para 29 milhões; analisando apenas o primeiro turno eleitoral dos três pleitos. No segundo turno, o número de abstenções passa de 29 milhões, em 2010, para 30 milhões, em 2014, e, em 2018, esse número atinge os 31 milhões. Os dados evidenciam que, além do crescimento, as abstenções obtêm maiores valores nos segundos turnos das eleições, quando comparadas às dos primeiros turnos.

No que se refere a uma segunda dimensão apresentada por Ferrão (ibid.), na realidade brasileira, observamos que há um decréscimo na votação dos partidos que antes centralizavam o debate político, principalmente os de espectro político-ideológico de centro-esquerda e de centro-direita. Esse fato é evidenciado quando se observam, principalmente, os dados do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) – centro-direita – que saiu de uma votação na casa dos 30%, nas eleições presidenciais de 2014, para menos de 5% dos votos válidos no primeiro turno das eleições presidenciais de 2018. O Partido dos Trabalhadores (PT), partido de centro-esquerda, que teve 46,91% dos votos válidos no primeiro turno das eleições presidenciais em 2010, conquista apenas 29,28% dos votos na eleição presidencial de 2018. Ambos os partidos polarizavam as eleições presidenciais desde 1994. Já os partidos de orientação marxista, trotskista ou similares nunca tiveram votação expressiva nas eleições brasileiras. A maior votação foi em 2014, quando a candidata Luciana Genro, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), atingiu 1,55% dos votos válidos, o que

representou um pouco mais de 1,6 milhão de votos. O PSOL é um dos poucos partidos de orientação trotskista no País.

Ainda analisando as dimensões propostas pelo autor, no que diz respeito à fragmentação partidária, evidenciamos, no cenário brasileiro, a partir das eleições de 2010, que apenas 22 partidos tinham representação na Câmara Federal; em 2014, foram 28 partidos; e, em 2018, 30 partidos conseguiram representação eleitoral. O partido com maior bancada, o PT, tem aproximadamente 11% dos deputados que compõem a Câmara Federal. Sendo assim a maior fragmentação eleitoral da história desde a redemocratização do País.⁴

No que tange à dimensão de crescimento de movimentos e partidos mais à extrema-direita, no Brasil também constatamos, alinhada a esse crescimento, a ascensão de figuras mais ligadas ao conservadorismo e às igrejas evangélicas, como Marcos Feliciano, Jair Bolsonaro e outras lideranças que passam a figurar no debate eleitoral. Em 2016, um movimento mais ligado à direita do espectro político, o Movimento Brasil Livre (MBL), fortalece as manifestações que culminaram no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), o que demonstra a grave crise de representatividade enfrentada pelo Brasil a partir de 2013.

No segundo turno, uma pesquisa do Instituto Datafolha (Datafolha, 2018) divulgou dados acerca dos motivos do voto em Bolsonaro: 30% dos eleitores disseram que votariam nele por desejarem uma renovação na política ou para eleger alguém que nunca tivesse sido presidente; ao mesmo tempo, 25% afirmavam votar no candidato por rejeitar o PT, evidenciando um ressentimento em relação ao PT no Brasil.

No ano de 2013, diversas cidades brasileiras, principalmente as capitais, foram sede de grandes manifestações populares que se apresentaram de maneira inicial contra reajustes na tarifa do transporte público. Com a evolução das manifestações, a percepção é que o seu caráter foi ficando mais difuso, incluindo pautas que buscavam a melhoria nos serviços públicos e uma gestão pública livre da corrupção, que podemos sintetizar na ideia de que o cidadão brasileiro reivindicava ações a favor da democracia (Maricato et al., 2013; Rolnik, 2013; Vainer, 2013; Avritzer, 2016; Almeida et al., 2018). Em pronunciamento na rede nacional, a presidente à época, Dilma Rousseff (PT), apresentou um pacote de soluções que seria posto em prática para atender à demanda dos manifestantes que chegaram a realizar grandes protestos em frente ao Congresso Nacional. Até então mantendo uma alta aprovação de seu governo, Dilma Rousseff observava a sua aprovação cair para o menor índice desde que assumiu a presidência, em 2011.

As manifestações de rua passaram a ganhar um caráter suprapartidário a partir do momento em que a presença de militantes partidários ou de instrumentos de apologia a partidos políticos passa a ser rechaçada pelos manifestantes em diversas cidades brasileiras, culminando, por exemplo, na retirada das bandeiras de partidos e lideranças políticas. O PT, partido que sempre teve uma trajetória de contato com as classes mais populares, a partir de 2014, passa a ser alvo de duras críticas relacionadas à corrupção na esfera pública de governo em virtude das investigações da Operação Lava-Jato. Essa Operação tornou-se amplamente conhecida e divulgada na imprensa nacional e teve, como consequência, uma polarização no Brasil que criou a imagem do



antipetismo, o qual tomamos como elemento-chave para analisar o ressentimento do eleitorado brasileiro.

Democracia e eleições presidenciais no Brasil e em Natal

A partir da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira voltou a ter o direito de escolher seus próprios representantes, dando início à retomada da democracia representativa no País, a qual passou a contar com um cenário de multipartidarismo alicerçado em um sistema eleitoral pautado em regras constitucionais e republicanas.

Nas últimas décadas, a democracia representativa passa por um revés quando vivencia um momento de crise, principalmente nos países centrais, onde esse modelo de democracia tinha se consolidado. Essa crise se revela tanto na participação nos processos eleitorais, o que se vê a partir do aumento dramático do abstencionismo, quanto na confiança dos cidadãos em relação aos seus representantes.

A insatisfação das pessoas com o funcionamento das democracias atuais evidencia os limites do modelo de democracia hoje predominante nas sociedades capitalistas, que têm como consequência uma desilusão com a política partidária, uma desconfiança em relação às instituições democráticas, um descontentamento com os representantes políticos (dado o agravamento sem precedentes da crise social, o aumento da corrupção e a falta de compromisso com os ideais democráticos), assim como uma falta, por parte dos cidadãos, em participar de uma eleição em que o processo

eleitoral é visto como o ponto em que se esgota a sua participação política (o ato de votar).

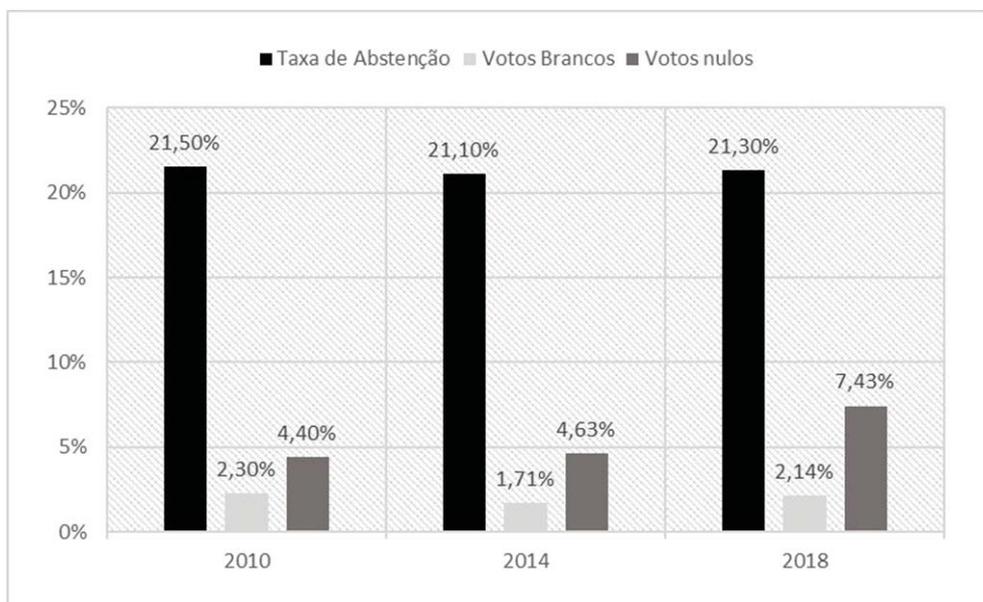
O processo de reabertura política da sociedade brasileira, alicerçada no anseio da população que havia saído às ruas para pedir o direito ao voto para presidente, negado durante 21 anos pelo regime militar, parece ter perdido o seu encanto diante dos últimos pleitos eleitorais. De acordo com o resultado das eleições presidenciais de 2010 a 2018, podemos verificar que a taxa de abstenção teve pequenas oscilações, permanecendo em uma proporção acima de 20%; e os votos nulos também, nas três últimas eleições, apresentando, nas eleições de 2018, um aumento de 60%.

No contexto do nosso objeto de estudo, a cidade do Natal, a taxa de abstenção aumentou 36,06% entre as eleições de 2014 e 2018, saltando de 13,28% para 18,07% do eleitorado, considerando as mudanças no quantitativo de eleitores do mesmo período, enquanto a média brasileira cresceu menos de 1% (0,94%)⁵ entre 2014 e 2018.

No que diz respeito ao resultado dos votos brancos e nulos, foi possível, a partir dos dados geocodificados, usados como forma de melhor visualizar a incidência dos votos sobre as localidades e sua assimetria na distribuição espacial, chamar a atenção para a predominância dos votos brancos e nulos em territórios classificados como vulneráveis, dadas as condições sociais existentes (baixo grau de instrução e carência de equipamentos e serviços públicos). Os bairros de Mãe Luiza (21%), Felipe Camarão e Cidade Nova (20%) apresentaram as maiores incidências, enquanto os bairros de Tirol, Candelária e Capim Macio concentraram 10% dos votos brancos e nulos. Estes últimos possuem grupos com grau de instrução mais elevado, detendo maior acesso

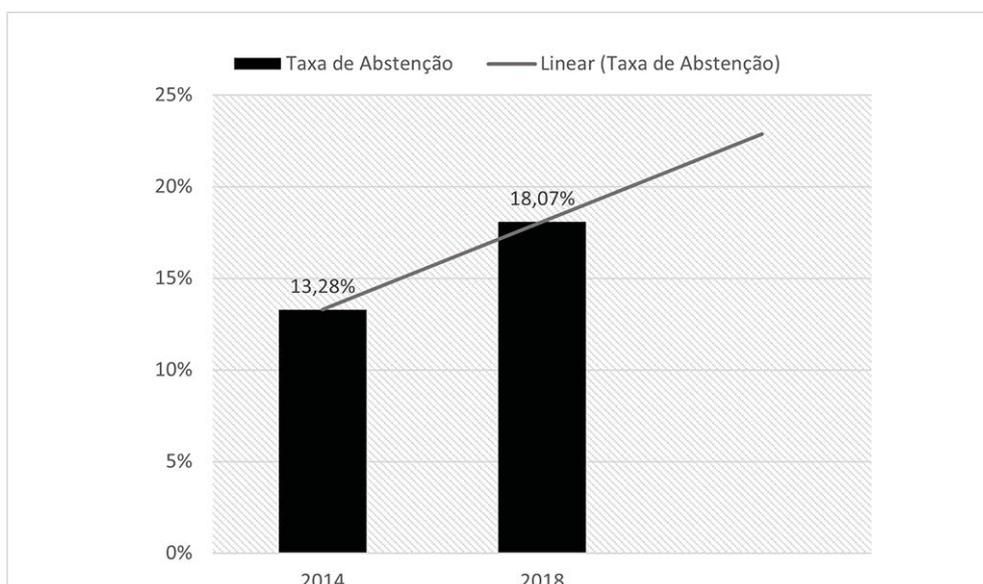


Gráfico 1 – Taxa de abstenção, votos nulos e brancos, nas eleições presidenciais brasileiras entre 2010 a 2018 – 2º turno – Brasil



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados do TSE (Brasil, 2020).

Gráfico 2 – Taxa de abstenção nas eleições presidenciais brasileiras entre 2014 e 2018 – 2º turno – Natal/RN



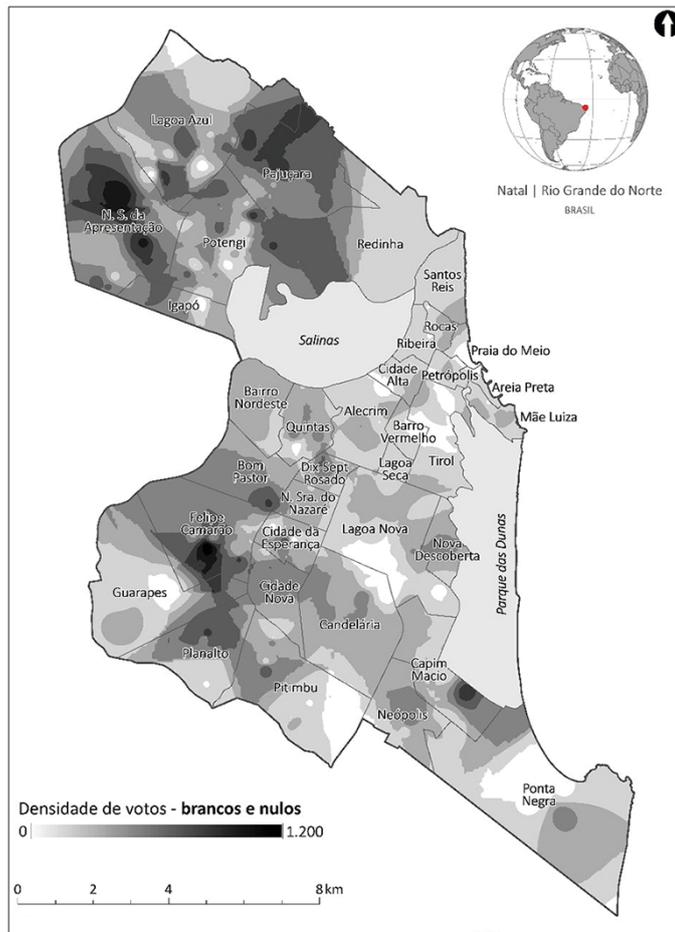
Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados do TSE (Brasil, 2020).

a equipamentos e serviços públicos, o que pode nos revelar intencionalidades diferentes ao escolher entre essas opções de voto.

Conforme observamos no Mapa 1, há um número expressivo de eleitores descontentes com a democracia brasileira, o que pode ser explicado tanto pela ausência do Estado no atendimento aos direitos sociais com políticas públicas efetivas, como pelo descrédito

em relação aos atores políticos envolvidos em casos de corrupção. A nossa proposta não foi adentrar profundamente em aspectos que justifiquem a escolha dos votos brancos e nulos, na esfera socioeconômica ou político-institucional. Até porque imergir sobre o interesse político e a consciência cívica da cidade mereceria uma análise mais robusta. No entanto, a constatação acima apresentada é um elemento

Mapa 1 – Distribuição espacial dos votos.
Eleições presidenciais de 2018, 2º turno – votos brancos e nulos



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

adicional para pensar que o ressentimento pode vir também na opção por esse tipo de voto, já que no Brasil o voto é obrigatório.

Um aspecto importante de ser ressaltado na política brasileira, que se repete nas eleições presidenciais de 2018, diz respeito à antiga polarização entre o PT e o PSDB, partidos que agrupavam a maior parte dos votos desde 1994, como analisam Limongi e Cortez (2010).

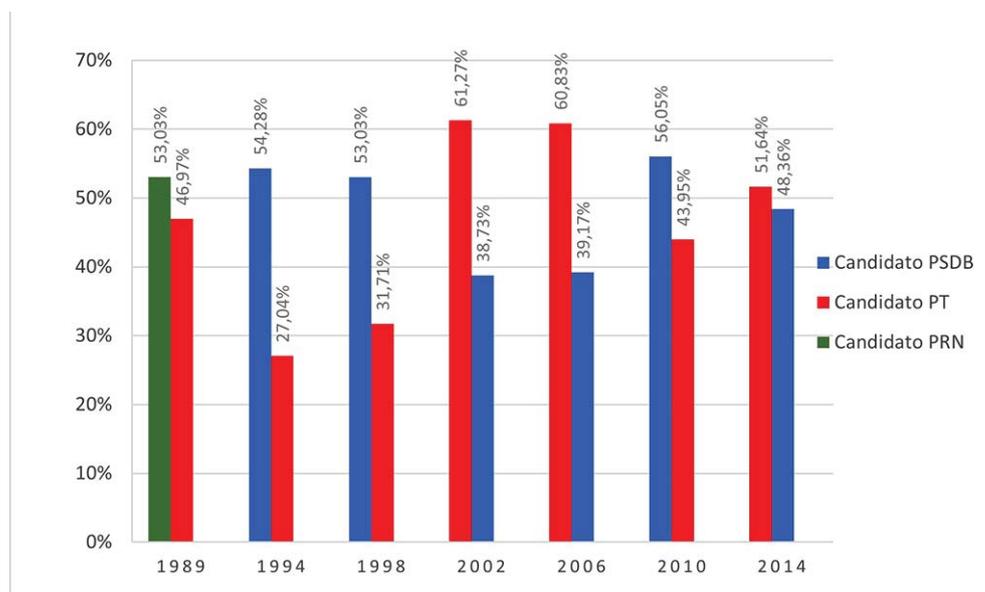
No cenário político do Brasil, a partir de 1994, o PT e PSDB protagonizaram embates em todas as eleições. No entanto, em 2018, o PSDB ficou de fora do segundo turno da corrida eleitoral, tornando-se um coadjuvante na principal disputa pela primeira vez em 24 anos. Um outro marco histórico do pleito eleitoral de 2018 foi a rejeição da candidatura e, posteriormente, a prisão do ex-presidente Luiz

Inácio Lula da Silva (PT), apesar de ele figurar, naquele momento, entre os primeiros lugares nas pesquisas de intenção de voto.

As eleições de 2018 assemelham-se às eleições de 1989, ao ter um dos maiores números de candidaturas à presidência dos últimos 20 anos, sendo 13 no total; as principais delas foram de: Jair Bolsonaro (PSL), Fernando Haddad (PT), Ciro Gomes (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB) e Marina Silva (Rede).

Os candidatos mais situados ao centro do espectro político, a exemplo: Geraldo Alckmin (PSDB) e Marina Silva (Rede), que já tinham disputado eleições presidenciais, veem seus piores resultados nesse pleito, assim como a consequente redução na votação dos seus partidos. O PSDB tem a pior votação da história, desde 1994, e Marina Silva,

Gráfico 3 – Resultado das eleições presidenciais brasileiras entre 1989 e 2014 – Brasil



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do TSE (Brasil, 2020).

que teve mais de 20 milhões de votos em 2014, chega a pouco mais de 1 milhão de votos em 2018, evidenciando a particularidade dessa eleição no País.

O primeiro turno resumiu-se a uma disputa entre Jair Bolsonaro e Fernando Haddad, que passaram a centralizar o debate político eleitoral de 2018. Bolsonaro apresentou-se como um candidato antissistema e, ao mesmo tempo, antipetista, que canalizava sua atuação na rejeição aos governos do PT, que governaram o País por 13 anos consecutivos. Por tanto, Jair Bolsonaro levantou a bandeira anticorrupção, antissistema, colocando-se como defensor ferrenho de uma agenda liberal-conservadora que saiu vitoriosa nas eleições.

Já o principal oponente do atual presidente do Brasil, o professor Fernando Haddad, do PT, ex-prefeito de São Paulo e ex-ministro da educação dos governos Lula e Dilma, tentou atrair o eleitorado que foi beneficiado pelas políticas sociais e econômicas dos governos petistas, tentando capitanear, de último momento, os votos do ex-presidente Lula para sua candidatura. Mas, no que diz respeito aos resultados eleitorais obtidos pelo candidato, vale ressaltar que foram os piores para um candidato petista desde 2003, quando o partido chegou à Presidência da República.

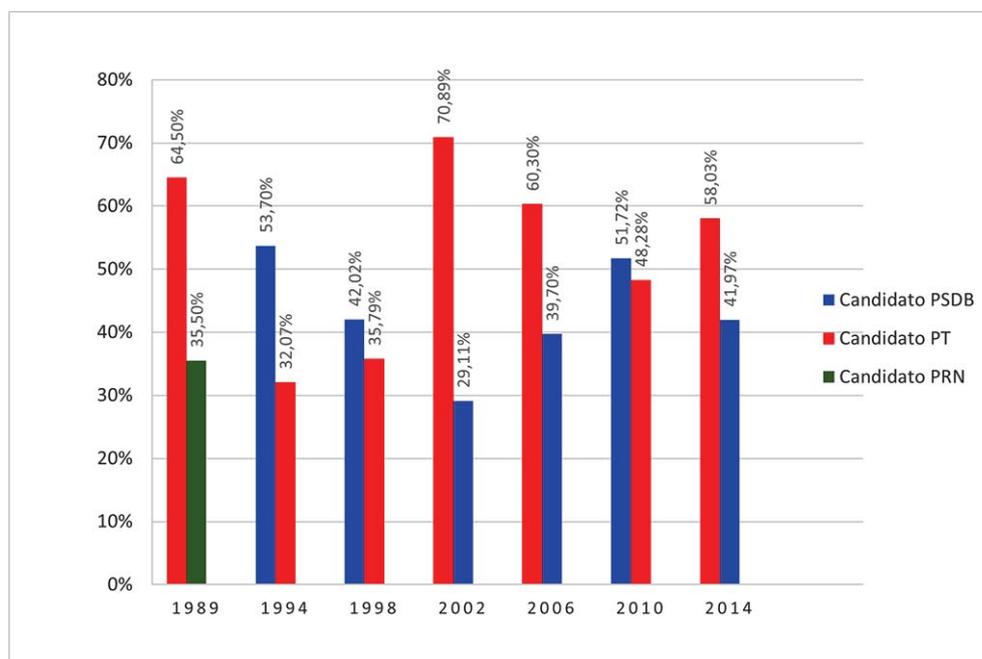
Com uma força elevada nas redes sociais, a polarização política, já evidenciada anteriormente, ganha uma nova dimensão, na medida em que entra em cena um partido sem grande expressão numérica na Câmara dos Deputados, que contava com tempo de TV reduzido, direcionando toda a campanha do presidencial Bolsonaro para as mídias digitais. O então candidato consegue aumentar sua popularidade, ganhando maior destaque midiático, após

ser acometido por um atentado contra a sua vida, em plena corrida eleitoral, o que provocou a sua ausência nos debates eleitorais transmitidos por diversas emissoras de TV durante a campanha presidencial, assim como o consequente aumento nas intenções de voto do eleitorado. Segundo pesquisa do Ibope,⁶ realizada em setembro de 2018, Bolsonaro cresceu 4 pontos percentuais após o referido atentado, saindo de 22% para 26% das intenções de voto.

Um outro aspecto importante a destacar foi o apelo ao conservadorismo de parte do eleitorado a favor da candidatura de Jair Bolsonaro, o qual se colocou como um candidato símbolo de uma nova forma de fazer política, esquecendo-se da sua trajetória pública de 28 anos como parlamentar, deputado por cinco mandatos, sempre atuando na Câmara Federal naquilo que se conhece no Brasil como “baixo clero”. A sua candidatura antissistema classificava-o como “uma nova liderança” no Brasil que, apesar da falta de expressão política e da ausência de uma grande coalizão partidária que o ajudasse a chegar ao poder, não inviabilizou que ele saísse vencedor no segundo turno das eleições, conquistando 55,13% dos votos válidos, contra 44,87% do segundo colocado, vencendo em 16 estados e 21 capitais. No Nordeste, reduto primordialmente petista, logrou vitórias nas capitais do Rio Grande do Norte, Alagoas e Paraíba.

O cenário das eleições no município de Natal, vigésima cidade mais populosa do País, conta com um histórico de rivalidade política entre famílias tradicionais, que tanto possibilitou o surgimento de novas lideranças como a manutenção de antigas. No entanto, a partir da década de 1990, a cidade passou a contar com

Gráfico 4 – Resultado das eleições presidenciais brasileiras entre 1989 e 2014 – Natal/RN



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do TSE (Brasil, 2020).

uma liderança do PT na disputa para o executivo municipal, dando início a uma trajetória política no estado do Rio Grande do Norte.⁷

No que se refere à realização das eleições na capital, é importante destacar que Natal conta com cinco zonas eleitorais e um total de 557.715 eleitores aptos a votar (Brasil, 2020). Considerando o período de 1989 a 2014, na capital do Rio Grande do Norte, o PT obteve vitória em quatro pleitos eleitorais (1989, 2002, 2006 e 2014), demonstrando a forte influência do Governo Federal no contexto local.

Para uma compreensão das eleições 2018 em Natal, optamos inicialmente por espacializar, a partir dos 35 bairros, a votação dos candidatos presidenciais e o quantitativo de votos brancos/nulos obtidos no segundo

turno das eleições; o que foi possível a partir da seleção das variáveis obtidas na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), apresentadas no Quadro 1. O quadro apresenta a votação de cada um dos candidatos através das medidas estatísticas de média e mediana, assim como traz a votação mínima e máxima que o candidato recebeu nos bairros da cidade. Desse modo, pode se observar que a votação média do candidato Jair Bolsonaro em Natal foi de 6.434 votos, sendo a votação mínima obtida em um bairro de 602 votos e a votação máxima de 27.371 votos. Já o candidato Fernando Haddad teve uma votação média de 5.688 votos, sendo a votação mínima obtida em um bairro de 638 votos e a votação máxima de 24.065 votos.

Quadro 1 – Descrição das variáveis de dimensão política para Natal/RN, 2018

Variável	Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Votação Fernando Haddad (PT)	5.688,31	3.822,00	4.923,99	638	24.065
Votação Jair Bolsonaro (PSL)	6.434,26	4.429,00	5.812,28	602	2.7371
Votação Nulos e Brancos	2.260,6	1.604	2.118,581	203	10.520

Fonte: elaborado pelos autores com base em banco de dados de pesquisa autoral, em 2020.

Na disputa eleitoral de 2018, podemos chamar a atenção, a partir dos dados obtidos, para o fato de que o eleitorado de Natal optou pelo presidenciável Jair Bolsonaro desde o primeiro turno, cujos resultados para os quatro primeiros colocados foram: Jair Bolsonaro (PSL) 44,42%; Ciro Gomes 23,57% (PDT); Fernando Haddad (PT) 22,8%; e Geraldo Alckmin (PSDB) 2,76%.

Na disputa do segundo turno, Jair Bolsonaro teve 52,98% e Fernando Haddad 47,02% dos votos válidos totais. Como podemos ver, no mapa abaixo, os locais de votação identificados como de concentração alta dos votos têm uma ocorrência maior para o candidato Fernando Haddad nas seções existentes na 4ª zona eleitoral da cidade, enquanto seu adversário conseguiu vitória nas demais zonas (1ª, 2ª, 3ª e 6ª). Dessa forma, é possível perceber os resultados divididos por zonas eleitorais: 1ª zona: Bolsonaro 51,27% x Haddad 48,73%; 2ª zona: Bolsonaro 55,59% x Haddad 44,41%; 3ª zona: Bolsonaro 56,79% x Haddad 43,21%; 4ª zona: Haddad 50,51% x Bolsonaro 49,49%; e 6ª zona: Bolsonaro 50,55% x Haddad 49,55%.

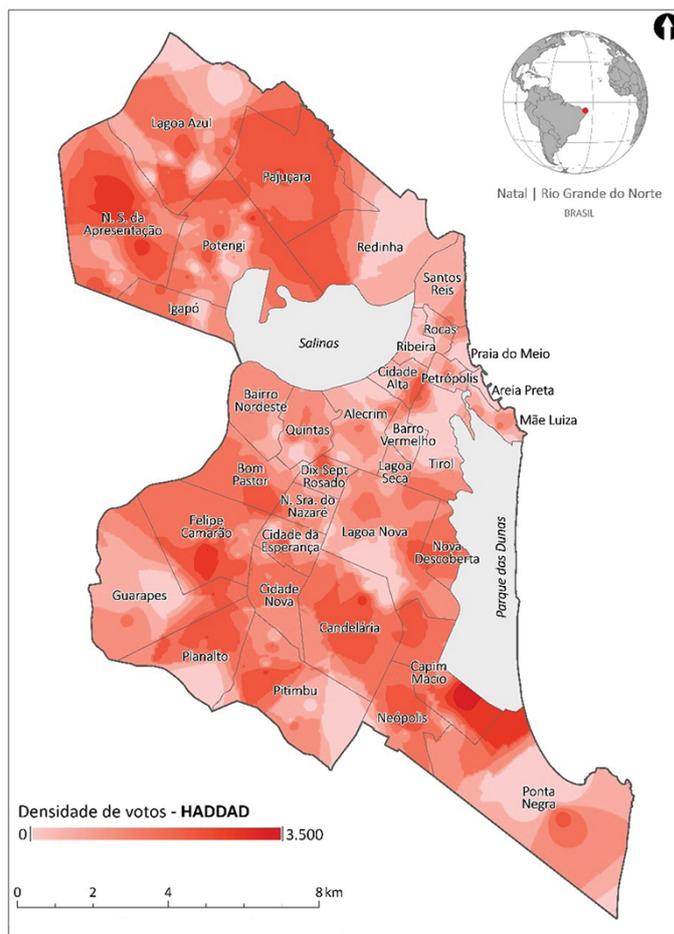
É possível perceber com base nas variáveis expressas no mapa de distribuição por superfície de tendência quais foram os resultados dos candidatos Fernando Haddad e Jair Bolsonaro na cidade. Considerando que Natal conta com 23,5% do eleitorado do Rio Grande do Norte,⁸ o mapa fornece-nos uma visão aproximada da distribuição espacial dos votos. Os dados geocodificados foram separados por competidores como forma de melhor visualizar a incidência dos votos sobre as localidades e sua assimetria na distribuição espacial. Os mapas de superfície de tendência mostram a distribuição média dos votos dos candidatos Jair Bolsonaro e Fernando Haddad, e sua leitura permite identificar as características gerais do eleitorado em Natal, principalmente as parcelas do território em que há maior densidade eleitoral.

Na Região Administrativa Norte, observamos uma diferença, sobretudo no bairro Pajuçara, local onde tende a ser mais forte a escolha por Haddad. Já, na Região Administrativa Sul, sobretudo no bairro de Capim Macio, a escolha tende a ser mais forte

pela candidatura de Bolsonaro. Além disso, é possível apontar um leve predomínio de Bolsonaro na área mais central de Natal – nos bairros Tirol, Cidade Alta e Petrópolis –, muito embora os mapas evidenciem um forte equilíbrio na disputa Fernando Haddad *versus* Jair Bolsonaro em toda a cidade.

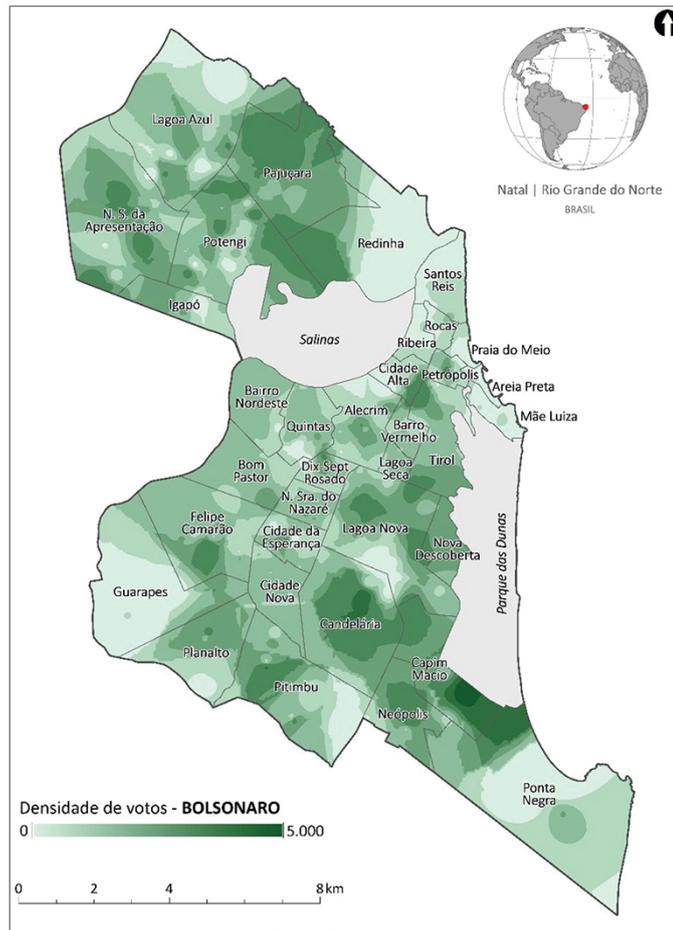
Comparando os mapas anteriores, o da votação de Fernando Haddad e o da de Jair Bolsonaro, podemos verificar que o eleitor natalense decidiu pela vitória do atual presidente na maioria dos bairros. No entanto, é importante ressaltar que ocorreu uma disputa acirrada em todas as seções eleitorais, variando

Mapa 2 – Distribuição espacial dos votos.
Eleições 2018, 2º turno – Fernando Haddad (PT)



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

Mapa 3 – Distribuição espacial dos votos.
Eleições 2018, 2º turno – Jair Bolsonaro (PSL)



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

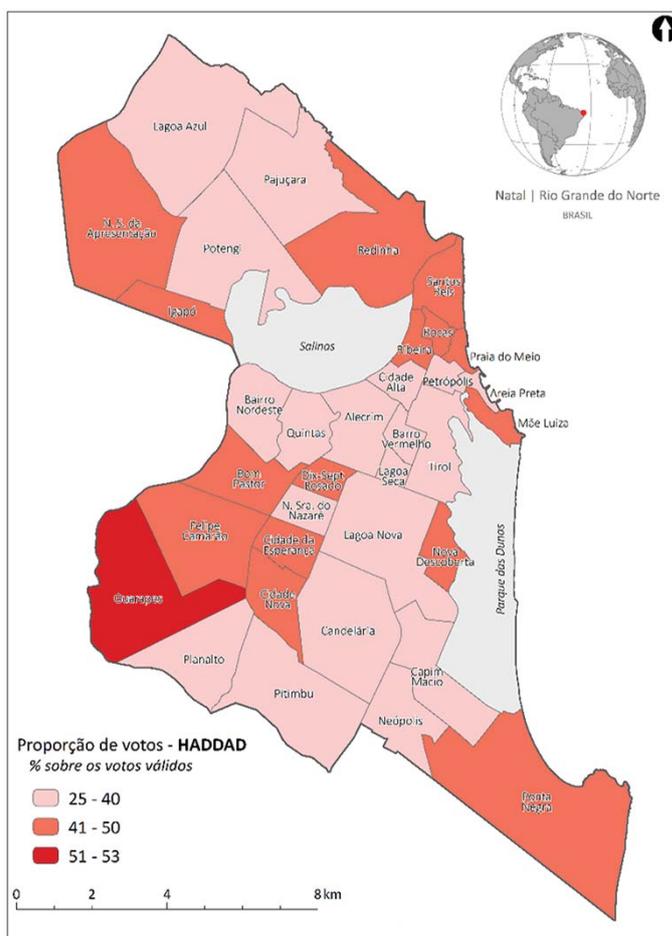
de uma maioria de 1% a 5% a mais do que o segundo colocado. Dessa forma, encontramos uma forte correlação entre o grau de competitividade do voto em cada área da cidade com a distribuição das características socioeconômicas da população do município.

Em todas as áreas da cidade, o voto é equilibrado entre os dois candidatos, independentemente da área em que se localizam as elites dirigentes ou os setores mais periféricos socialmente. Uma concentração um pouco maior dos votos petistas predominou

na 4ª zona eleitoral, onde se localiza o bairro do Guarapes, um bairro periférico de Natal. Essa localização se caracteriza com a predominância de uma população de baixa renda que é carente da prestação de serviços e possui altos índices de violência urbana. A única localidade em que Fernando Haddad obteve votação superior aos 50% foi no bairro acima citado. Os dados da prefeitura referentes aos

bairros da cidade evidenciam que o bairro em questão possui um rendimento nominal médio mensal de 0,53, abaixo da média da cidade que é de 1,78 salários-mínimos. No tocante às taxas de alfabetização, o Guarapes tem, para a alfabetização de pessoas de 5 anos ou mais, o percentual de 72%. Além disso, 33,47% de sua população é exposta a esgoto a céu aberto (Natal, 2016).

Mapa 4 – Proporção espacial dos votos por bairros. Eleições 2018, 2º turno – Fernando Haddad (PT)



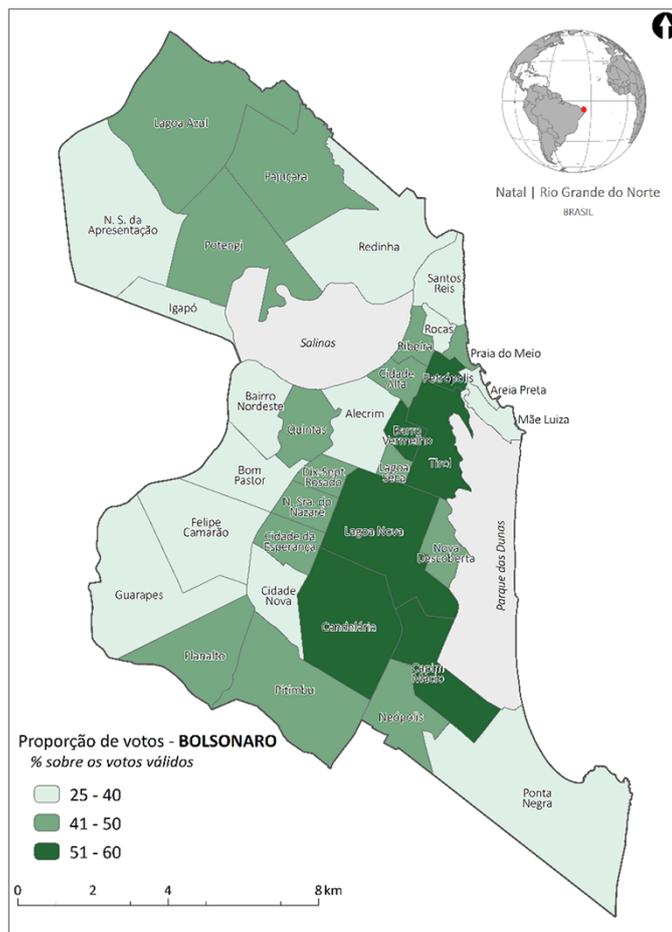
Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

O PT também obteve votação expressiva em Mãe Luiza (49%), Redinha e Santos Reis (47%) e Ponta Negra (45%). Com exceção de Ponta Negra, todos os outros bairros contam com características também periféricas, sendo possível encontrar uma forte correlação desses resultados com as características socioeconômicas. Além disso, é importante destacar a

influência dos programas sociais do governo petista, como o Programa Bolsa Família (PBF), na votação do candidato Haddad.

No que tange à votação do candidato Jair Bolsonaro, observamos que ele saiu vitorioso em 4 das 5 zonas eleitorais, perdendo apenas na 4ª zona eleitoral, como citado anteriormente. Há uma concentração dos seus

Mapa 5 – Proporção espacial dos votos por bairro. Eleições 2018, 2º turno – Jair Bolsonaro (PSL)



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

votos, principalmente, nos bairros nobres da cidade, como, por exemplo: Tirol (60%), Barro Vermelho (57%), Candelária (54%), Lagoa Nova (52%), Capim Macio (51%), Areia Preta (51%) e Petrópolis (51%). Esses bairros possuem rendimento nominal médio mensal variando de 6,74 (Tirol) a 4,01 (Lagoa Nova) e todos eles têm taxa de alfabetização acima dos 96% (ibid.). Esses resultados nos revelam que os descontentes com os governos petistas também estão localizados em bairros da cidade que contam com uma população com maior grau de instrução, com rendas *per capita* mais altas da cidade e com maior oferta de equipamentos e serviços públicos.

Esta pesquisa se preocupou em não se tornar um acúmulo de descrições de fenômenos. A tentativa foi ir além dos dados imediatos, principalmente para algo que não estivesse diretamente observado, e, por meio do recurso de mapas, auxiliar em uma imersão espacial do fenômeno político pelos bairros da cidade. Diante desse contexto, é necessário chamar a atenção para o fato de que o eleitor ressentido não se localiza apenas nos lugares excluídos. O ressentimento surgiu não como uma reação pessoal apenas de todas “as pessoas que não importam”, mas também daquelas que são socialmente incluídas. Podemos perceber que a votação não está concentrada apenas em contextos que vivenciaram o declínio econômico e social na cidade, resultado de um empobrecimento causado pela recessão econômica que assolou o País nos últimos anos. Mas, ao que tudo indica, o ressentimento contempla diferentes grupos sociais que se sentem mobilizados por valores e princípios éticos do setor público que foram ameaçados pela dinâmica política do País.

Um sentimento de ódio contra o legado do PT desenvolveu, de forma ainda mais radical, a polarização supracitada, dando início à criação de um fenômeno político chamado Jair Bolsonaro, “o mito”. Portanto, a análise do comportamento do eleitorado natalense demonstrou que o eleitorado ressentido está distribuído em diversas localidades, não só em regiões de periferia, contemplando diferentes perfis socioeconômicos.

Considerações finais

Como as conclusões para os fenômenos políticos hoje são relativamente incertas, até porque esse universo vem mudando rapidamente nos últimos anos, as análises aqui empreendidas ajudam a compreendê-los, mesmo quando as imprecisões sobre as nossas conclusões são altas. A pretensão foi contribuir na construção de explicações científicas para o entendimento do “eleitor ressentido” (Ferrão, 2019) no contexto brasileiro, dado o protagonismo que esse tema vem ganhando em vários países do mundo. A escolha pelas últimas eleições acontece, justamente, por ser nelas que esse fenômeno ganha dimensões que vêm afetando a forma de fazer política no Brasil.

Constatamos, a partir da análise aqui desenvolvida, que a redução da participação eleitoral evidenciada no aumento das taxas de abstenção e no alto percentual de votos brancos e nulos, assim como o enfraquecimento de partidos tradicionais da política brasileira de centro-esquerda (PT) e centro-direita (PSDB), consagrou uma candidatura com discurso nacionalista e antissistema, acentuando ainda

mais a polarização entre a esquerda e a direita no Brasil, tanto pela via do discurso político-partidário, como pela produção de uma imagem de um governo marcado por ideais que o caracterizam a partir da ótica da democracia iliberal, estruturada em um movimento de oposição ao *mainstream* progressista.

Soma-se a esse entendimento que a percepção dos votantes em relação aos candidatos tradicionais se desgastou a partir do momento em que os problemas cotidianos pareciam não ter soluções efetivas. Jair Bolsonaro surge como um candidato que apresentou soluções simplistas para resolvê-los, dando uma nova esperança, ou até mesmo uma ilusão, para aqueles que não estavam otimistas em relação ao futuro. Observamos aqui a ideia da “sua voz sou eu” (Mounk, 2018), imbuída no comportamento do candidato que se apresentava como uma figura totalmente avessa e distante da classe política tradicional, mas próxima do anseio popular de mudança – qualificando-se como representante moral desse desejo. Utilizando-se do lema “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, o candidato vendeu a sua agenda conservadora, atrelada aos interesses internacionais, na qual os brasileiros estariam em primeiro lugar. “*American first*”, emitiu Donald Trump de maneira similar. Portanto, como um “vendedor de ilusões”, Bolsonaro consagra sua vitória em um país que enfrentava um cenário de pessimismo diante da crise econômica e, principalmente, política que assolou a nação, dado os

casos de corrupção envolvendo atores políticos que lideravam o Brasil.

Provavelmente teremos uma oportunidade, em pesquisas futuras, de redescobrirmos novas explicações sobre o ressentimento canalizado para os votos brancos e nulos na cidade do Natal. Na análise aqui realizada, à luz dos autores trabalhados, constatamos o aumento significativo dos votos brancos e nulos, que pode ser justificado pela insatisfação do eleitorado com os candidatos apresentados no pleito de 2018. Um caminho não trilhado pelos autores trabalhados, uma vez que, no Brasil, o voto é obrigatório.

Ao final desta pesquisa, temos a noção de que nossa contribuição pôde ser bem maior sobre o histórico das eleições de 2018 no Brasil do que necessariamente atestar todas as hipóteses já encontradas no cenário europeu. Até porque o ressentimento não teve classe, local ou grupo econômico específico como verificado em Natal. As consequências políticas recentes do País parecem acometer a todos e a todas, sendo o principal elemento no discurso do atual governo.

Portanto, concluímos que, para a existência de uma democracia consolidada no Brasil, independentemente dos candidatos e de suas ideologias político-partidárias, precisamos exigir representantes competentes e instituições estatais responsivas, pautadas por uma governança democrática capaz de assegurar os direitos sociais, políticos e civis que foram tão caros à sociedade brasileira.



[I] <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.

Observatório das Metrôpoles, núcleo Natal. Natal, RN/Brasil.

almeida.lindijane@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-1829-9413>

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais e Política. Mossoró, RN/Brasil.

Observatório das Metrôpoles, núcleo Natal. Natal, RN/Brasil.

terezinhaalbuquerque@yahoo.com.br

[III] <https://orcid.org/0000-0002-7239-5932>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Natal, RN/Brasil.

jaylanfmacedo@gmail.com

Notas



- (1) Em 2016, o Congresso Nacional acatou a abertura do processo de *impeachment* contra a então presidente, Dilma Rousseff (PT), sob acusações de crime de responsabilidade fiscal. Em 12 de maio desse mesmo ano, após a aprovação da denúncia no Senado Federal, Dilma é afastada do cargo de presidente e o seu vice, Michel Temer (MDB), assume interinamente o cargo.
- (2) A Operação Lava-Jato foi deflagrada pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2014 com o intuito de investigar desvios de recursos públicos, inicialmente da estatal Petrobras, para atores e partidos políticos. As investigações atingiram figuras dos mais diversos partidos, entre elas o ex-presidente Lula (PT) e o ex-senador, e atual deputado federal, Aécio Neves (PSDB). As investigações iniciadas em âmbito federal passaram também a ser instauradas nos estados da federação, resultando na prisão de ex-governadores e ex-deputados federais, podendo ser citado, entre elas, a do ex-ministro do governo Dilma e candidato a governador do Rio Grande do Norte, em 2014, Henrique Alves (MDB).
- (3) O presidente Jair Bolsonaro, no momento de elaboração do artigo, encontra-se sem partido.
- (4) Dados coletados no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Data de acesso: 3 ago 2020.
- (5) Os dados de oscilação nas taxas de abstenção foram calculados pelos autores com base nos dados coletados no *sítio* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
- (6) Dados da Pesquisa Ibope divulgados pelo jornal *Gazeta do Povo*. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/efeito-facada-bolsonaro-sobe-no-ibope-e-melhora-ate-desempenho-no-2-turno-7c47y6qwjoafjj98b34vgge/>. Data de acesso: 2 ago 2020.





- (7) Fátima Bezerra surge como a liderança principal do PT na cidade. Foi deputada federal (2003-2015), senadora (2015-2018) e eleita governadora do Rio Grande do Norte em 2018.
- (8) Dados calculados pelos autores com base nas estatísticas do Tribunal Regional Eleitoral do RN (TRE/RN).

Referências

- ALMEIDA, L. et al. (2018). Os movimentos sociais urbanos em Natal/RN: uma análise sobre a Primavera de junho na Cidade do Sol. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n. 13. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, pp. 7-32, dx.doi.org/10.17127/got/2018.13.001.
- AVRITZER, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BRASIL (2019). *Bancada na posse*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Data de acesso: 3 ago 2020.
- _____. (2020). *Repositório de Dados Eleitorais do TSE*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Data de acesso: 8 ago 2020.
- CASTELLS, M. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, Zahar.
- DAHL, R. (1996). "A Democracia Poliárquica". In: DAHL, R. *Prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Zahar.
- DATAFOLHA (2018). *Desejo de mudança e rejeição ao PT alavancam candidatura de Bolsonaro*. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/10/1983550-desejo-de-mudanca-e-rejeicao-ao-pt-alavancam-candidatura-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 28 jul 2020.
- FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; DA SILVA PALMEIRA, J. (2020). A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 81.
- FERRÃO, J. (2019). "Para uma geografia com todos os lugares: reflexões a partir do caso europeu". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de. *Produção do espaço: emancipação social, o comum e a verdadeira democracia*. Rio de Janeiro, Consequência.
- IBGE (2010). *Censo 2010*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 7 jul 2020.
- _____. (2019). *Natal*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>. Acesso em: 7 jul 2020.
- IBOPE (2018). *Notícias e Pesquisas*. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/?tema=13&ano=2018>. Acesso em: 28 jul 2020.
- KAPLAN, R. D. (2009). The revenge of geography. *Foreign Policy*, n. 172, pp. 96-105.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. (2010). As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos estudos CEBRAP*, n. 88, pp. 21-37. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000300002&script=sci_arttext. Acesso de: 8 jul 2020.
- MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. (2001). Classificando Regimes Políticos na América Latina. *Dados*, v. 44, n. 4, pp. 645-687.



- MARICATO, E. et al. (2013). *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- MOUNK, Y. (2018). *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge, Harvard University Press.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE (2013). “Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo”. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- NATAL (2016). *Anuário de Natal 2016*. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/bvn/publicacoes/anuario_2016.pdf. Acesso em: 18 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Sul). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20SUL.pdf>. Acesso em: 18 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Leste). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20LESTE.pdf>. Acesso em: 18 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Norte). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20NORTE.pdf>. Acesso em: 19 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Oeste). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20OESTE.pdf>. Acesso em: 19 jul 2020.
- PRZEWORSKI, A. (1999). Minimalist conception of democracy: a defense. *Democracy's value*, v. 23, pp. 12-17.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, v. 11, n. 1, pp. 189-209.
- ROLNIK, R. (2013). “As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações”. In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- SILVA, A. dos S.; CARVALHO NETO, A. (2012). Uma contribuição ao estudo da liderança sob a ótica weberiana de dominação carismática. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 13, n. 6, p. 20-47.
- SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York, Harper & Row.
- VAINER, C. (2013). “Quando a cidade vai às ruas”. In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- WEFFORT, F. C. (2003). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ZAKARIA, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, v. 76, pp. 21-22.

Texto recebido em 30/ago/2020

Texto aprovado em 15/out/2020

The resentment of electors from the Brazilian city of Natal in the 2018 presidential election

O ressentimento do eleitor natalense
nas eleições presidenciais de 2018

Lindijane Bento Almeida [I]
Terezinha Albuquerque Barros [II]
Jaylan Ferreira Macedo [III]

Abstract

Political resentment has driven the rise of leaders and movements with extreme right profiles in recent years. In Brazil, this scenario gains other proportions after the presidential advantages of 2018. Therefore, the present work aims to understand the profile of voters who are resentful of Brazilian politics in the city of Natal-RN. The article analyzes the results of the last electoral election, relating to some aspects of social reality, characterizing the vote in the light of the theory of political resentment. We opted for the use of map resources for a spatial immersion of this phenomenon in the city's neighborhoods, which would consume a reading of the general characteristics of the electorate, indicating that resentment is not located only in the excluded places of the city.

Keywords: democracy; political resentment; presidential elections; polarization; Natal, RN.

Resumo

O ressentimento político impulsionou, nos últimos anos, a ascensão de lideranças e de movimentos com perfis de extrema-direita. No Brasil, esse cenário ganha outras proporções depois das eleições presidenciais de 2018. Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo compreender o perfil do eleitor ressentido com a política brasileira na cidade do Natal/RN. Este artigo analisa os resultados do último pleito eleitoral, relacionando-os com alguns aspectos da realidade social, visando a compreender o voto à luz da teoria do ressentimento político. Optamos pelo uso do recurso de mapas para uma imersão espacial nesse fenômeno nos bairros, o que permitiu uma leitura das características gerais do eleitorado, indicando que o ressentimento não se localiza apenas nos lugares excluídos da cidade.

Palavras-chave: democracia; ressentimento político; eleições presidenciais; polarização; Natal/RN.



Introduction

The last few years have been marked by the rise of political leaders and social movements with an extreme right-wing political profile, as evidenced by the increase in the number of votes collected by parties with this same ideological orientation in several continents, such as in Europe, in North America and, more recently, in South America; as Brazil experienced in the last presidential elections held in 2018. New movements with a xenophobic, anti-establishment, and supremacist character take shape in countries like Germany, France, United States, and Hungary. Political populism reignites, in figures like Viktor Orbán (Hungary), Donald Trump (United States), Marine Le Pen (France), and Jair Bolsonaro (Brazil) become symbols of this group of resentful and disaffected people who see the future hopelessly of the country and democracy itself.

In Brazil, more specifically, movements with a claim to guarantee social rights give rise to demonstrations against corruption, making the great electoral agenda of 2018 enshrined, *antipetismo*,¹ which becomes more intense after the impeachment of the then president, Dilma Rousseff, of the Workers' Party (PT), which breaks with the approval trajectory of previous years and initiates the high levels of popular disapproval in the period immediately after his reelection, in 2014. As well as advances in the anti-corruption operation, Lava-Jato² which weakened several political parties, mainly the PT, allowing the rise of candidate Jair Bolsonaro (PSL).³

The "myth", as he is called by his most loyal supporters, introduces into the country's politics a public discourse totally different from what was seen in the last presidential elections. With demonstrations pro-militarism, pro-armament, attack on minorities, anti-establishment, besides being sympathetic to morally Christian values (in favor of the family, against abortion, against the agenda of the LGBTQI + population) and defender of an anti-corruption agenda, even though there are in his family and partisan nucleus people involved in cases of distortion with public money, Jair Bolsonaro becomes a protagonist, especially when he offers easy solutions to complex problems in Brazilian society.

To better understand this scenario, we seek to answer the reasons that led this candidate profile, with public speeches of glorification to authoritarian regimes, to rise as representative leadership, grounded with popular support, in a democracy that seemed to move more and more towards its consolidation, as in the Brazilian case. This situation brings to the fore an old debate in political science which claims that just free and fair elections are not enough elements to frame regimes as democratic or undemocratic, contrary to Schumpeter (1942), and Przeworski (1999), whose classic procedural views of democracy refer to a competitive election with equal conditions for victory. Przeworski (1999) still believes in the rationality of voters, when they choose their representatives based on a socially beneficial project. Not disregarding the elections as an essential element, but pointing it out as not enough, there is a series of authors (Dahl, 1996; Zakaria, 1997; Mainwaring, Brinks, and

Pérez-Linã, 2001; Castells, 2018) that broadens the vision of democracy reiterating that the existence of a minimum category of social, political and civil rights is fundamental to classify a democratic regime.

Besides, disagreeing with Przeworski (1999), not only resentment can make people poor judges of their choices, but also leaders who are elected by popular vote will not always base their actions on the forms and rules of democracy that made them elected; since speeches that publicly weaken the constitutional and institutional norms of their countries have been part of these governments, so their leaders gain more power of influence and political representation.

Mounk (2018) also analyzes that the profile of these leaders has similar characteristics: they place themselves as sellers of easy solutions to problems and present themselves as defenders of a “cleansing” in politics. With a populist face, they convince those who don't want to admit that the real world can be complicated and that, dazzling themselves with illusions, they look for someone to blame for the supposed failure to solve these problems.

This new populism that emerges in the 21st century takes on a new face of what has been seen in previous decades in continents such as Latin America: the emergence of leaders who, despite not using their sympathy, move masses in defense of anti-democratic measures. What strengthened the link with a population resentful of the performance of its representatives. These new leaders start to consider themselves as the faithful representatives of a heterosexual, white, Christian and conservative “majority”. Thus, political pluralism is, in this new scenario, to be

opposed, and the liberal pillars of guarantee of rights are at a secondary level in illiberal democracy, as denominated Zakaria (1997) and Mounk (2018).

Considering this context, the present work aims to understand the profile of the voter resentful of Brazilian politics, highlighting that, when it comes to Brazil and its territorial dimensions, the analysis proposed here becomes complex. In order to explore this political phenomenon, we chose to immerse ourselves in the particular case of a capital of the country, the one chosen was Rio Grande do Norte, Natal, located in the Northeast region. In this region, responsible for concentrating the largest portion of the PT electorate in the country, three capitals (Natal, João Pessoa and Maceió), in the last elections, channeled the majority of their votes to Jair Bolsonaro.

As a methodological procedure, the article analyzes the voting results of the last 2018 presidential elections in the municipality of Natal, relating them to aspects of the local social reality, in order to map and understand the vote in the light of the political resentment theory (Ferrão 2019; Rodríguez-Pose, 2018). To better present the research findings, we opted for the maps resource, as it allowed a spatial immersion of the political phenomenon in the city's neighborhoods. The selected models were the distribution maps by trend surface, which showed the average distribution of the votes for the candidates Jair Bolsonaro, Fernando Haddad, in addition to the whites/nulls in the city, allowing to identify the general characteristics of the electorate. The second model was based on the choropleths, which allowed us to analyze the proportion of votes in each neighborhood. The research database is anchored in the Superior Electoral

Court, and the socioeconomic dimensions were obtained from the repositories of the Municipality of Natal.

For a better illustration, we felt the need to better present the scenario chosen for our research. According to the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE, 2019), the municipality of Natal has a population of 884,122 thousand inhabitants, being the twentieth most populous city in the country. Located on the northeastern coast, it has a total area of 169.9 km², with 100% of its population located in an urban area.

With regard to social inequality, we can say that the Gini Index went from 0.61 in 1991 to 0.62 in 2010. In recent years, the Municipal Human Development Index (MHDI) in Natal has grown by 15%, from 0.644 in 2000 to 0.763 in 2010 (IBGE, 2010). Natal is characterized, from an economic point of view, by the predominance of the tertiary sector, in which the public service appears as the major employer, being a locality in which the medium sector is predominant.

The following article is structured in three sections. In the first section, we present the reader with brief considerations about the studies developed on the concepts of illiberal democracy and the geography of resentment, which seek to reflect on the profile of new leaders who emerge exponentially in several countries. In the second section, we characterize who are the disgruntled and resentful in Natal, in the light of the Brazilian context, who start to direct their vote and their support to candidates who offer easy solutions to complex problems. Finally, in the third and last section, we make the final considerations in relation to the research inferences.

The geography of resentment and illiberal democracy

In recent years, traditional parties and leaders have been questioned, as well as the democratic regime itself. Liberal democracy, previously respected and sought after by all, is now being treated in a hostile manner in countries that, until then, have had a trajectory of respect for republican norms and a broad democratic tradition, such as the United States (Mounk, 2018).

The election of figures who publicly oppose constitutional norms that dictated the formation of liberal democracies is an intercontinental reality. These leaders begin to gain more power and influence, as well as greater political representation, and their practices and discourses lead to an illiberal democracy, which is nothing more than a democracy without rights or, better saying, in which liberal constitutionalism comes to be questioned.

It is important to understand that Mounk's idea (ibid.) is based on the view that the population in general – or voters, in a more specific way – considers that the problems present in society can be easily elucidated; these views gain greater prominence when endorsed by populist candidates, since they would not be qualified by the population as a sign of “common sense”, but rather as a sign of authenticity of the candidate who presents these propositions.

The difficulty in solving the problems that bother voters daily is seen as a factor of political ill will and the government's inability to respond. The author reinforces

this argument when he analyzes the American election and the proposals of Donald Trump, who, as an example, proposes to solve the Latin American immigration agenda by building a wall on the border with Mexico. This leads us to the possibility that this proposal can be seen as a sign that the plan presented by the candidate is really the solution to the problems.

Voters do not like to think that the world is complicated. They certainly don't like to know that there is no immediate answer to their problems. Faced with politicians who seem less and less capable of governing an increasingly complex world, many are increasingly willing to vote for those who promise a simple solution. (Ibid., p. 38; our translation)

The phenomenon of political resentment is also being studied due to the rise of leaders with an antiliberal character. One way to understand this phenomenon is pointed out from the perspective of “places that matter and places that do not matter”. Rodríguez-Pose (2018) is based on the premise that mistaken development strategies adopted in the European continent would have led to a division of several countries into two classifications: those prosperous and dynamic, from an economic point of view, and the other excluded places, placed in second place plan, in which residents, a posteriori, would seek new job opportunities in rising urban centers.

This exclusion, from an economic point of view, would produce a wave of discontent and a reaction that would result in what is called, by Rodríguez-Pose (2018, p. 190), The revenge of the places that don't matter. This term would qualify changes in the perspective

of a territorial portion of the electorate that would react against a set of negative factors. These locations are now affected by low rates of economic growth, rising unemployment and poverty, as well as uncertainty about the present and insecurity about any prospect of the future. In this way, these excluded places would start to cast their vote for leaders who have a more populist character and a nationalist profile, linked mainly to the extreme right of the ideological political spectrum. The elections would be a way to bring about this resentment about territorial unrest and, at the same time, a way of expressing resentment in relation to the factors mentioned above.

In the case of Europe, these places would be exemplified mainly by cities that played an industrial role and that noticed, with the advance of globalization, a deterioration in their quality of life and the decay of economic activities previously performed. Resentment would arise not as a personal reaction from all “people who don't matter” – those who consider themselves socially excluded – but rather as a kind of revenge for the territory as a whole, a reaction from places that would also be linked to a nostalgic feeling that the past was more encouraging. Social and interpersonal inequality would be an important factor, but the rise of this leadership profile would start from a territorial inequality that was neglected (ibid., 2018). Still, according to the author,

Populism was not established among the poorest, but in a combination of poor regions and areas that have suffered long periods of decline. Therefore, it has been “the places that do not matter” and not “the people that do not matter” that have reacted

In these areas it has very often been the relatively wealthy, those in well-paid or retired jobs that respond to the call of populism (Ibid., p. 201; our translation)

To corroborate the argument, the analysis of the behavior of the electorate in two large urban centers, the city of Paris and New York, demonstrated that, in both, the poorest direct the vote to more systematic candidates and with a discourse more distant from populism. In New York, rich and poor voted together for Democratic candidate Hillary Clinton against Republican Donald Trump. In Paris, this factor would be repeated with the candidacy of Emmanuel Macron, who ran in the second round of the French elections with Marine Le Pen, a far-right candidate. In this way, resentment would not be a reaction from these urban centers, analyzing the case of Europe and the United States (ibid.).

Ferrão (2019), approaching a more specific analysis on the disaffected voters, offers its contribution from a very contributory division that qualifies this phenomenon from the geographical, sociological, economic and cultural aspects. From a geographical point of view, the “disaffected” voters could be qualified as inhabitants of small and medium-sized cities, which had, as Rodríguez-Pose (2018) also pointed out, an industrial past and/or grounded in rural areas. From a sociological perspective, they would be groups that would be located in the traditional middle and popular classes (workers, public and private sector wages, peasants, self-employed and unemployed), in a situation of social precariousness, with low levels of education and qualification. Economically, they would be populations facing socially vulnerable situations, families with indebtedness and low

socioeconomic security. Finally, from a cultural point of view, they would be people who feel that their identity and values are threatened by the urban agenda arising from globalization that directs their focus to cosmopolitan metropolises (Ferrão, 2019).

The effect of globalization on this change in political direction, analyzed in certain territories, may be essentially in the breaking of territorial boundaries that the interaction between global economies resulted in and the consequent change in social and economic habits resulting from this integration. The feeling of exclusion of the discontented voters deepens, and they appear as the “losers of globalization” (ibid., p. 62). Thus, they would start defending deglobalization, policies of a more protectionist and xenophobic nature, based on a new valorization of their moral, religious and cultural identities, very imbued, as recalls Ferrão (ibid.), In the great again, expressions used in the campaign of then American President Donald Trump. Still according to Ferrão (ibid., P. 63):

[...] we are not facing a war between territories, although the geography of the nationalist and xenophobic vote seems to point in that direction. We do face serious problems of spatial injustice and lack of territorial cohesion resulting from the processes of globalization, the power of deterritorialized cosmopolitan networks and the ideal of urban triumphalism.

A question that may flourish is related to what other factors would be used to analyze the crisis of representativeness faced by liberal democracy, which seemed so consecrated on the European and North American continents and which has progressed towards

consolidation also in Brazil. Ferrão (ibid.) offers this contribution, indicating six trends that he considers transversal. Among them, we could mention here the reduction in electoral participation evidenced by the increase in abstention rates; the electoral retraction and the consequent weakening of center-left and center-right parties; the consolidation of candidates and movements with a nationalist and anti-system character; the low influence of parties with a Marxist bias; the increase in party fragmentation; and low youth interest in direct participation in politics. According to the author:

These six trends related to the practices associated with demoliberal representation systems reflect an increasing distrust and an increasing alienation of citizens in relation to political parties and representative democracy systems (Belchior, 2016), which means that the “representative” function of the elected is less and less effective. (Ibid., p. 58)

In the Brazilian scenario, the trends brought by Ferrão (ibid.) can also be seen in a similar way. The first dimension, the growth of abstentions, even if it was not exponential, is a reality in Brazil. In the 2010 presidential elections, there were 24 million abstentions; in 2014, the number rose to 27 million; and, in 2018, it rose to 29 million; analyzing only the first electoral round of the three elections. In the second round, the number of abstentions increased from 29 million in 2010 to 30 million in 2014, and in 2018, that number reached 31 million. The data show that, in addition to growth, abstentions obtain higher values in the second rounds of the elections, when compared to the first rounds.

With regard to a second dimension presented by Ferrão (ibid.), In the Brazilian reality, we observe that there is a decrease in the voting of the parties that previously centralized the political debate, mainly those of center-left and center-right political-ideological spectrum. This fact is evidenced when observing, mainly, the data of the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) – center-right – which came out of a vote of around 30%, in the 2014 presidential elections, to less than 5% of the valid votes in the first round of the 2018 presidential elections. The Workers Party (PT), a center-left party, which had 46.91% of the valid votes in the first round of the presidential elections in 2010, won just 29.28% of the votes in the 2018 presidential election. Both parties have polarized presidential elections since 1994. Marxist, Trotskyist or similar parties, on the other hand, never had an expressive vote in Brazilian elections. The biggest vote was in 2014, when candidate Luciana Genro, from the Socialism and Freedom Party (PSOL), reached 1.55% of the valid votes, which represented just over 1.6 million votes. PSOL is one of the few Trotskyist-oriented parties in the country.

Still analyzing the dimensions proposed by the author, with regard to party fragmentation, we have evidenced, in the Brazilian scenario, based on the 2010 elections, that only 22 parties had representation in the Federal Chamber; in 2014, there were 28 parties; and in 2018, 30 parties achieved electoral representation. The party with the largest bench, the Workers Party, has approximately 11% of the deputies that make up the Federal Chamber. Thus, the largest electoral fragmentation in history since the country's re-democratization.⁴

Regarding the dimension of growth of movements and parties more to the extreme right-wing, in Brazil we also see, aligned with this growth, the rise of figures more linked to conservatism and evangelical churches, such as Marcos Feliciano, Jair Bolsonaro and other leaders who start to appear in the electoral debate. In 2016, a movement more linked to the right side of the political spectrum, the Free Brazil Movement (MBL), strengthens the demonstrations that culminated in the impeachment of ex-president Dilma Rousseff (PT), which demonstrates the serious crisis of representativeness faced by Brazil from 2013.

In the second round, a poll by the Datafolha Institute (Datafolha, 2018) released data about the reasons for voting for Bolsonaro: 30% of voters said they would vote for him because they wanted a renewal in politics or to elect someone who had never been president; at the same time, 25% said they voted for the candidate for rejecting the PT, showing a resentment towards the PT in Brazil.

In 2013, several Brazilian cities, mainly the capitals, were the headquarters of large popular demonstrations that initially presented themselves against readjustments in the public transport tariff. With the evolution of demonstrations, the perception is that its character became more diffuse, including guidelines that sought to improve public services and a public management free from corruption, which we can summarize in the idea that the Brazilian citizen claimed actions in favor of democracy (Maricato et al., 2013; Rolnik, 2013; Vainer, 2013; Avritzer, 2016; Almeida et al., 2018). Speaking on the national network, the president at the time, Dilma Rousseff (PT), presented a package of solutions that would be put in place to meet

the demand of the protesters who came to carry out large protests in front of the National Congress. Until then, maintaining a high approval from her government, Dilma Rousseff observed her approval drop to the lowest rate since she assumed the presidency in 2011.

Street demonstrations started to take on a supra-partisan character as soon as the presence of party activists or instruments of apology to political parties started to be rejected by protesters in several Brazilian cities, culminating, for example, in the removal of the flags of political parties and leadership. The PT, a party that has always had a history of contact with the most popular classes, since 2014, is the target of harsh criticism related to corruption in the public sphere of government due to the investigations of Operation Lava-Jato. This Operation became widely known and disseminated in the national press and, as a consequence, had a polarization in Brazil that created the image of antipetism, which we take as a key element to analyze the resentment of the Brazilian electorate.

Democracy and presidential elections in Brazil and Natal

Through the 1988 Federal Constitution, Brazilian society once again had the right to choose its own representatives, initiating the resumption of representative democracy in the country, which now has a scenario of the multiparty system structured on an electoral system based on constitutional and republican rules.

In the last decades, representative democracy has passed through a setback when it experiences a moment of crisis, especially

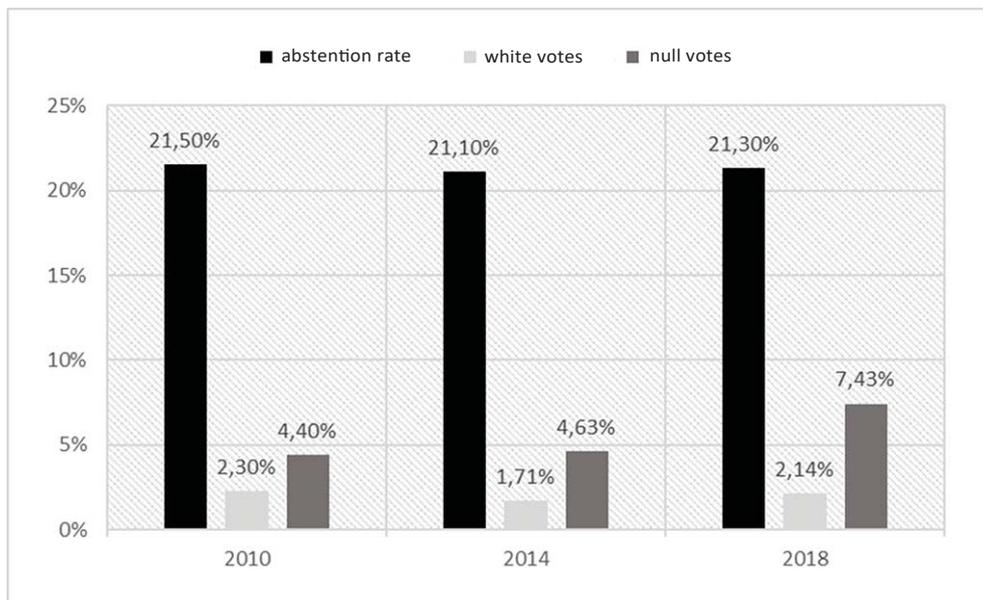
in the central countries, where this model of democracy has been consolidated. This crisis is revealed both in the participation in the electoral processes, which can be seen from the dramatic increase in abstentionism, and also in the confidence of citizens concerning their representatives.

The dissatisfaction of the people with the functioning of today's democracies highlights the limits of the democracy model that is currently prevalent in capitalist societies, which result in disillusionment with the party politics, distrust of democratic institutions, discontentment with political representatives (given the unprecedented aggravation of the social crisis, the increase in corruption, and the lack of commitment to democratic ideals),

as well as the absence, by some citizens, to participate in an election in which the electoral process is seen as the central point of political participation (the act of voting).

The process of the political reopening of Brazilian society, built upon the desire of the population that had gone to the streets to ask for the right to vote for president, denied for 21 years by the military regime, seems to have lost its charm in the face of the last electoral elections. According to the result of the presidential elections from 2010 to 2018, we can see that the abstention rate had small fluctuations, remaining in a proportion above 20%; and the null votes also, in the last three elections, presenting, in the 2018 elections, an increase of 60%.

Graph 1 - Abstention rate, null and white votes, in the Brazilian presidential elections between 2010 and 2018 - 2nd round - Brazil



Source: elaborated by the authors, based on TSE data (Brazil, 2020).

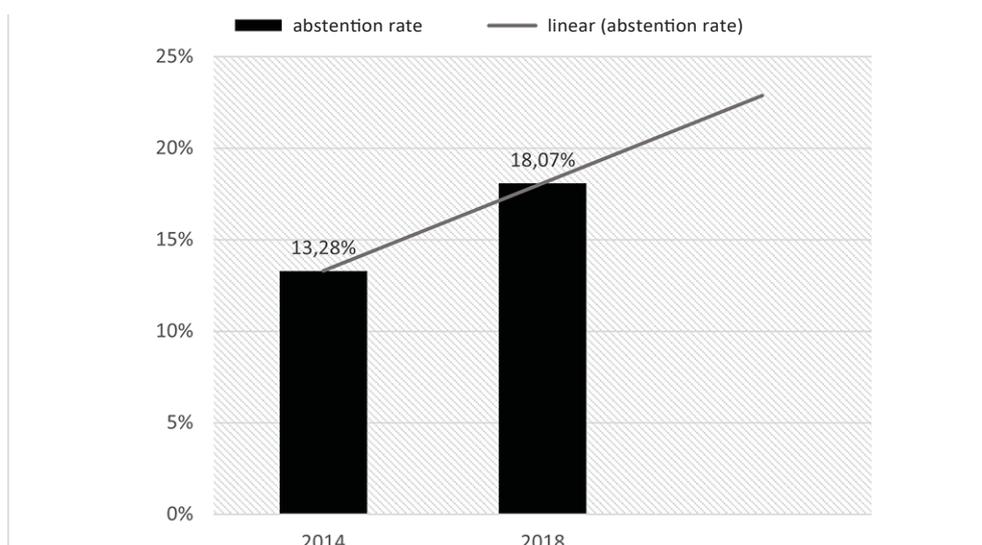
In the context of our study object, the city of Natal, the abstention rate increased by 36.06% between the 2014 and 2018 elections, jumping from 13.28% to 18.07% of the electorate, considering the changes in the number of voters in the same period, while the Brazilian average grew less than 1% (0.94%)⁵ between 2014 and 2018.

Concerning the result of white and null votes, and based on geocoded data, used as a way to better visualize the incidence of votes on localities and their asymmetry in the spatial distribution, it was possible to draw attention to the predominance of white and null votes in territories classified as vulnerable, given the existing social conditions (low level of education and lack of public equipment and services). The districts of Mãe Luiza (21%),

Felipe Camarão, and Cidade Nova (20%) had the highest incidence, while the districts of Tirol, Candelária, and Capim Macio concentrated 10% of the white and null votes. These latter ones have groups with a higher level of education, with greater access to equipment and public services, which may reveal different intentions when choosing between those voting options.

As observed in the map above, there is an expressive number of voters dissatisfied with Brazilian democracy, which can be explained both by the nonattendance of the State in meeting social rights with effective public policies and by the discredit concerning the political actors involved in corruption. Our proposal was not to go deeply into aspects that justify the choice of white and null votes in the socioeconomic or political-institutional sphere.

Graph 2 – Abstention rate in the Brazilian presidential elections between 2014 and 2018 – 2nd round – Natal/RN

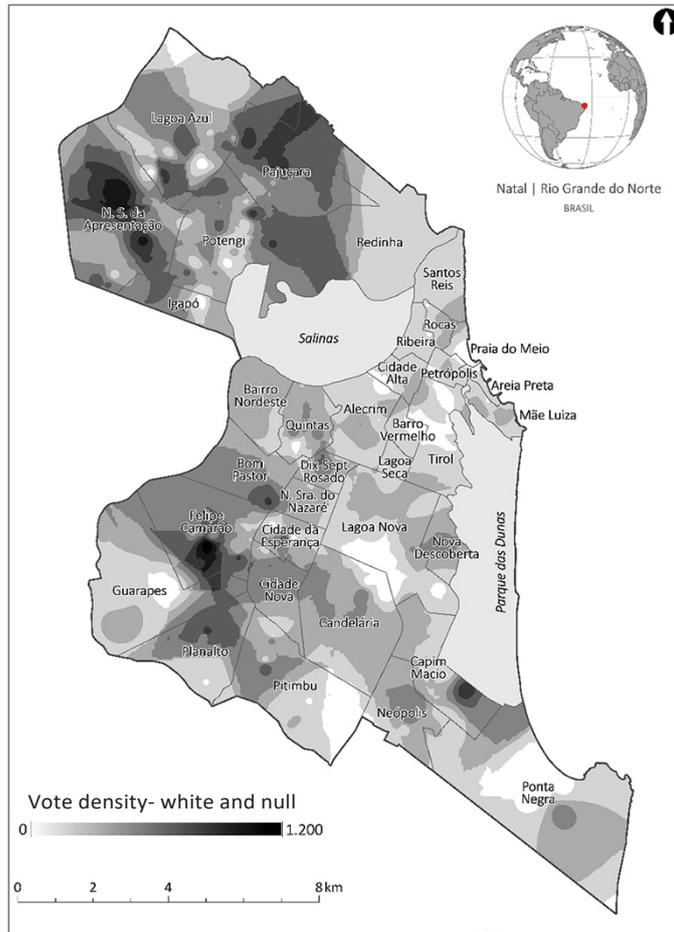


Source: elaborated by the authors, based on TSE data (Brazil, 2020).

Even because immersing itself in the city's political interest and civic awareness would deserve a more robust analysis. However, the observation presented is an additional element to think that resentment can also come in the option for this type of vote, once, in Brazil, voting is mandatory.

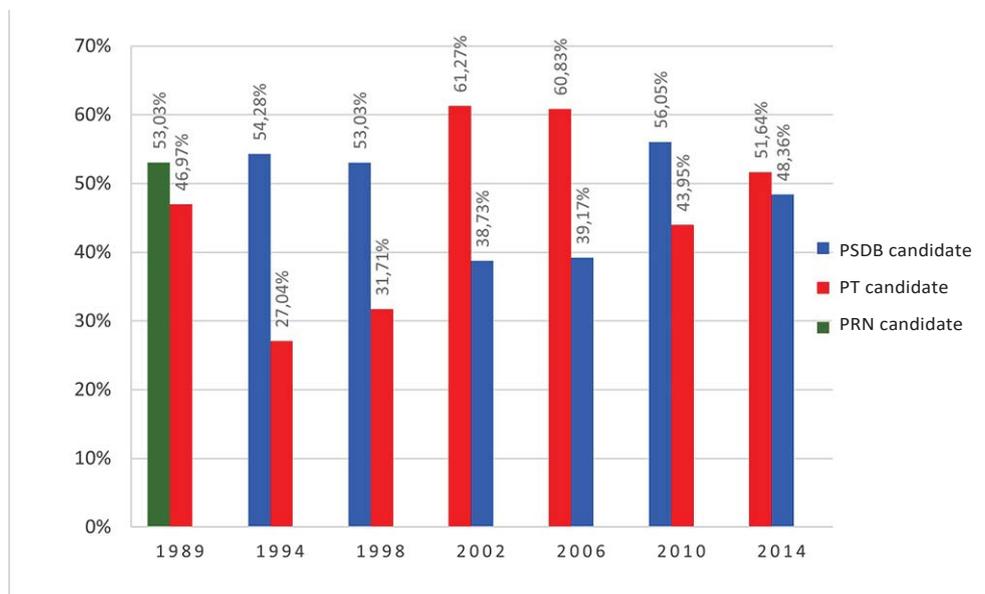
An important aspect to be highlighted in Brazilian politics, which is repeated in the 2018 presidential elections, concerns the old polarization between the PT and the PSDB, parties that have grouped most of the votes since 1994, as analyzed by Limongi and Cortez (2010).

Map 1 – Spatial distribution of votes.
2018 presidential elections, 2nd round – white and null votes



Source: Regional Electoral Court of Rio Grande do Norte (TRE/RN,2018).

Graph 3 – Result of the Brazilian presidential elections between 1989 and 2014 – Brazil



Source: elaborated by the authors, based on TSE data (Brazil, 2020).

Inside the political scenario in Brazil, from 1994 onwards, the PT and PSDB were involved in clashes in all elections. However, in 2018, the PSDB was left out of the second round of the elections, becoming a support player in the main race for the first time in 24 years. Another historic milestone during the 2018 election was the rejection of the candidacy and, subsequently, the arrest of former President Luiz Inácio Lula da Silva (PT), although he was, at that time, among the first places in the election polls.

The 2018 elections are similar to the 1989 ones, having one of the highest numbers of candidates for the presidency in the last 20 years, 13 in total; the main of them were: Jair Bolsonaro (PSL), Fernando Haddad (PT), Ciro Gomes (PDT), Geraldo Alckmin (PSDB) and Marina Silva (Rede).

The candidates most placed at the center of the political spectrum, for example: Geraldo Alckmin (PSDB) and Marina Silva (Rede), who had already run in presidential elections, see their worst results in 2018, as well as the consequent reduction in the voting of their parties. The PSDB had the worst vote rate in history since 1994, and Marina Silva, who had more than 20 million votes in 2014, reached just over 1 million votes in 2018, highlighting the particularity of that election in the country.

The first round boiled down to a dispute between Jair Bolsonaro and Fernando Haddad, who began to centralize the 2018 electoral political debate. Bolsonaro presented himself as an anti-system candidate and, at the same time, *antipetista*, who channeled his performance in the rejection of the PT governments, which ruled the country for 13

consecutive years. Therefore, Jair Bolsonaro raised the anti-corruption, anti-system flag, placing himself as a staunch defender of a liberal-conservative agenda that emerged victorious in the elections.

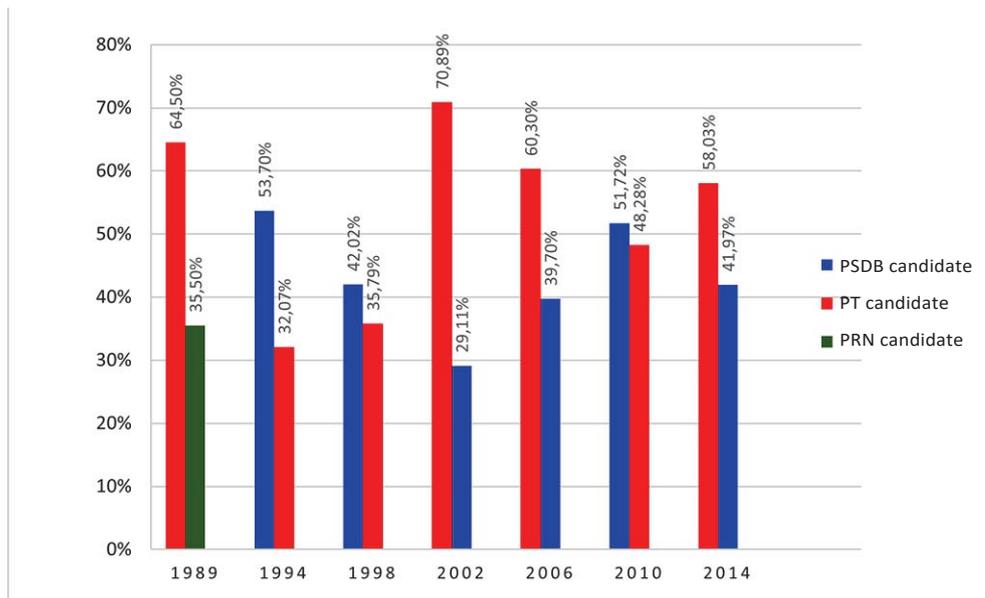
The main opponent of the current president of Brazil, professor Fernando Haddad (PT), former mayor of São Paulo and former minister of education during Lula and Dilma governments, tried to attract the electorate that benefited from the social and economic policies of the Workers' Party governments, trying to govern, at the last minute, the votes of former President Lula for his candidacy. However, regarding the electoral results obtained by the candidate, it is worth pointing out that they were the worst for a Workers' Party candidate since 2003 when the party reached the Presidency of the Republic.

With a high strength in the social networks, the political polarization, already evidenced previously, gains a new dimension, insofar as a party without great numerical expression enters the scene in the Chamber of Deputies, which had a reduced TV time, directing the entire presidential campaign of Bolsonaro for digital media. The then-candidate managed to increase his popularity, gaining greater media attention, after being attacked by an attempt on his life, in the middle of the electoral race, which caused his absence in the electoral debates broadcast by several TV stations during the presidential campaign, as well as the consequent increase in voter intentions. According to a survey by Ibope⁶ carried out in September 2018, Bolsonaro grew by 4 percentage points after the attack, from 22% to 26% of voting intentions.

Another important aspect to highlight was the appeal to the conservatism of the electorate in favor of the candidacy of Jair Bolsonaro, which stood as a symbol candidate of a new way of doing politics, forgetting his public career of 28 years as a parliamentary deputy for five terms, always acting in Congress in what is known in Brazil as "lower clergy". His anti-system candidacy classified him as "a new leadership" in Brazil that, despite the lack of political expression and the absence of a large party coalition that would help him to come to power, did not prevent him from winning in the second round of the elections, winning 55.13% of the valid votes, against 44.87% of the runner-up, winning in 16 states and 21 capitals. In the Northeast, a primarily PT stronghold, he won victories in the capitals of Rio Grande do Norte, Alagoas, and Paraíba.

The scenario of the elections in the municipality of Natal, the twentieth most populous city in the country, has a history of political rivalry between traditional families, which both enabled the emergence of new leaders and the maintenance of old ones. However, as of the 1990s, the city began to have a leadership of the PT in the dispute for the municipal executive, initiating a political trajectory in the state of Rio Grande do Norte.⁷ Regarding the holding of elections in the capital, it is important to highlight that Natal has five electoral zones and a total of 557,715 voters able to vote (Brazil, 2020). Considering the period from 1989 to 2014, in the capital of Rio Grande do Norte, the Workers' Party was victorious in four electoral disputes (1989, 2002, 2006 and 2014), demonstrating the strong influence of the Federal Government in the local context.

Graph 4 – Result of the Brazilian presidential elections between 1989 and 2014 – Natal/RN



Source: elaborated by the authors, based on TSE data (Brazil, 2020).

For an understanding of the 2018 elections in Natal, we initially chose to analyze the 35 neighborhoods based on the voting of the presidential candidates and the quantity of white/invalid votes obtained in the second round of elections, which was possible from the selection of the variables obtained from the databases of the Superior Electoral Court (TSE), presented in Table 1. The table presents the vote of each candidate through statistical measures of average and median,

as well as the minimum and maximum vote that candidates received in the city's neighborhoods. Thus, it can be observed that the average vote of candidate Jair Bolsonaro in Natal was 6,434 votes, with the minimum vote obtained in a neighborhood of 602 votes and the maximum vote of 27,371 votes. The candidate Fernando Haddad had an average of 5,688 votes, with the minimum vote obtained in a neighborhood of 638 votes and the maximum vote of 24,065 votes.

Table 1 – Description of the political dimension variables for Natal/RN, 2018

Variable	Average	Median	Standard deviation	Minimum	Maximum
Fernando Haddad (PT) votes	5.688,31	3.822,00	4.923,99	638	24.065
Jair Bolsonaro (PSL) votes	6.434,26	4.429,00	5.812,28	602	2.7371
Null and white votes	2.260,6	1.604	2.118,581	203	10.520

Source: elaborated by the authors based on an authorial research database, in 2020.

In the 2018 election dispute, we can draw attention, from the data obtained, to the fact that the electorate of Natal opted for presidential candidate Jair Bolsonaro since the first round, whose results for the top four were: Jair Bolsonaro (PSL) 44,42%; Ciro Gomes 23,57% (PDT); Fernando Haddad (PT) 22,8%; and Geraldo Alckmin (PSDB) 2,76%.

In the dispute of the second round, Jair Bolsonaro had 52.98% and Fernando Haddad 47.02% of the total valid votes. As we can see, on the map below, the polling places identified as high concentration of votes have a higher occurrence for candidate Fernando Haddad in the sections existing in the 4th electoral zone of the city, while his opponent managed to win in the other zones (1st, 2nd, 3rd and 69th). In this way, it is possible to notice the results divided by electoral zones: 1st zone: Bolsonaro 51.27% x Haddad 48.73%; 2nd zone: Bolsonaro 55.59% x Haddad 44.41%; 3rd zone: Bolsonaro 56.79% x Haddad 43.21; 4th zone: Haddad 50.51% x Bolsonaro 49.49%; and 69th zone: Bolsonaro 50.55% x Haddad 49.55%.

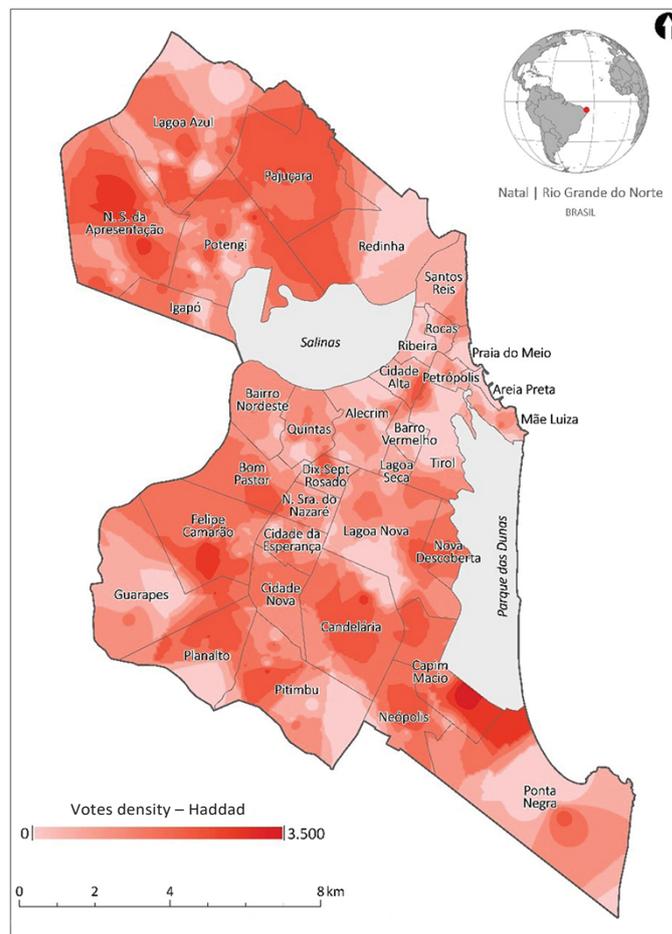
It is possible to notice based on the variables expressed in the map of distribution by trend surface which were the results of candidates Fernando Haddad and Jair Bolsonaro in the city. Considering that Natal had 23.5% of the electorate of Rio Grande do Norte,⁸ the map provides an approximate view of the spatial distribution of votes. The geocoded data were separated by competitors as a way to better visualize the incidence of votes on the localities and their asymmetry in the spatial distribution. The trend surface maps show the average distribution of the votes of candidates Jair Bolsonaro and Fernando Haddad, and its reading allows to identify the general characteristics of the electorate in Natal, mainly the plots of the territory in which there is greater electoral density.

In the Northern Administrative Region, we observed a difference, especially in the Pajuçara neighborhood, where the choice for Haddad tends to be stronger. In the Southern Administrative Region, especially in the neighborhood of Capim Macio, the choice

tends to be stronger due to the candidacy of Bolsonaro. In addition, it is possible to point out a slight predominance of Bolsonaro in the most central area of Natal - Tirol, Cidade Alta

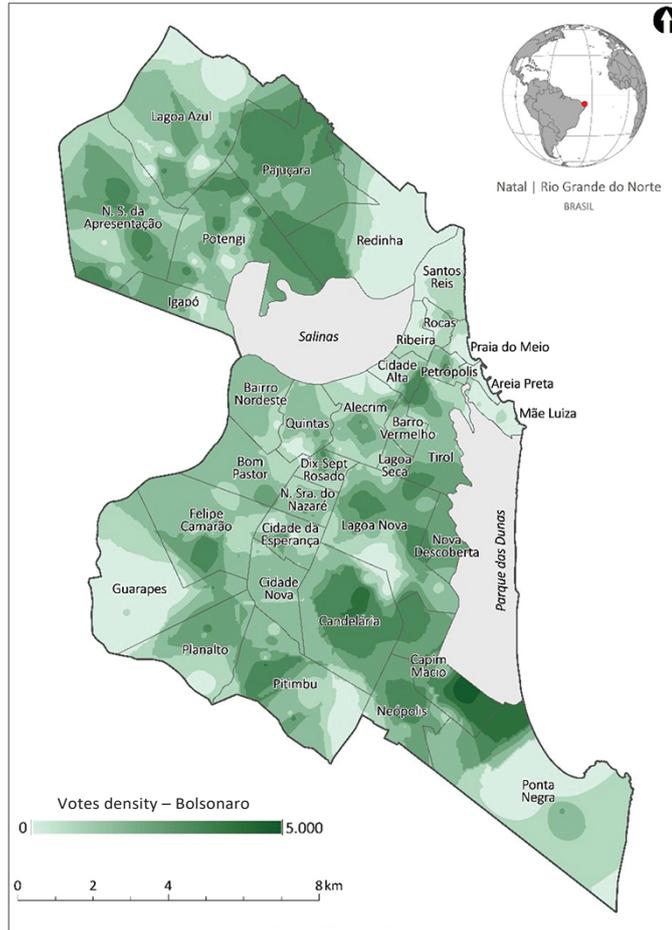
and Petrópolis neighborhoods - although the maps show a strong balance in the dispute Fernando Haddad versus Jair Bolsonaro throughout the city.

Map 2 – Spatial distribution of votes.
Elections 2018, 2nd round – Fernando Haddad (PT)



Source: Regional Electoral Court of Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018)

Map 3 – Spatial distribution of votes.
Elections 2018, 2nd round – Jair Bolsonaro (PSL)



Source: Regional Electoral Court of Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

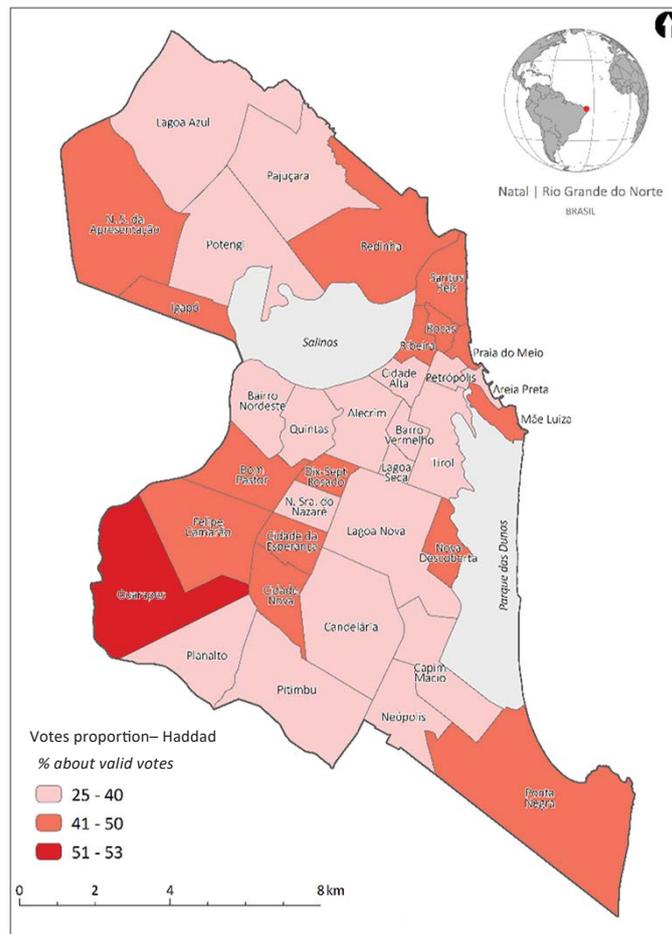
Comparing the previous Fernando Haddad's and Jair Bolsonaro vote maps, we could check that the voter of Natal decided for the victory of the current president in most neighborhoods. However, it is important to point out that there was a fierce dispute in all

polling stations, varying from a majority of 1% to 5% more than the second place. Thus, we found a strong correlation between the degree of competitiveness of voting in each area of the city and the distribution of socioeconomic characteristics of the municipality's population.

In all areas of the city, the vote is balanced between the two candidates, regardless of the area in which the ruling elites or the most socially peripheral sectors are located. A slightly higher concentration of the petitioner votes predominated in the 4th electoral zone, where Guarapes, a peripheral neighborhood of Natal, is located. This

location is characterized by the predominance of a low-income population that is in need of services and has high rates of urban violence. The only location where Fernando Haddad received more than 50% of the vote was in the neighborhood mentioned above. The city hall data regarding the neighborhoods of the city show that the neighborhood aforementioned

Map 4 – Spatial proportion of votes by neighborhood.
Elections 2018, 2nd round – Fernando Haddad (PT)

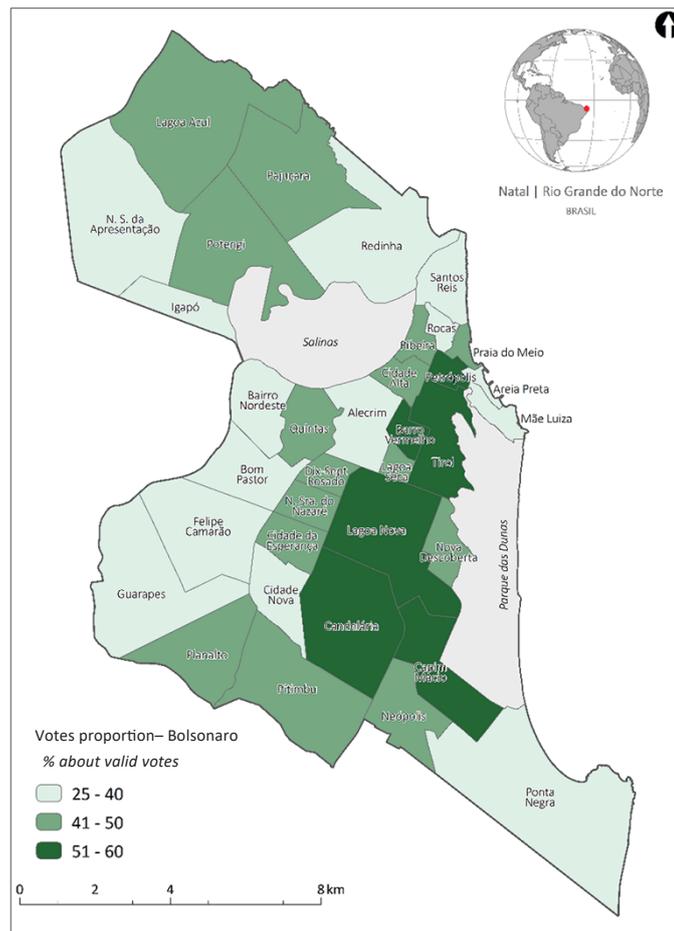


Source: Regional Electoral Court of Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

has an average monthly nominal income of 0.53, below the city average, which is 1.78 minimum wages. Regarding literacy rates, Guarapes has, for the literacy of people aged 5 years or more, a percentage of 72%. In addition, 33.47% of its population is exposed to open sewage (Natal, 2016).

The Workers' Party also obtained a significant vote in Mãe Luiza (49%), Redinha and Santos Reis (47%) and Ponta Negra (45%). With the exception of Ponta Negra, all other neighborhoods also have peripheral characteristics, and it is possible to find a strong correlation of these results with

Map 5 – Spatial proportion of votes by neighborhood.
Elections 2018, 2nd round – Jair Bolsonaro (PSL)



Source: Regional Electoral Court of Rio Grande do Norte (TRE/RN, 2018).

socioeconomic characteristics. In addition, it is important to highlight the influence of social programs of the PT government, as the Bolsa Família Program (PBF), the candidate vote Haddad.

Regarding the vote of candidate Jair Bolsonaro, we observed that he emerged victorious in 4 of the 5 electoral zones, losing only in the 4th electoral zone, as previously mentioned. There is a concentration of their votes, mainly in the upscale neighborhoods of the city, such as: Tirol (60%), Barro Vermelho (57%), Candelária (54%), Lagoa Nova (52%), Capim Macio (51%), Areia Preta (51%) and Petrópolis (51%). These neighborhoods have a monthly nominal income average ranging from 6.74 (Tirol) to 4.01 (Lagoa Nova) and all of them have a literacy rate above 96% (ibid.). These results reveal that the dissatisfaction with PT governments is also located in neighborhoods in the city that have a population with a higher level of education, with higher per capita incomes in the city, and with a greater supply of public equipment and services.

This research was not concerned with becoming an accumulation of descriptions of phenomena. The attempt was to go beyond the immediate data, mainly for something that was not directly observed, and, through the use of maps, to support a spatial immersion of the political phenomenon by the city's neighborhoods. Given this context, it is necessary to draw attention to the fact that the resentful voter is not located only in excluded places. The resentment arose not only as a personal reaction from all "people who don't matter", but also from those who are socially included. We can see that the vote is not concentrated only in contexts that have

experienced an economic and social decline in the city, the result of an impoverishment caused by the economic recession that has afflicted the country in recent years. But, it seems, that the resentment contemplates different social groups who feel mobilized by ethical values and principles of the public sector that were threatened by the political dynamics of the country.

A feeling of hatred against the PT's legacy developed, even more radically, the aforementioned polarization, initiating the creation of a political phenomenon called Jair Bolsonaro, "the myth". Therefore, the analysis of the behavior of the Natalense electorate demonstrated that the resenting electorate is distributed in several locations, not only in peripheral regions, contemplating different socioeconomic profiles.

Final remarks

As the conclusions for political phenomena today are relatively uncertain, essentially because this universe has been changing rapidly in recent years, the analyzes undertaken here help to understand them, even when the inaccuracies about our conclusions are high. The intention was to contribute to the construction of scientific explanations for the understanding of the "resentful voter" (Ferrão, 2019) in the Brazilian context, given the prominence that this theme has been gaining in several countries in the world. The choice for the last elections happens, precisely because it is in them that this phenomenon gains dimensions that have been affecting the way of doing politics in Brazil.

We found, from the analysis developed here, that the reduction in electoral participation evidenced by the increase in abstention rates and the high percentage of white and null votes, as well as the weakening of traditional parties of Brazilian center-left (PT) politics and center-right (PSDB), fortified a candidacy with a nationalist and anti-system discourse, further accentuating the polarization between the left and the right in Brazil, both through the political-party discourse and for the production of an image of a government marked by ideals that characterize it from the perspective of illiberal democracy, structured in a movement of opposition to the progressive mainstream.

In addition to this understanding, the voters' perception of traditional candidates has eroded from the moment when everyday problems did not seem to have effective solutions. Jair Bolsonaro emerges as a candidate who presented simplistic solutions to solve them, giving new hope, or even an illusion, to those who were not optimistic about the future. We observe here the idea of "your voice is me" (Mounk, 2018), imbued in the behavior of the candidate who presented himself as a figure totally averse and distant from the traditional political class, but close to the popular desire for change - qualifying himself as a representative morality of that desire. Using the motto "Brazil above everything, God above everyone", the candidate sold his conservative agenda, linked to international interests, in which Brazilians would be in the first place. "American first", Donald Trump said similarly. Therefore, as a

"seller of illusions", Bolsonaro consecrates his victory in a country that coped with a scenario of pessimism in the face of the economic crisis and, above all, politics that devastated the nation, given the cases of corruption involving political actors who led Brazil.

We will probably have an opportunity, in future research, to rediscover new explanations about the resentment channeled towards white and null votes in the city of Natal. In the analysis carried out here, under the elucidation of the authors approached here, we found a significant increase in white and null votes, which can be justified by the dissatisfaction of the electorate with the candidates presented in the 2018 election. A path not followed by the authors, since, in Brazil, voting is mandatory.

At the end of this study, we have the notion that our contribution could be much greater on the history of the 2018 elections in Brazil than necessarily attesting to all the hypotheses already found in the European scenario. Especially because the resentment had no specific class, place, or economic group as verified in Natal. The country's recent political consequences seem to affect everyone, being the main element in the current government's discourse.

Therefore, we conclude that, for the existence of a consolidated democracy in Brazil, regardless of the candidates and their political and party ideologies, we need to demand competent representatives and responsive state institutions, guided by democratic governance capable of ensuring social, political, and civil rights that were so costly to Brazilian society.



[I] <https://orcid.org/0000-0002-8520-3530>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Políticas Públicas. Natal, RN/Brasil.
Observatório das Metrôpoles, núcleo Natal. Natal, RN/Brasil.
almeida.lindijane@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-1829-9413>

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais e Política. Mossoró, RN/Brasil.
Observatório das Metrôpoles, núcleo Natal. Natal, RN/Brasil.
terezinhaalbuquerque@yahoo.com.br

[III] <https://orcid.org/0000-0002-7239-5932>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Natal, RN/Brasil.
jaylanfmacedo@gmail.com

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Spell Jr Assessoria em Língua Inglesa – spelljrassessoria@gmail.com

Notes

- (1) Antipetismo is a term used to designate a feeling of aversion to the ideology or practices of the workers' party.
- (2) Operation Lava-Jato was triggered by the Federal Public Ministry (MPF) in 2014 in order to investigate public resource deviations, initially from state-owned Petrobras, for actors and political parties. The investigations reached figures from various parties, including former President Lula (PT) and former senator, and current federal deputy, Aécio Neves (PSDB). The investigations initiated at the federal level also came to be instituted in the states of the federation, resulting in the arrest of former governors and former deputies, can be cited, among them, the former minister of government Dilma and candidate for governor of Rio Grande do Norte, in 2014, Henrique Alves (MDB).
- (3) The President Jair Bolsonaro, at the time of drafting the article, is without a party.
- (4) Data collected on the Chamber of Deputies website. Available in: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Accessed on: August 3, 2020.
- (5) The data on fluctuation in abstention rates were calculated by the authors based on the data collected on the Superior Electoral Court (TSE) website.
- (6) Ibope Survey data released by Gazeta do Povo newspaper. Available in: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/efeito-facada-bolsonaro-sobe-no-ibope-e-melhora-ate-desempenho-no-2-turno-7c47y6qwjoafjjj98b34vgge/>. Accessed on: August 2, 2020.



(7) Fátima Bezerra emerges as the main PT leadership in the city. She was a federal deputy (2003-2015), senator (2015-2018) and elected governor of Rio Grande do Norte in 2018.

(8) Data calculated by the authors based on the statistics of the Regional Electoral Court of RN (TRE/RN).

References

- ALMEIDA, L. et al. (2018). Os movimentos sociais urbanos em Natal/RN: uma análise sobre a Primavera de junho na Cidade do Sol. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, n. 13. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, pp. 7-32, dx.doi.org/10.17127/got/2018.13.001.
- AVRITZER, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- BRASIL (2019). *Bancada na posse*. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-posse>. Data de acesso: 3 ago 2020.
- _____. (2020). *Repositório de Dados Eleitorais do TSE*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Data de acesso: 8 ago 2020.
- CASTELLS, M. (2018). *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, Zahar.
- DAHL, R. (1996). "A Democracia Poliárquica". In: DAHL, R. *Prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Zahar.
- DATAFOLHA (2018). *Desejo de mudança e rejeição ao PT alavancam candidatura de Bolsonaro*. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/10/1983550-desejo-de-mudanca-e-rejeicao-ao-pt-alavancam-candidatura-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 28 jul 2020.
- FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; DA SILVA PALMEIRA, J. (2020). A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 81.
- FERRÃO, J. (2019). "Para uma geografia com todos os lugares: reflexões a partir do caso europeu". In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. de. *Produção do espaço: emancipação social, o comum e a verdadeira democracia*. Rio de Janeiro, Consequência.
- IBGE (2010). *Censo 2010*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 7 jul 2020.
- _____. (2019). *Natal*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/panorama>. Acesso em: 7 jul 2020.
- IBOPE (2018). *Notícias e Pesquisas*. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/?tema=13&ano=2018>. Acesso em: 28 jul 2020.
- KAPLAN, R. D. (2009). The revenge of geography. *Foreign Policy*, n. 172, pp. 96-105.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. (2010). As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos estudos CEBRAP*, n. 88, pp. 21-37. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000300002&script=sci_arttext. Acesso de: 8 jul 2020.
- MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. (2001). Classificando Regimes Políticos na América Latina. *Dados*, v. 44, n. 4, pp. 645-687.

- MARICATO, E. et al. (2013). *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- MOUNK, Y. (2018). *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge, Harvard University Press.
- MOVIMENTO PASSE LIVRE (2013). “Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo”. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- NATAL (2016). *Anuário de Natal 2016*. Disponível em: https://www.natal.rn.gov.br/bvn/publicacoes/anuario_2016.pdf. Acesso em: 18 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Sul). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20SUL.pdf>. Acesso em: 18 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Leste). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20LESTE.pdf>. Acesso em: 18 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Norte). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20NORTE.pdf>. Acesso em: 19 jul 2020.
- _____. (2017). Conheça Melhor seu Bairro (Região Administrativa Oeste). Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/semurb/planodiretor/anexos/estudos/CONHE%C3%87A%20MELHOR%20SEU%20BAIRRO%20-%20ZONA%20OESTE.pdf>. Acesso em: 19 jul 2020.
- PRZEWORSKI, A. (1999). Minimalist conception of democracy: a defense. *Democracy's value*, v. 23, pp. 12-17.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge journal of regions, economy and society*, v. 11, n. 1, pp. 189-209.
- ROLNIK, R. (2013). “As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações”. In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- SILVA, A. dos S.; CARVALHO NETO, A. (2012). Uma contribuição ao estudo da liderança sob a ótica weberiana de dominação carismática. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 13, n. 6, p. 20-47.
- SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Nova York, Harper & Row.
- VAINER, C. (2013). “Quando a cidade vai às ruas”. In: MARICATO, E. et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- WEFFORT, F. C. (2003). *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ZAKARIA, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, v. 76, pp. 21-22.

Received: August 30, 2020
Approved: October 15, 2020

A geografia da direita nacionalista em Portugal: contornos de um processo emergente

The geography of the nationalist right in Portugal: outlines of an emerging process

Paulo Miguel Fernandes Madeira [I]
Katielle Susane do Nascimento Silva [II]
Jorge Silva Macaísta Malheiros [III]

Resumo

A emergência da direita nacionalista em Portugal nas eleições legislativas de 2019 é aqui contextualizada nos fenómenos populistas europeus do mesmo tipo nas décadas mais recentes e na geografia do descontentamento que lhes está associada. A análise da territorialização da votação nesse novo partido, o Chega, na escala municipal, apresenta um padrão que não se coaduna com o que tem sido a geografia eleitoral em Portugal desde a Revolução Democrática de 1974, sugerindo as correlações com um conjunto alargado de variáveis com uma forte motivação identitária da sua base eleitoral, que aparece associada a alguns elementos de desvantagem social e económica. Simultaneamente, a sociologia dos eleitores do Chega apresenta alguns aspetos surpreendentes em face do que se sabe para a generalidade dos casos europeus.

Palavras-chave: geografia eleitoral; geografia do descontentamento; Portugal; direita nacionalista; populismo europeu.

Abstract

The emergence of the nationalist right in Portugal in the legislative elections of 2019 is contextualized here in the framework of similar populist phenomena that have emerged in Europe in recent decades and in the geography of discontent associated with them. An analysis of the territorialization of the votes for this new party, named "Chega" (Enough), at the municipal level presents a pattern that does not match what electoral geography has been in Portugal since the 1974 democratic revolution. The correlations with a wide range of variables point to base voters associated with some elements of social and economic disadvantage and strongly motivated by identity issues. At the same time, the sociology of Chega voters presents some surprising aspects when compared to what is known about most European cases.

Keywords: electoral geography; geography of discontent; Portugal; nationalist right; European populism.



Introdução

No início do século XXI, começou a tornar-se evidente, na Europa, que a contestação ao regime político-económico vigente estava a deixar de ser um fenómeno lateral, circunscrito às franjas ou a pequenos partidos do sistema político-eleitoral, tornando-se cada vez mais importante. Esse processo assentou em partidos de esquerda e em partidos de direita, com base em ressentimentos nem sempre fáceis de identificar.

A contestação à esquerda tem-se dirigido, tradicionalmente, às injustiças socioeconómicas associadas ao capitalismo em geral e, nas últimas décadas, ao neoliberalismo em particular, a que se juntou uma progressiva preocupação com as formas de subordinação baseadas em elementos identitários diversos (e.g. género, etnia, orientação sexual). Apesar dos progressos no sentido de maior igualdade de princípios e das propostas altermundialistas, essa contestação de esquerda não tem sido capaz de pôr em causa a arquitetura do sistema de economia política internacional em que o globalismo assenta e no qual se articulam as formações predatórias (Sassen, 2014, p. 13) que asseguram a concentração de riqueza no topo da pirâmide de rendimentos e que permitem o funcionamento do sistema global.

No que respeita à direita, é identificado um discurso que contesta aquela arquitetura, ou pelo menos parte dela, sobretudo se se tratar de uma direita com características mais nacionalistas, por vezes fascizantes. Essa contestação é, por isso mesmo, muito feita em nome de questões ligadas à soberania e à cultura e à identidade nacionais, normalmente assumidas

de uma forma estática e monolítica, embora também seja associada a aspetos socioeconómicos, enfatizando as consequências negativas da globalização sobre o emprego e rendimentos de vastos setores das populações de muitos países europeus, por vezes com uma agenda económica tipicamente de esquerda (Gordon, 2018, p. 95).

Foi sobretudo essa direita que recentemente teve mais sucesso junto aos eleitores, particularmente os perdedores da globalização, conseguindo crescer consistentemente nos países europeus mais avançados e, também, em muitos dos periféricos, dos quais Portugal é um exemplo, ainda que até agora pouco expressivo.

Os partidos da nova direita nacionalista e antissistémica têm conseguido obter apoio sobretudo entre eleitores brancos mais idosos, de classe trabalhadora, com baixos rendimentos e poucas qualificações, que, por isso, têm mais dificuldade em prosperar na atual economia europeia, de acordo com vários estudos sobre esse fenómeno (Dijkstra, Poelman e Rodríguez-Pose, 2019; McCann, 2019; Gordon, 2018; Guilluy, 2014). Os eleitores com essas características são as pessoas comuns, o cidadão da rua, que estão entre quem mais tem perdido com a evolução da economia europeia nas últimas décadas, caracterizada por uma crescente desindustrialização em muitas regiões e países e pelo aumento do peso do setor dos serviços. Em Portugal, até recentemente, o voto antissistema e/ou populista com dimensão significativa e representação parlamentar era de esquerda, como veremos mais detalhadamente adiante, mas, nas eleições legislativas de 2019, um partido de direita com um discurso e propostas políticas que podem ser enquadradas na direita nacionalista e populista, o

Chega, apresentou-se pela primeira vez a votos e conseguiu eleger um deputado à Assembleia da República, André Ventura, seu fundador. No seu manifesto político, o Chega é apresentado como “um partido nacional, conservador, liberal e personalista” (Chega, s/d).

No contexto de reconfiguração recente do quadro político-eleitoral europeu, em que partidos com essas condições têm ganho peso e, nalguns casos, colocado em risco a hegemonia das forças tradicionais, a eleição em Portugal de um deputado por um partido com essas características,¹ logo quando se apresentou pela primeira vez em eleições para a Assembleia da República, reveste-se de particular significado. Por isso, é importante perceber as bases desse seu primeiro sucesso eleitoral. Posteriormente, nas eleições legislativas na Região Autónoma dos Açores, em 2020, o partido foi o quarto mais votado, com um pouco mais de cinco por cento dos votos, tendo conseguido eleger dois deputados regionais.²

Esse resultado permitiu que o Chega negociasse dar apoio parlamentar a um governo de coligação liderado pelo segundo partido mais votado (o Partido-Social Democrata, de centro-direita), afastando, assim, do Governo Regional o Partido Socialista (de centro-esquerda), que foi o mais votado, mas não alcançou maioria absoluta de deputados. Ainda mais recentemente, o líder do partido, André Ventura, candidatou-se às eleições presidenciais de 24 de janeiro de 2020, tendo ficado em terceiro lugar (entre sete candidatos) e obtido cerca de meio milhão de votos (11,9%), o que confirmou o processo de crescimento em curso. Regressando à esfera partidária, várias sondagens, realizadas em 2020 e no início de

2021, têm colocado a votação no Chega acima dos 5% em novas eleições legislativas, por vezes a aproximar-se dos 10%, resultado que o colocaria como um dos três ou quatro maiores partidos portugueses. Tendo isto em consideração, esta investigação visa contribuir para a compreensão da geografia desse fenómeno em Portugal, discutindo os factores que estão na base dos padrões detetados.

Nesse quadro, o objetivo a que nos propomos é analisar os resultados eleitorais do partido Chega nas eleições legislativas de 2019, numa perspetiva geográfica, com o intuito de (1) perceber a origem político-partidária dos seus votantes; (2) analisar as suas principais características socioeconómicas, considerando dinâmicas de transformação territoriais de curto prazo; e (3) identificar as eventuais semelhanças e diferenças com os eleitores que têm apoiado partidos e movimentos desse tipo noutros países europeus.

Para cumprir esses desideratos, foram analisadas variáveis de natureza eleitoral, social e económica, com recurso a análises estatísticas de correlação linear e de regressão linear múltipla. Os dados utilizados foram obtidos no Instituto Nacional de Estatística (INE), Alto Comissariado para as Migrações (ACM), Ministério da Administração Interna (MAI) e Serviço de Estrangeiro e Fronteiras (SEF). O período escolhido para análise vai de 2015 a 2019, anos das duas últimas eleições legislativas em Portugal. Contudo, algumas variáveis sociais e económicas estruturais são de 2011, ano do último censo em Portugal. Essas diferenças temporais colocaram desafios à investigação, contudo não inviabilizaram a análise.

Ascensão da direita nacionalista, populismo e “lugares que não importam” na Europa

O avanço dos movimentos antissistema na Europa

O primeiro grande marco da contestação ao regime político-económico vigente na Europa aconteceu em 2005, com duas derrotas eleitorais dos partidos centrais do sistema, quando o Tratado Constitucional Europeu, que preconizava uma constituição para a União Europeia, foi recusado em referendo em França (com 54,67% de votos contra) e nos Países Baixos (com 61,54% de votos contra). É certo que a contestação ao sistema já vinha de trás, quer à esquerda quer à direita, embora os partidos de extrema direita, comparativamente com a extrema esquerda, tenham tido historicamente votações menos expressivas. O primeiro sucesso eleitoral da atual direita antissistema talvez tenha sido o da Frente Nacional francesa, fundada em 1972 (rebatizada “Rassemblement National” em 2018) e que, em 1984, conseguiu eleger o seu líder, Jean-Marie Le Pen, como deputado ao Parlamento Europeu. Contudo, essa contestação nunca chegara ao ponto de fazer infletir as posições das lideranças da UE, ao contrário do que aconteceu na sequência dos referendos de 2005.

Após a recusa do Tratado Constitucional, outros atos eleitorais marcaram a ascensão, em vários países, de partidos que contestavam a integração na UE, aspetos do sistema socioeconómico e frequentemente o “encolhimento” da soberania e uma suposta perda de identidade, associando a imigração para a Europa e a presença (mesmo consolidada) de

comunidades de imigrantes e seus descendentes a diversos desses processos. A manutenção do Fidesz no poder na Hungria desde 2010, com Viktor Orbán como primeiro-ministro, é um exemplo do sucesso dessa direita nacionalista e identitária, algo autoritária, misturada com algum ceticismo ante a UE. Na Polónia, esse fenómeno tem sido protagonizado pelo partido Lei e Justiça (PiS).

O ano de 2016 foi um ponto de viragem importante, com a vitória do “não” no referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia e com a eleição de Donald Trump para presidente dos Estados Unidos, num fenómeno que se enquadra claramente no que temos vindo a descrever. Este último, pela influência dos Estados Unidos, deu novo alento aos movimentos desse tipo na Europa. Nas eleições presidenciais austríacas de 2016 e nas francesas de 2017, candidatos da direita nacionalista ficaram em segundo; e na Alemanha, também em 2017, a ascensão da AfD (Alternative für Deutschland) nas eleições legislativas tornou difícil organizar uma maioria de suporte a um novo governo.

O populismo e o seu sucesso recente na direita

Esse fenómeno ancorado sobretudo à direita, em que novos partidos políticos adotam um discurso insurgente contra as forças hegemónicas no sistema sociopolítico, que se centra nas preocupações de grande parte das classes populares europeias e frequentemente adota uma linguagem simplista e superficial nas suas mensagens, tem sido designado como “populismo”. Na verdade, o conceito de populismo não é claro, sendo objeto de controvérsia dentro da ciência política (Lisi, 2019; Dijkstra, Poelman e Rodríguez-Pose, 2019, pp. 3-4;

Gordon, 2018, p. 97; Mudde, 2004, p. 541). A definição que parece mais aceite é a que vê os partidos populistas como estabelecendo uma dicotomia entre o povo e uma elite supostamente egoísta e distante do resto da população, por vezes corrupta, criando, assim, uma dicotomia entre um “nós”, o povo, e um “eles”, os dirigentes, vistos como inimigos das pessoas comuns (Bonikowski, 2017; Mudde, 2004). Outra definição possível é a que vê o populismo como a rejeição da autoridade moral e intelectual da classe dirigente, substituindo-a pelas respostas de senso comum das classes populares (Gordon, 2018, pp. 97).

O populismo pode ser visto como uma ideologia, como acontece com Mudde (2004), mas também isso pode ser controverso. Pode ser ainda considerado uma forma de mobilização política ou um quadro discursivo (Bonikowski, 2017), ou apenas uma “lógica política – um modo de pensar sobre a política” (Judis, 2016, p. 14). A definição do populismo como a transposição para o plano partidário da oposição entre dois polos – o povo e uma elite – foi ampliada por Judis (ibid.), que lhe acrescenta um tipo de populismo que opõe o povo também a um terceiro grupo, que, nas sociedades ocidentais, podem ser imigrantes, minorias étnicas ou religiosas. Este é um populismo que categoriza a sociedade em três grupos e, por isso, designado como “triádico”. Se os populismos de esquerda tendem a defender o povo contra a elite, numa perspetiva vertical, podendo, assim, ser designados como diádicos, os populismos de direita, nomeadamente da direita nacionalista europeia contemporânea, além dessa oposição, tendem a incorporar também a oposição entre o povo e os outros grupos considerados exteriores à

sociedade supostamente tradicional e nacional originária, que são mesmo vistos como uma ameaça para esta.

A oposição entre “povo” e “elite”, ou entre “povo” e “classe dirigente”, pode invocar diferentes grupos e/ou poderes concretos, como, por exemplo, grupos étnicos ou socioeconómicos, Wall Street e a finança internacional, as elites tecnocráticas europeias (Freire, 2019a); note-se que algumas das oposições estabelecidas remetem para questões de direita, outras evocam questões de esquerda. Isto permite compreender que Mudde e Kaltwasser (2017, pp. 5-6) classifiquem o populismo como “uma ideologia ténue”³ ou “uma ideologia de baixa densidade” (expressão preferida pelo cientista político português André Freire).

Essa falta de densidade ideológico-programática do populismo implica que ele não forneça, à partida, soluções complexas e abrangentes para as questões políticas importantes e que, por isso, surja quase sempre associado a outros conceitos e elementos ideológicos. Sendo assim, o populismo pode assumir formas programáticas muito diferentes. Um exemplo desse polimorfismo é a ideia, proposta por Mouffe (2018), de um populismo para renovação da esquerda, contra a hegemonia neoliberal e compatível com a democracia liberal. Aqui, o populismo é visto como uma forma de fazer política e não como uma ideologia (Freire, 2019b).

Para que as ideias populistas adquiram relevância político-eleitoral, é necessária a existência de movimentos políticos que as promovam e se proponham a eleições e que uma parte substancial do eleitorado esteja disposta a aceitá-las e a votar nelas. Um desses elementos pode preceder o outro em maior ou menor

grau, sendo possível que eles se retroalimentem – haver alguma predisposição para esse populismo entre o eleitorado pode levar ao surgimento de partidos que o apoiem, o que, por sua vez, pela amplificação dessas ideias no espaço público, poderá fazer com que a sua base eleitoral se alargue.

Os partidos populistas que foram surgindo, ou que a partir de dado momento cresceram rapidamente, fizeram-no por vezes com base em políticos empreendedores (Gordon, 2018, p. 98) que se mobilizaram expressamente para atrair o voto do descontentamento popular que sentiam existir na sociedade e a que os partidos tradicionais do sistema não davam resposta. E as razões desse descontentamento popular têm sido frequentemente atribuídas ao desinteresse das classes dirigentes pelo que acontece ao povo. Por vezes, parece existir uma abordagem de tipo empresarial, em que um conjunto de políticos decide dar corpo ao descontentamento popular, como se de uma oportunidade de mercado se tratasse.

Razões da adesão dos eleitores

A adesão a essas ideias parece assentar em duas ordens de razões, refletidas no discurso eleitoral que tem sido bem-sucedido. Por um lado, dificuldades económicas crescentes, com perda de rendimentos e até de emprego, têm vindo a afetar parte substancial da população (Dijkstra, Poelman e Rodríguez-Pose, 2019; Ferrão, 2019), sem perspectivas de que a situação seja revertida no atual contexto. Por outro lado, muitas pessoas sentem-se esquecidas ou mesmo marginalizadas e ameaçadas do ponto de vista político, cultural e até identitário, sobretudo quando as dificuldades económicas

coexistem com fortes correntes migratórias, quer de saída de população local em busca de oportunidades de trabalho, quer de entrada de população estrangeira, que por vezes ocorrem em simultâneo. Isto gera um receio ou mesmo um sentimento de perda de identidade, que pode ser reforçado pela agenda pós-materialista de parte das populações metropolitanas.

Essa transformação tem estado muito ligada à globalização neoliberal, que conduziu a uma grande abertura das economias europeias ao comércio internacional e ao investimento e circulação de capitais. Isto induziu um grande crescimento da importação de bens agrícolas e industriais baratos, neste último caso sobretudo da Ásia, e permitiu que uma parte importante dos grupos industriais europeus passasse a produzir, na Ásia, o que antes produzia e vendia (e continue a vender) na Europa e que, por vezes, também exportava. Obviamente, isto reduziu drasticamente o emprego industrial na Europa, afetando principalmente pessoas da classe trabalhadora com menos qualificações e mais velhas, que, na Europa, são em grande maioria branca e estão entre os que têm sido designados como “perdedores da globalização” nos países desenvolvidos do Ocidente.

Se a internacionalização dos mercados de bens e de capital foi mais intensa do que a dos mercados de trabalho, esta também é essencial para garantir o lucro e a competitividade dos setores económicos, apoiando-se na segmentação da mão-de-obra (em função do género, da etnia, da origem geográfica) e na redução dos seus custos. Se os imigrantes mais qualificados são essenciais para assegurar a criatividade e a inovação em sectores como a I&D ou as telecomunicações nos países desenvolvidos da Europa, os de menor qualificação

garantem suprimentos de trabalho em setores de limitada transferibilidade geográfica, marcados pela sazonalidade ou pela forte suscetibilidade a crises conjunturais (e.g. agricultura, construção civil e obras públicas, hotelaria) (Malheiros, 2012). Nesse quadro, o recrutamento de estrangeiros torna-se francamente apeteável e incrementa a concorrência em relação aos trabalhadores nacionais, ajudando a alimentar o discurso anti-imigrante que atribui, aos primeiros – e não às condições do sistema económico e aos empregadores –, a responsabilidade pelo deteriorar das condições dos segundos.

Mas a votação em partidos nacionalistas de direita na Europa tem sido associada também a questões de atitude da parte dos eleitores relativamente a um conjunto de valores relacionados com atitudes ante os imigrantes, o multiculturalismo, a autoridade, a desconfiança em face da governação nacional e internacional, muitas vezes sem relação explícita com a insegurança económica (Inglehart e Norris, 2016, apud Gordon, 2018, p. 98). Trata-se de pessoas que tendem a ver os seus valores e sentimentos de identidade ameaçados pela partilha dos seus espaços quotidianos com comunidades imigrantes culturalmente diferentes, sobretudo as islâmicas, principalmente quando o crescimento destas últimas é recente e rápido (Ferrão, 2019, pp. 62-63) e os sentimentos de perda económica e social se acentuam.

Nalgumas regiões, isto diluiu o sentimento de se viver num Estado-nação homogêneo com valores e identidades próprias e falsamente estáticas, gerando uma reação forte por parte de certos segmentos da

população. A direita populista não só tira partido desses sentimentos, como os alimenta, contrariando o consenso social-liberal e de aceitação da diversidade cultural dos partidos que têm sido dominantes.

Para Fukuyama (2019), as dimensões económica e nacionalista têm sido combinadas pelo populismo de direita, que tem conseguido aproveitar-se do ressentimento de uma classe trabalhadora que tem perdido postos de trabalho em virtude, por exemplo, da subcontratação e da competição com populações estrangeiras no seio do capitalismo globalizado, para reforçar nacionalismos. Desse modo, o ressentimento acaba por deslocar-se dos efeitos do capitalismo para a população estrangeira, disseminando discursos assentes na identidade nacional e, por vezes, discursos de ódio.

Assim, o voto populista (sobretudo de direita) constitui também uma recusa cultural dessa agenda pós-materialista, mas que tem fortes consequências materiais para os europeus das classes sociais mais frágeis, quer em termos de rendimentos, quer do ambiente sociocultural em que passaram a estar territorialmente inseridos. Aliás, Gordon (2018, p. 109) encontrou uma relação entre imigração recente e apoio populista em trabalhadores de pequenos estabelecimentos; e entre mudanças de longo prazo na composição da população e apoio a partidos populistas por residentes de longo prazo nas regiões afetadas. Essas pessoas são “localistas que vêm no território, nos seus territórios, nos lugares onde habitam, a última âncora do capital social e da sociabilidade que lhes resta e da segurança a que aspiram” (Ferrão, 2019, p. 63).

*A revolta dos “lugares que não importam”
e a geografia do ressentimento*

Vários geógrafos têm estudado os fenômenos de insurgência eleitoral, quer no âmbito do voto populista quer no âmbito do voto anti-União Europeia (que em parte é coincidente com o populista, mas não totalmente), tendo chegado à conclusão de que, frequentemente, esse tipo de eleitorado está mais concentrado nuns locais do que noutros, o que deu origem a uma nova geografia, a geografia do descontentamento ou do ressentimento – a expressão adotada neste número dos *Cadernos MetrÓpole*. O que esses locais têm em comum é serem áreas pobres ou em declínio, muitas vezes negligenciadas durante muito tempo pelo poder político, ao ponto de este lhes ter feito sentir que são “lugares que não importam” – a expressão usada por Rodríguez-Pose (2018) – do ponto de vista do desenvolvimento económico e social.

A globalização neoliberal teve como consequência, na Europa e não só, o reforço de algumas forças que atuam no sentido da divergência de desenvolvimento socioeconómico à escala regional, sobretudo através do comércio internacional (Madeira, 2019), tendo havido, em termos gerais, um reforço dos grandes centros metropolitanos e declínio (relativo ou absoluto) das regiões mais periféricas.

Na Europa Ocidental, esses problemas afetam, sobretudo, regiões de pequenas e médias cidades industriais, que têm sofrido um declínio do emprego ou do rendimento, e também os seus subúrbios e áreas rurais circundantes, em que os rendimentos estagnaram (Martin et al., 2018, p. 9). Isto está associado a uma combinação de diminuição do rendimento por habitante em face das médias nacionais, perda de empregos e diminuição da força de trabalho.

Parte dessas regiões já foram prósperas, e a realidade de declínio (absoluto ou relativo) das últimas décadas pode dar às suas populações uma sensação acrescida de perda, em relação às áreas que sempre estiveram abaixo do rendimento médio e/ou em perda de emprego. Esses lugares que não importam, ou “lugares que não contam” (Ferrão, 2019), ficaram nessa situação não apenas devido às dinâmicas induzidas pela globalização neoliberal, mas também pela ausência de políticas de desenvolvimento regional suficientemente fortes para as contrariar (Madeira, 2019).

Os eleitores desses lugares começaram a revoltar-se nas urnas de voto, tendo esse fenómeno assumido dimensões crescentes, como acima referido, ao ponto de pôr em causa a ordem político-económica que tem prevalecido nas últimas quatro décadas. É aquilo a que Rodríguez-Pose (2018) chamou “a vingança dos lugares que não importam” contra o sentimento de serem deixados para trás.

As causas destas revoltas eleitorais estão já identificadas genericamente para a Europa, havendo obras desenvolvidas com detalhe para casos nacionais, como, por exemplo, o francês e o britânico, confirmando, no essencial, essas tendências. Na França, o aumento das desigualdades decorrente do neoliberalismo globalista conduziu a uma fratura social entre classes populares mais localistas e elites mundializadas, com opções eleitorais tendencialmente distintas (Guilluy, 2014). No Reino Unido, essas revoltas eleitorais têm-se concentrado muito em territórios que têm sofrido declínios prolongados (McCann, 2016). Isto tornou-se evidente nos padrões territoriais dos votos pela permanência e pela saída do Reino Unido da União Europeia, no referendo de 2016.

Metodologia

A investigação desenvolvida neste artigo assenta na escala municipal portuguesa,⁴ apoiando-se a análise desenvolvida em elementos europeus e nacionais, cujo pano de fundo se pode encontrar no quadro mundial do neoliberalismo globalista. A discussão mais abrangente focada na Europa teve como base explicitar as características e evidências da ascensão de um nacionalismo de direita, de modo a ajudar a compreender a emergência recente desse fenómeno em Portugal, claramente ampliado pela chegada, à Assembleia da República, de um deputado do partido Chega nas eleições de 2019.

A informação relativa à análise do caso dos municípios portugueses assenta num conjunto de dados secundários de natureza quantitativa provenientes do Instituto Nacional de Estatística (INE), Alto Comissariado para as Migrações (ACM), Ministério da Administração Interna (MAI) e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Parte desses dados foi obtida no portal Pordata, no qual tais dados se encontram organizados e tratados. O recorte temporal vai de 2001 a 2019, dada a diversidade das variáveis escolhidas nas três dimensões definidas: eleitoral, sociodemográfica e económica. O racional de escolha da temporalidade das várias variáveis teve como base a obtenção da informação mais recente disponível (retrato da situação atual), conjugada com dados de um momento anterior relativamente próximo (para a obtenção de dinâmicas e tendências de transformação muito recentes). Daqui resultou a consideração de dados das duas últimas eleições legislativas em Portugal (2015 e 2019), dos dois últimos Censos da População (2001 e

2011) e de algumas variáveis sociais, demográficas e económicas para outros anos situados entre 2009/2010 e 2019 (Quadro 1).

Para as análises de enquadramento e suporte destinadas a perceber a evolução eleitoral nacional, foram consideradas as duas décadas do presente século, abrangendo as seis últimas eleições legislativas – 2002, 2005, 2009, 2011, 2015 e 2019. As variáveis incluídas nas dimensões sociodemográficas e económicas têm como propósito ajudar a explicar o padrão geográfico municipal da votação no Chega, em 2019, de algum modo interpretada como uma “geografia do descontentamento”. A sua escolha partiu dos elementos discutidos na secção precedente e considerou indicadores que estão em linha com aqueles que na Europa têm sido mais associados ao processo aqui analisado.

Evidentemente, esses indicadores foram adaptados à situação específica de Portugal, não só devido à natureza da informação disponível, mas também de forma a considerarem aspetos sociais e económicos particulares. Sublinhamos, como exemplo, a escolha da variável população cigana residente em Portugal (Mendes, Magano e Candeias, 2014), tendo em vista que o discurso do deputado eleito do Chega se aproveitou de um secular preconceito sofrido por essa população para construir uma narrativa eleitoral que reforçava estereótipos contra ela, sendo relevante perceber eventuais efeitos desse processo. O cálculo para a população cigana teve por base uma amostra de 113 concelhos⁵ em Portugal Continental, uma vez que não existe informação disponível para o restante.

O conjunto dos 52 indicadores de caracterização e dinâmica de curta duração (taxas de variação) foi submetido a duas análises

Quadro 1 – Variáveis utilizadas na correlação e regressão múltipla

Dimensões	Variáveis	Ano
Eleitoral	% de votos válidos Chega	2019
	% e Tx de variação de votos válidos (PS, PSD*, PCP**, PNR, CDS*, IL, PAN e BE)	2015-2019
	% e Tx de variação de abstenção	2015-2019
Sociodemográfica	% População residente cigana***	2014
	% População feminina	2011
	% Indivíduos Analfabetos****	2011
	% Indivíduos com até o 9º ano	2011
	% Indivíduos com ensino secundário	2011
	% Indivíduos com ensino superior	2011
	% Indivíduos analfabetos e com até o 9º ano	2011
	% População residente jovem (15 - 29 anos)	2011
	% População residente adulta (30 - 64 anos)	2011
	% População residente idosa (65 e mais anos)	2011
	% População estrangeira	2019
	% População estrangeira extracomunitária	2019
	Tx de variação População estrangeira	2010-2019
	Tx de variação População estrangeira extracomunitária	2010-2019
	Tx de variação população residente total	2001-2011 e 2009-2019
Índice de envelhecimento	2001, 2011, 2015 e 2019	
Tx de variação do índice de envelhecimento	2015-2019 e 2011-2019	
Económica	% População empregada setor secundário	2001 e 2011
	% Desempregados*****	2011, 2015 e 2019
	% (número índice) Poder de compra <i>per capita</i>	2017
	Beneficiários e % Beneficiários(as) do Rendimento Social de Inserção	2015 e 2019
	% População empregada	2001 e 2011
	Tx de variação desempregados	2011-2015 e 2015-2019
	Tx de variação Beneficiários(as) do Rendimento Social de Inserção	2015-2019
	Tx de variação população empregada	2001-2011
	Tx de variação população empregada no setor secundário	2001-2011

Fontes: INE, SEF, ACM, MAI.

*Os Partidos PSD e CDS foram às eleições em 2015 enquanto coligação. Desse modo, consideramos os dois partidos juntos para a variação 2015-2019.

** O PCP concorre sob a sigla CDU, em coligação com um pequeno partido ecologista que nunca concorreu isoladamente a eleições.

*** Dado existente apenas para 113 concelhos de Portugal Continental; os concelhos restantes foram excluídos do cálculo dessa correlação que, portanto, inclui apenas 113 unidades de análise.

**** Os dados referentes aos níveis de escolaridade referem-se aos indivíduos com 15 e mais anos.

***** O dado de desemprego engloba apenas os desempregados inscritos nos centros de emprego e de formação profissional, e não a totalidade dos desempregados.

estatísticas suportadas pelo *software* IBM SPSS 24: correlação de Pearson e regressão linear múltipla. Embora se tenha executado uma matriz de correlação de todas as variáveis entre si, reteve-se, como processo de análise fundamental, o vetor que inclui a correlação de cada indicador com a percentagem de votos obtida pelo Chega nas eleições legislativas de 2019, considerada como variável dependente. Retiveram-se, para análise, as variáveis com correlação mais elevada (em módulo) e significativa, tomando-se como referência coeficientes de correlação (R) superiores a 0,34.

A análise de correlação foi repetida considerando apenas os 109 concelhos da metade sul de Portugal, dada a relevância de uma análise que considerasse, complementariamente ao conjunto nacional, apenas os concelhos pertencentes a sete distritos localizados nessa área (Lisboa, Santarém, Portalegre, Évora, Setúbal, Beja e Faro), em virtude da sobre-representação de votos no Chega aqui detetada. A mesma análise foi realizada para a população residente cigana, sendo considerados apenas os 47 concelhos que dispunham dessa informação nesse recorte territorial.

Posteriormente, as variáveis foram submetidas a um modelo de regressão múltipla em que a percentagem de votos do Chega nas eleições de 2019 continuou a funcionar como variável dependente, e todas as restantes variáveis eleitorais, sociodemográficas e económicas juntas como independentes. Esse modelo, que permite aferir como determinados conjuntos de variáveis independentes (mais significativas) se conjugam para “explicar” a variável dependente, foi reproduzido para o conjunto dos municípios do sul.

A cartografia dos resultados eleitorais do Chega representa os Quocientes de Localização (QL)⁶ municipais, o que permite verificar a sobre e sub-representação dos resultados desse partido por concelho, em face da média nacional (1,3% dos votos). A espacialização dos QLS foi suportada pelo *software* ArcGIS 10.6.

A escolha da estratégia metodológica de análise de dados agregados (na ciência política também conhecida por “metodologia ecológica” ou “análise ecológica”), aqui adotada para a análise estatística, resulta de ser a única simultaneamente possível e exequível para alcançar os objetivos a que nos propusemos. Uma eventual recolha de dados individuais por inquérito sobre os eleitores do Chega em 2019 exigiria uma grande quantidade de meios; adicionalmente, seria muito incerto que, se contactados por inquiridores, esses eleitores aceitassem revelar o seu voto e fossem totalmente sinceros quanto às respetivas motivações.

Assim, são utilizados dados individuais agregados territorialmente, correlacionados com a votação no Chega nas legislativas de 2019, que foi também utilizada como variável dependente numa regressão múltipla. Esses procedimentos estão envolvidos na discussão sobre a “falácia ecológica” (Freire, 2001, pp. 33-43; King, 1997, pp. 3-34), cujos riscos nesses casos são respetivamente de correlações espúrias e de colinearidade entre variáveis. As correlações significativas retidas para análise ($R > 0,34$) não revelaram sinais desse problema, e a matriz de correlação de todas as variáveis independentes apontou também para colinearidades não muito significativas na maioria dos casos. De resto, é sabido que, na maioria das análises em ciências sociais e geografia, é comum existir algum grau

de correlação entre as variáveis que acaba por não afetar os resultados do modelo final, podendo mesmo auxiliar em alguns processos de interpretação.

O Chega no sistema político-partidário português: o discurso político, os resultados eleitorais e a sua interpretação

O sistema político-partidário português e a emergência do Chega

O sistema partidário português permaneceu até recentemente, no essencial, semelhante ao que se constituiu após a Revolução Democrática de abril de 1974, que derrubou o regime fascista do Estado Novo. Em 1975, houve eleições para uma Assembleia Constituinte, que aprovou a Constituição da República do novo regime, e em 1976 decorreram as suas primeiras eleições legislativas. Logo nessas duas eleições, PS e PSD (então PPD, de Partido Popular Democrático) emergiram como os dois principais partidos no país, vindo a consolidar-se como o “centrão” do regime, situação que ainda hoje se mantém. Também, desde 1975-76, PCP e CDS-PP emergiram como o terceiro e quarto partidos, alternadamente, o que se manteve até 2009, quando, pela primeira vez, o Bloco de Esquerda ultrapassou o PCP, que nesse ano foi o quinto partido mais votado.

Até recentemente, a única mudança importante e consistente em relação ao sistema fora o aparecimento do Bloco de Esquerda (BE), em 1999 (ver Quadro 2). Nesse ano, elegeu dois deputados e nas eleições seguintes iniciou uma tendência de crescimento que o colocou

na ordem de grandeza do PCP e CDS. Mas, nas eleições legislativas de 2015, o sistema partidário deu sinais importantes de mudança. Nesse ano, um partido animalista-ambientalista elegeu um deputado e, em 2019, conseguiu elegeer quatro. Também em 2019, outros três partidos elegeram o seu primeiro deputado no Parlamento, entre os quais o Chega, o que significou uma diversificação significativa das formações políticas representadas.

Em 2015, houve outro aspeto do sistema político-partidário que mudou. Desde a Revolução de 1974, a governação de Portugal esteve nas mãos do PS e do PSD, alternadamente ou coligados, por vezes com o CDS-PP. Este conjunto de partidos era, até então, conhecido como “o arco da governação”, por serem os únicos que governaram. Até então, o PS nunca tinha aceitado coligar-se com os partidos à sua esquerda no Parlamento, alimentando, num quadro antagónico ao PCP, uma fratura histórica que remetia para o final do período revolucionário, em 1975. Ademais, a existência de algumas posições vistas como incompatíveis em matérias como os compromissos internacionais de Portugal, as orientações de política económica, a proteção do trabalho ou o nível de intervenção do estado na economia foram impedindo a consecução de eventuais coligações, não só com o PCP, mas também com o BE.

Ora, na sequência das eleições legislativas de 2015, após um período de intensa crise económico-financeira que teve uma resposta austeritária de pendor neoliberal por parte do governo de direita (coligação PSD-CDS), que fez disparar o desemprego, reduzir os salários e diminuir a proteção social, o PS recusou a apoiar um governo minoritário de direita⁷ e negociou, pela primeira vez, o apoio

Quadro 2 – Partidos políticos com representação parlamentar em 2019

Partido	Ideologia	Votação em 2019 (%)	Nº de deputados em 2019	Representação parlamentar desde
Chega	Direita Nacionalista e Populista	1,29	1	2019
Partido Nacional Renovador (PNR)*	Direita Nacionalista Conservadora	0,33	0	*
Iniciativa Liberal	Liberalismo de Direita em todos os domínios	1,29	1	2019
CDS-PP	Direita Conservadora – Democracia-cristã	4,42	5	1976
Partido Social Democrata (PSD)	Liberalismo Económico de centro direita	27,76	79	1976
Pessoas, Animais, Natureza (PAN)	Animalista com tendência ambientalista e inclinação para a esquerda	3,32	4	2015
Partido Socialista (PS)	Socialismo democrático/ social-democracia (centro esquerda)	36,34	108	1976
Livre	Libertária de Esquerda com tendência para o socialismo democrático	1,09	1	2019
Bloco de Esquerda (BE)	Libertária de Esquerda com tendência para o socialismo democrático	9,52	19	1999
Partido Comunista Português (PCP)**	Comunismo	6,33	12	1976

Fonte: elaborado com base em informação dos sites partidários e do Ministério da Administração Interna (SGMAI, 2019).

* O PNR nunca elegeu deputados à Assembleia da República; foi incluído nesta lista devido à proximidade ideológica com o Chega e porque a correlação da votação desses dois partidos foi maior do que a de qualquer partido com representação parlamentar com o Chega.

** Desde 1987, o PCP concorre a eleições nacionais, coligado com um pequeno partido ecologista, o PEV, que nunca concorreu isoladamente a eleições legislativas.

parlamentar do PCP e do Bloco a um governo minoritário seu, que se propôs reverter, de forma progressiva e mitigada, algumas políticas impostas no quadriénio anterior, por exemplo nos domínios salarial, da proteção social e dos transportes urbanos. Esse facto – a nomeação, pela primeira e única vez na história da democracia lusa, de um primeiro-ministro não pertencente à força política vencedora das eleições, mas com apoio de uma maioria

negociada no Parlamento – constitui o terceiro elemento de rutura associado às eleições de 2015 (Freire, 2017).

Na República Portuguesa que saiu da Revolução de 25 de abril de 1974, os eleitores elegem, por sufrágio universal e direto, os deputados que compõem a Assembleia da República (também conhecida por “Parlamento”). Esses deputados são incluídos nas listas dos partidos políticos que concorrem a

cada eleição, organizadas por círculos eleitorais distritais,⁸ círculos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira e da emigração. Cada círculo eleitoral elege um número de deputados determinado em função do seu número de eleitores (exceto na emigração), pelo método proporcional de Hondt.

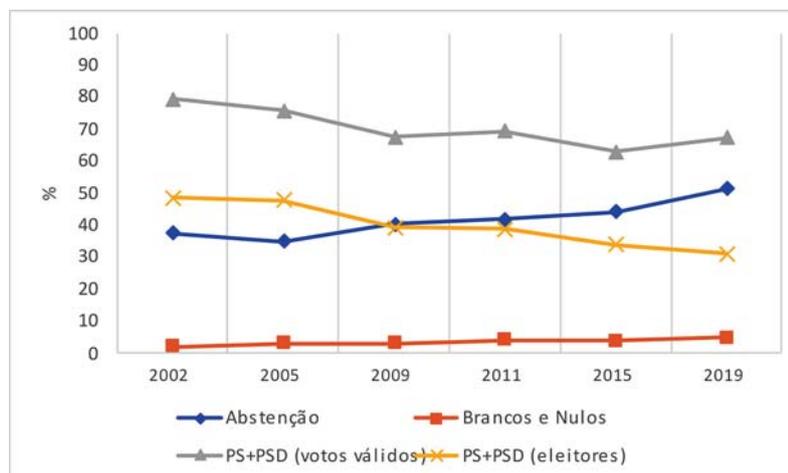
A emergência recente do Chega e de outros pequenos partidos que entraram na Assembleia da República pode ser vista como o resultado de uma tendência de erosão eleitoral dos partidos centrais no sistema político dos países europeus, que tem sido concomitante à ascensão de partidos de direita nacionalista e de causas temáticas, como o

ambientalismo e o animalismo, e por vezes também de partidos de esquerda que contestam a hegemonia neoliberal. Isso traduziu-se, por exemplo, em os partidos socialistas grego e francês terem deixado de ter os seus tradicionais papéis centrais no sistema, passando a atores de segundo plano.

Em Portugal, essa tendência tem-se também manifestado nas eleições legislativas desde o início do século, com o conjunto da votação no PS e no PSD a cair de quase 80% dos votos válidos, em 2002, para 67,4% em 2019 (Figura 1).

Note-se que usar os votos válidos como referência se reflete em percentagens mais elevadas do que usar os votantes (que incluem

Figura 1 – A erosão do centro político-partidário em Portugal no início do século XXI



Fonte dos dados: Ministério da Administração Interna (SGMAI, 2019).

também os votos brancos e nulos) ou os eleitores inscritos. No caso dos votantes, as percentagens reduzem-se dois a três pontos percentuais ante os votos válidos; mas no caso de a referência serem os inscritos, a soma da votação no PS como a do PSD passa a ser de 48,6% em 2002 e de 31,1% em 2019.

Nesse contexto, o facto de o Chega se ter apresentado pela primeira vez a votos nas eleições legislativas de 2019 e ter eleito de imediato o seu presidente-fundador, André Ventura, como deputado pelo círculo de Lisboa, reveste-se de particular significado, por se tratar de um partido com um discurso e propostas políticas que podem ser enquadradas na direita nacionalista e populista que tem crescido rapidamente em muitos países europeus. No seu Manifesto Político Fundador (Chega, s/d), o partido assume-se como “nacional, conservador, liberal e personalista”; e, nalgumas sondagens recentes, tem aparecido com intenções de voto muito superiores aos 1,29% que teve ao nível nacional.

Em Portugal, até recentemente, o voto antissistema e/ou populista com dimensão significativa e representação parlamentar era de esquerda, no Partido Comunista Português (PCP) e no Bloco de Esquerda (numa aceção abrangente de populismo), que conjuntamente obtinham cerca de 10 a 15% dos votos, com oscilações, nas eleições para a Assembleia da República.

O PCP, fundado em 1921 e com uma orientação marxista-leninista, pode ser visto como um partido tipicamente antissistema, com um vasto conjunto de críticas e propostas alternativas ao *statu quo*, com destaque para as orientações de política económica e o papel intervencionista do Estado. Já o Bloco de Esquerda, que tem centrado as suas

críticas não tanto no sistema, mas nos seus problemas e nas dificuldades de vida de vários segmentos da população, resulta da refundação e fusão de pequenos partidos da denominada esquerda radical que incorporaram “novas” orientações associadas, por exemplo, às dimensões diversificadas da subordinação (género, etnia, orientação sexual, estrutura etária) que vão para lá da exploração assente no posicionamento dos indivíduos no sistema económico (classes sociais) e valorizam os aspetos identitários.

Nos seus discursos, ambos chamam a atenção para as grandes desigualdades existentes no país e invocam, por vezes, uma oposição entre as pessoas comuns (o povo, num sentido mais monolítico no caso do PCP e mais diversificado no que concerne ao BE) e as classes dirigentes e os interesses plutocráticos, o que pode ser enquadrado no populismo diádico de esquerda. De resto, numa análise dos programas eleitorais dos principais partidos, entre 1995 e 2015, Lisi e Borghetto (2018) classificaram como populistas 29,4% dos parágrafos do programa do PCP e 17,9% dos parágrafos do programa do Bloco, face a, respetivamente, 18,6% e 4,3% dos seus programas em 2015.

Principais aspetos das propostas e do discurso eleitoral do Chega em 2019

A identificação do Chega como um partido simultaneamente “nacional, conservador, liberal e personalista” pode ser problemática, pois alguns desses pilares são potencialmente conflituantes entre si. Por exemplo, no seu Programa Político 2019 (Chega, 2019), o partido define-se como simultaneamente liberal e conservador, o que pode ser contraditório. Só

assim não é porque o Chega tem um programa económico ultraliberal e um programa identitário e de costumes conservador.

Relativamente às propostas, a dimensão liberal do Chega surge logo no início do seu Manifesto Político Fundador, no qual se diz que o partido “nasceu para reduzir o Estado às suas funções mínimas essenciais”. Essa ideia é especificada no Programa Político de 2019, que defende, por exemplo, a extinção do Ministério da Educação para que o Estado tenha uma função apenas arbitral na educação, com a extensão dessa lógica ao ensino superior, para o qual se defende a privatização das universidades públicas. Similarmente, afirma-se que o estado “não deverá, idealmente, interferir como prestador de bens e serviços” de saúde e não deverá ter posições em empresas, sem que seja proposta qualquer estratégia económica.

Mas o que mais notoriamente tem distinguido o Chega dos restantes partidos, e que mais impacto mediático tem tido, é um discurso conservador e identitário que, ao mesmo tempo que sublinha o papel da Igreja Católica na estruturação das civilizações europeia e portuguesa e faz a apologia da identidade nacional supostamente una e estática, estigmatiza alguns grupos étnicos específicos (e.g. ciganos) com base na repetição de estereótipos.

Assim, no seu Manifesto Político Fundador, o partido tem como objetivo a “proibição de práticas políticas e religiosas que ofendam o ordenamento jurídico português e a raiz cultural europeia (mormente, o antissemitismo, as ideologias do género, a aplicação da *Sharia*, a excisão, os casamentos forçados de menores, a inibição da sua frequência da escolaridade mínima obrigatória, o racismo de qualquer natureza, entre outras práticas vigentes – e impunes – em comunidades que, para além de

tudo, ainda se beneficiam de assistência do Estado, sem adimplemento das normas legais e gerais aplicáveis” (Chega, s/d). Para além de se misturarem, nesses exemplos, elementos de teor diverso e mesmo contraditório (a “ideoogia de género” e o “racismo de qualquer natureza”, mas criticando o apoio do Estado a membros de algumas comunidades), fica implícita uma atitude estigmatizante e mesmo xenófoba em relação à comunidade cigana), que identifica desafios, mas não se preocupa em considerar tendências de transformação e desvaloriza políticas públicas capacitantes e direcionadas para a mudança social.

Paralelamente, e também na linha do que do tem sido o discurso da direita nacionalista noutros países europeus, o Chega afirma que “assentará prioritariamente a sua acção no combate ao ‘politicamente correcto’, à corrupção dos interesses, à censura institucionalizada, à imigração ilegal, às fragilidades no controlo das fronteiras e à impunidade crescente do crime organizado e violento”.

André Ventura ascendeu a personalidade política nacional em 2017, quando, no âmbito da sua campanha como candidato, pelo PSD, à presidência (prefeito) do município de Loures fez declarações em que falava da impunidade na etnia cigana e dizia que esta vivia quase exclusivamente de subsídios do Estado. Referiu-se aos ciganos também como sendo frequentemente geradores de desastros, algo que aparece em vários relatos da comunicação social (recorde-se, por exemplo, o ataque a um quartel de bombeiros em Borba, em 2019, por um grupo de elementos de etnia cigana local).⁹ Mais recentemente, a propósito da epidemia de Covid-19, propôs que fosse adotado um plano de confinamento específico para a comunidade cigana (porque

supostamente havia violação sistemática das regras de confinamento impostas a toda a população por parte de segmentos da comunidade cigana, segundo foi relatado na comunicação social).¹⁰ Essa população está em Portugal há pelo menos cinco séculos, e a falta de reconhecimento social tem-se traduzido, no passado e no presente, em práticas e discursos de discriminação e racismo que claramente têm dificultado processos de aproximação entre os ciganos e a população maioritária lusa (Mendes, Magano e Candeias, 2014).

A votação no Chega por municípios em 2019

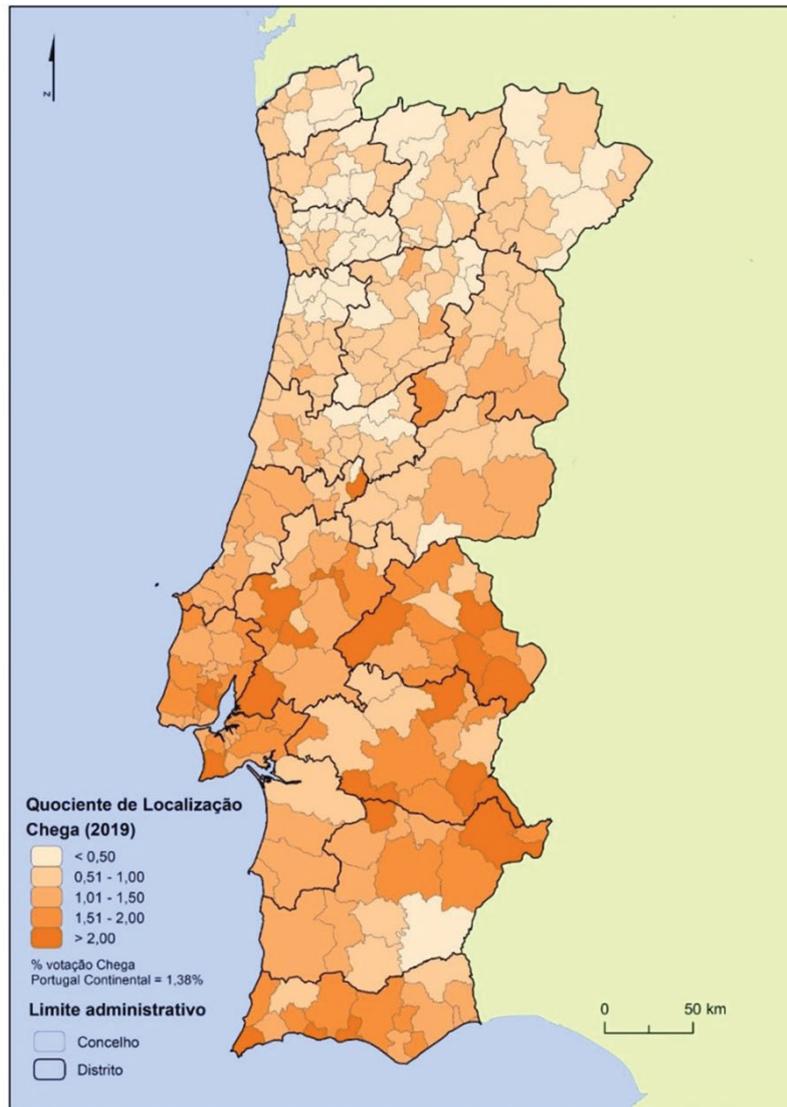
A votação no Chega nas eleições legislativas que decorreram em 6 de outubro de 2019 apresenta um padrão territorial surpreendente, a avaliar pelo que tem sido a geografia da tradicional divisão entre a esquerda e a direita herdada da fundação do regime democrático, em que a direita tem sido mais forte no Norte e a esquerda mais forte no Sul. Essa divisão resultou de, logo em 1975, o voto nos quatro partidos que se configuraram como estruturantes do sistema político-partidário democrático ter apresentado uma distribuição geográfica clara e que tendencialmente se tem mantido nas suas principais características, apesar de elas terem começado a esbater-se nas eleições legislativas seguintes (Gaspar e André, 2018, pp. 160-164).

O voto no PSD apresentou logo de início uma forte dicotomia Norte-Sul, com algumas exceções no Norte do Alentejo e Algarve. A mesma dicotomia aconteceu com o voto no CDS-PP, mas com áreas de influência mais dispersas (pela menor dimensão desse partido) e maior dificuldade de penetração no Sul (Gaspar, André e Honório 2018, pp. 102-108). O PS apresentou um padrão menos concentrado do

que o dos outros três partidos, com implantações mais fortes no vale do Tejo e Algarve, e ainda em áreas industriais do Centro e do Norte Litoral, associadas também ao voto urbano, que tem sido uma das suas características. Note-se que o Bloco de Esquerda, que se afirmou a desde 1999, apresenta também um voto concentrado nos centros urbanos. Por seu lado, historicamente o PCP tem tido o seu voto mais concentrado do que o dos outros três partidos referidos, essencialmente no Alentejo e nalguns concelhos da área metropolitana de Lisboa, mesmo num contexto em que tem sofrido uma tendência lenta e prolongada de perda de apoio eleitoral.

Ora, o mapa do quociente de localização da votação no Chega por concelho revela precisamente que é no Sul, até ao vale do Tejo (inclusive), que esse novo partido de direita populista apresenta votações acima da sua percentagem nacional (Figura 2). Essa mancha alarga-se aos municípios do litoral Oeste a norte de Lisboa, até próximo de Coimbra, e a alguns concelhos da Beira Interior, mas com valores inferiores aos registados mais a sul. Os municípios com maior incidência de votação no Chega encontram-se principalmente no Alentejo, sobretudo interior, na área metropolitana de Lisboa e Vale do Tejo e, ainda, no Algarve central e ocidental, padrão que até certo ponto coincide com o do Partido Comunista Português. Essa sobreposição com um partido que ideologicamente é muito o seu oposto levanta questões interessantes para análise, devendo sublinhar-se, antes de mais, um aspeto comum a esses dois partidos – ambos são vistos como fenómenos que refletem descontentamentos a que o sistema (e.g. partidos do, até 2015, designado “arco da governação”) não tem dado respostas.

Figura 2 – Quocientes de Localização dos votos válidos no Chega nas eleições para a Assembleia da República, 2019



Além disso, o voto no PCP é habitualmente classificado como sendo “de protesto” (e também o voto no Bloco e nos pequenos partidos). Ora, isto tem ressonâncias óbvias com a geografia do descontentamento, assente na votação nos partidos de direita populista, com base em fenómenos claros de rejeição do sistema.

Hipóteses explicativas para o padrão municipal de voto no Chega: correlações lineares simples significativas e regressão múltipla com variáveis eleitorais, sociodemográficas e económicas

A correlação linear simples entre a votação percentual no Chega por município nas eleições legislativas de outubro de 2019 e um conjunto de variáveis eleitorais, sociodemográficas e económicas revelou valores do

coeficiente de Pearson significativos para 13 delas (ver Quadro 3). Sem surpresa, a maior correlação encontrada foi com a votação no Partido Nacional Renovador (0,56), um pequeno partido de direita nacionalista, com aspetos de extrema direita, estabelecido há vinte anos por via da refundação de um pequeno partido moribundo preexistente e que nunca conseguiu ter sucesso eleitoral nem eleger qualquer deputado ao Parlamento. Naturalmente, a semelhança programática entre ambos explica a forte correlação entre a territorialização das suas votações.

O que é surpreendente, tal como referido na análise do mapa da votação municipal, é a correlação relativamente elevada e positiva existente entre os padrões territoriais da votação no Chega e no PCP (que concorre sob a sigla CDU, por coligação com um pequeno

Quadro 3 – Correlações significativas com a votação municipal no Chega, Portugal Continental

	Correlação de Pearson
% Partido Nacional Renovador-PNR (2019)	0,555**
Tx. de variação na abstenção 2015-2019	0,533**
% população com 15 e mais anos com ensino secundário (2011)	0,470**
% de população cigana	0,457**
% no partido PCP-PEV-2019	0,420**
% população estrangeira (2019)	0,342**
% Partido Social-Democrata-PSD (2019)	-0,551**
% população empregada setor secundário (2011)	-0,481**
Tx. de variação do índice de envelhecimento (2011-2019)	-0,466**
Tx. de variação do índice de envelhecimento (2015-2019)	-0,410**
Tx. de variação do partido Bloco de Esquerda-BE (2015-2019)	-0,43**
% população com 15 e mais anos com até o 9º ano de escolaridade	-0,397**
Tx. de variação do partido PS (2015-2019)	-0,362**
% votos no Chega (2019): Variável dependente	

** Correlação significativa ao nível 0,01 (bilateral).

Fonte: cálculos dos autores sobre dados do INE e do MAI.

partido ecologista, o PEV). Esse coeficiente de correlação de 0,42 é mesmo o único positivo e forte com um partido importante no sistema político português.

Inversamente, a votação municipal no Chega, em 2019, apresenta uma correlação também relativamente forte, mas negativa (-0,55), com a votação no PSD – isto é, onde mais se concentra o voto no PSD, menor foi a votação do Chega. E apresenta também correlações negativas relevantes com a variação 2015-2019 das votações no Bloco de Esquerda (-0,43) e no PS (-0,36). Mas aqui estamos no domínio do expectável: quanto maior a votação no Chega, menor o crescimento do Bloco e do PS, partidos cujos princípios são opostos aos do Chega.

Finalmente, ainda no domínio das variáveis eleitorais, foi encontrada uma correlação forte (0,53) entre a variação da abstenção 2015-2019 e a votação no Chega, indiciando que o partido conseguiu maior penetração em municípios nos quais a percentagem de eleitores que desiste do sistema mais cresceu. Tendo em vista que a abstenção em Portugal pode frequentemente ser interpretada como um protesto passivo, no sentido de desistência em face do sistema, este é mais um indicador que associa a votação no Chega ao descontentamento dos eleitores e ao seu protesto, a par da correlação com a votação no PCP.

Entre as variáveis de âmbito socio-demográfico, a correlação mais forte (0,47) regista-se com a percentagem de população que concluiu o ensino secundário, existindo inversamente uma correlação negativa com a percentagem de população que não concluiu mais do que o 9º ano. Considerando que na Europa o voto na direita populista tende a ser

maior entre a população menos escolarizada, esses dados não têm uma interpretação óbvia. O mesmo se pode dizer sobre as importantes correlações negativas da votação no Chega por municípios e a variação do índice de envelhecimento entre 2011 e 2019 (-0,47%) e entre 2015 e 2019 (-0,41), pois os estudos que têm sido feitos em nível europeu indicam uma tendência de maior penetração desse tipo de partidos entre os eleitores mais velhos.

As correlações positivas da votação no Chega com a percentagem de estrangeiros residentes (0,34) e, sobretudo, com a percentagem de população cigana (0,46) vão no sentido previsível, levando-se em consideração o que se conhece para outros países. Este aspeto é particularmente significativo também devido à ênfase dada pelo líder do partido às questões ligadas a etnia cigana desde que se afirmou no espaço político-midiático português.

Das variáveis de natureza económica testadas, só a percentagem de população empregada no setor secundário apresenta uma correlação relevante (-0,48) com a votação do Chega por concelho. Mas esta é uma variável importante, à luz do que já se sabe sobre a geografia do descontentamento na Europa, em que o voto na direita antissistema está associado ao declínio económico de longo prazo em regiões industriais.

Estes elementos permitem confirmar uma associação geográfica entre o voto no Chega e o descontentamento político-eleitoral, devido à sua sobreposição quer ao voto comunista quer à subida recente da abstenção. E isto surge ligado à presença de população estrangeira e de população cigana portuguesa.¹¹ Em simultâneo, nos locais onde há mais indústria, a votação no Chega foi tendencialmente menor.

A coincidência entre a maior penetração eleitoral do Chega e a presença de população estrangeira e de população cigana portuguesa vai ao encontro de alguns dados do Estudo Eleitoral Português de 2019 analisados por Magalhães (2020), segundo os quais uma esmagadora maioria de 88% dos eleitores do Chega considera que “as minorias deviam adaptar-se aos costumes e tradições de Portugal” (face a 63% entre os votantes nos outros partidos em 2019); enquanto 62% defenderam que ter antepassados portugueses é “muito importante” para se ser “verdadeiramente português” (face a 36% entre os votantes nos outros partidos no mesmo ano). Mas essa coincidência deve ser interpretada com cautela, porque estamos perante um fenómeno muito recente e porque, no mesmo Estudo Eleitoral, 88% dos votantes no Chega

disseram que “os imigrantes são bons para a economia portuguesa” (face a 63% dos votantes nos outros partidos) e 25% disseram que os imigrantes fazem aumentar a criminalidade, menos do que os 28% de votantes nos outros partidos e bastante menos do que os 35% de abstencionistas que manifestaram a mesma opinião.

Como complemento à análise dos coeficientes de correlação de Pearson, o modelo de regressão múltipla construído para testar a associação da percentagem de votos obtidos pelo Chega às variáveis eleitorais, sociodemográficas e económicas, agora assumidas de forma conjunta, confirmou essencialmente o modo como algumas variáveis políticas e sociodemográficas já destacadas se combinam para explicar o padrão de votação municipal no Chega (Quadro 4).

Quadro 4 – Regressão múltipla passo a passo (resultados sucessivos)

(Variável dependente – Percentagem de votos no Chega nos municípios de Portugal Continental nas Legislativas de 2019)

Modelo (etapa)	Variáveis	R	R ²	R ² ajustado
1	% Partido Nacional Renovador – PNR (2019)	0,555	0,308	0,305
2	Tx. variação da abstenção (2015-2019)	0,670	0,448	0,444
3	Tx. variação Índice de Envelhecimento (2011-2019)	0,703	0,495	0,489
4	% Beneficiários(as) Rendimento Social de Inserção (2015)	0,735	0,541	0,534
5	% população com 15 e mais anos com ensino secundário (2011)	0,760	0,577	0,569
6	Beneficiários(as) do Rendimento Social de Inserção (2015)	0,785	0,616	0,608
7	Tx de variação população empregada no setor secundário (2001-2011)	0,800	0,640	0,630

Nota: de acordo com o teste F, todas as variáveis incluídas nessas etapas são significativas a um nível de 0,05.

Fonte: cálculos dos autores sobre dados do INE e do MAI.

Em termos políticos, continuam a destacar-se a percentagem de votos no PNR e a taxa de variação da abstenção, que se assumem como as variáveis com maior poder explicativo e que são incorporadas nos dois primeiros passos do modelo. Isto confirma a dimensão ideológica do voto (o nacionalismo populista de extrema direita partilhado com o PNR) e o elemento de protesto e descontentamento ante o sistema, que pode ser interpretado a partir do contributo da variação da percentagem de abstenção para explicar os resultados do Chega. Note-se que a ausência de outras variáveis políticas no conjunto das retidas como mais significativas neste modelo de carácter multivariado (com destaque para as percentagens de votos no PSD e no PCP-PEV,¹² que registam coeficientes de correlação relativamente elevados, embora de sinais diferentes, com a percentagem de votos obtida pelo Chega em 2019), justifica maior refinamento na análise dessas ligações simples, algo que valerá a pena efetuar no futuro com o apoio de mais informação sobre efetivas transferências de voto. Mesmo assim, vale a pena desde já alertar para o facto de as correlações entre as percentagens de votos obtidas por esses dois partidos em 2019 e a variação da percentagem de abstenção entre 2015 e 2019 serem mais fortes (embora com sentido positivo no caso do PCP-PEV e negativo no caso do PSD) do que as correlações entre as supracitadas percentagens e a percentagem de votação do Chega no mesmo ato eleitoral. Como a variável correspondente à abstenção é uma das mais fortes do modelo, a sua redundância com as percentagens de votos no PSD e no PCP/PEV não só ajuda a explicar a redução do significado estatístico destas na regressão múltipla, como chama a atenção para que

eventuais ligações ou transferências de voto entre esses eleitorados impliquem uma análise do papel da abstenção no processo.

Relativamente às dimensões sociodemográfica e económica, os resultados do modelo confirmam a aparente originalidade do perfil dos votantes do Chega em face do que tem sido detetado em estudos efetuados para partidos semelhantes em outros países europeus (eleitores menos envelhecidos e com qualificações algo mais elevadas no caso português), embora o facto de se tratar de uma “votação pioneira” (foi a primeira vez que o partido se apresentou a eleições) justifique prudência nessa análise comparativa. Ainda no âmbito social, o modelo incorpora, ainda que de forma indireta (por via das variáveis associadas ao Rendimento Social de Inserção – RSI), a proporção de população cigana¹³ e, de forma mais alargada, a proporção de população em situação de dependência e forte desvantagem social no quadro combinado de explicações para o voto no Chega. Efetivamente, um discurso de carácter xenófobo particularmente direcionado para o grupo étnico cigano, que, como vimos, veicula sistematicamente a associação deste à subsidiodependência, parece encontrar eco junto dos eleitores que residem em municípios onde a população que recebe RSI é mais significativa, sendo fácil associar esta à etnia cigana, mesmo que constitua uma percentagem minoritária do conjunto de beneficiários.

A metade sul de Portugal enquanto paisagem eleitoral preferencial do Chega – contributos breves para uma interpretação

Quando consideramos as correlações entre a votação no Chega por municípios e as variáveis analisadas apenas relativamente aos municípios da metade sul de Portugal, fica claro que

perdem peso as correlações significativas com variáveis de natureza eleitoral e ganham peso as correlações significativas com variáveis socioeconómicas (ver Quadro 5). Nessa parte do país em que o partido conseguiu maior votação, deixa de ser importante a correlação com o voto comunista e é menos forte a correlação com o voto no PNR. A correlação com a presença de população cigana é ainda mais forte do que para o total do país, mas deixa de ser relevante a correlação com a presença de população estrangeira.

Simultaneamente, ganham peso as variáveis mais ligadas a dificuldades económicas, passando a haver correlações significativas com a percentagem de beneficiários do Rendimento Social de Inserção (população pobre) e de população desempregada, mantendo-se presente a correlação negativa com o emprego industrial. Além disso, deixam de

aparecer correlações significativas com os níveis de instrução e surgem com a população jovem (positiva) e com o índice de envelhecimento (negativa).

Essas particularidades dos resultados do Chega nas áreas em que obteve votações mais expressivas parecem indicar um maior peso dos problemas económicos nas motivações dos eleitores, mas tais problemas podem ser interpretados como algo que está ligado à presença de populações de imigração recente ou ciganas, como é veiculado pelo discurso populista triádico de direita. De resto, como referimos anteriormente, o estereótipo que associa o Rendimento Social de Inserção a pessoas de etnia cigana evidencia precisamente esse tipo de ligações.

A regressão múltipla aplicada às mesmas variáveis e considerando a percentagem de votos no Chega como variável dependente, para o

Quadro 5 – Correlações significativas com a votação municipal no Chega nos municípios do sul de Portugal

	Correlação de Pearson
% de população cigana	0,533**
% Beneficiários(as) Rendimento Social de Inserção (2019)	0,472**
% Beneficiários(as) Rendimento Social de Inserção (2015)	0,439**
% População desempregada (2019)	0,375**
Tx. de variação PAN (2015-2019)	0,361**
% Abstenção (2019)	0,354**
% população jovem 15-29 anos (2011)	0,350**
% Partido Nacional Renovador-PNR (2019)	0,349**
% população empregada setor secundário (2011)	-0,385**
Índice de envelhecimento (2019)	-0,351**
% votos no Chega (2019): Variável dependente	

** Correlação significativa ao nível 0,01 (bilateral).

Fonte: cálculos dos autores sobre dados do INE e do MAI.

conjunto dos municípios da metade sul do país (Quadro 6), confirma o maior peso das variáveis relacionadas às dificuldades económicas, com destaque para o RSI, bem como a associação ao emprego industrial, que tem na sua base um princípio inverso (quanto maior este, menor a percentagem de votos no Chega).

Contudo, nesse modelo multivariado, as variáveis eleitorais dão contributos interessantes, mantendo-se a percentagem de votos no PNR como o indicador mais forte, se bem que perdendo significado diante do modelo que considera todos os municípios do país. Adicionalmente, o modelo integra, como elementos da explicação combinada para a percentagem de votos obtidos pelo Chega nos municípios da metade sul de Portugal, as taxas de variação (2015-2019) das votações em dois partidos relativamente jovens (Bloco de Esquerda e PAN) que podem ser posicionados na área do protesto e que aparecem frequentemente

associados a direitos particulares (e.g. de grupos sociais específicos; dos animais). Note-se que as correlações lineares simples de Pearson entre as variações na percentagem de cada um desses partidos e a percentagem do Chega têm sentido distinto, verificando-se um valor negativo no caso do BE (os padrões geográficos têm elementos de antítese um em relação ao outro) e positivo no que respeita ao PAN (os padrões apresentam elementos de sobreposição). Finalmente, a percentagem de votos no PCP-PEV entra como a última variável independente do modelo, confirmando, para a área do país onde o Partido Comunista tem tradicionalmente maior implantação, alguma proximidade ao padrão de votação do Chega, se bem que isto tenha de ser analisado em ligação com outras variáveis e considerando a redução na correlação de Pearson entre esses dois indicadores, quando comparada com o valor obtido para o conjunto dos municípios do país.

Quadro 6 – Regressão múltipla passo a passo (resultados sucessivos) – municípios do sul de Portugal
(Variável dependente – Percentagem de votos no Chega nas Legislativas de 2019)

Modelo (etapa)	Variáveis	R	R ²	R ² ajustado
1	% Beneficiários(as) Rendimento Social de Inserção (2019)	0,472	0,223	0,215
2	% Partido Nacional Renovador-PNR (2019)	0,632	0,400	0,389
3	Tx. de variação do partido Bloco de Esquerda-BE (2015-2019)	0,684	0,468	0,453
4	% população empregada setor secundário (2011)	0,707	0,500	0,481
5	Beneficiários(as) do Rendimento Social de Inserção (2019)	0,726	0,526	0,504
6	Tx. de variação PAN (2015-2019)	0,740	0,547	0,521
7	% no partido PCP-PEV-2019	0,753	0,566	0,536

Nota: de acordo com o teste F, todas as variáveis incluídas nessas etapas são significativas a um nível de 0,05.
Fonte: cálculos dos autores sobre dados do INE e do MAI.

Conclusão

O Chega começou a afirmar-se no espaço político-partidário português com algumas características específicas em face de fenómenos semelhantes noutros países europeus. Uma dessas características é que se o seu programa político é radicalmente neoliberal do ponto de vista económico e aparece marcado por contradições relativamente à inserção da economia portuguesa em arranjos internacionais potencialmente prejudiciais a partes da população. Por exemplo, no que respeita ao projeto Europeu, os apoios explícitos existentes em documentos do partido e declarados pelo seu líder são contraditados por críticas ao controlo da economia nacional por parte dos países mais avançados da UE que, entre outras coisas, implicariam uma ação de recuperação da autonomia na emissão de moeda (Marchi, 2020).

O eixo discursivo do Chega em que mais se identifica a semelhança com essa nova direita nacionalista é o identitário, sendo clara uma forte preocupação conservadora. Essa dimensão identitária, a par da dicotomia entre o povo e uma classe dirigente tida como oligárquica, e entre os portugueses “de origem” e os estrangeiros e membros de grupos étnicos não lusos (em particular a população cigana), faz do Chega um exemplo do populismo triádico de direita que tem crescido na Europa nos anos mais recentes.

A geografia eleitoral do Chega, pelo menos num primeiro momento, que corresponde às eleições legislativas de outubro de 2019, revelou-se contraintuitiva em relação ao que tem sido a implantação territorial dos partidos

de direita em Portugal, pois a sua maior penetração ocorreu em áreas (metade sul de Portugal) onde historicamente tem mais força o voto de esquerda, sobretudo o comunista.

A correlação positiva da votação no Chega por municípios com a do PCP (representado pela CDU) e, principalmente, com o crescimento da abstenção confirma a ideia de os seus eleitores estarem sobretudo em grupos socioeconómicos descontentes, ou ressentidos, com as dificuldades do dia-a-dia e com o sistema político-partidário, tal como tem acontecido noutros países europeus. Esse descontentamento, que também tira partido de alguma desmobilização eleitoral noutros campos, tanto à direita (caso do CDS, partido cristão e conservador), como à esquerda (por exemplo, na área do PCP), aparece também relacionado com questões identitárias, o que transparece através das fortes correlações com a percentagem de população estrangeira e, sobretudo, cigana em cada concelho.

Note-se que as variáveis de natureza sociodemográfica mais correlacionadas com a votação no Chega apontam para uma sociologia dos seus eleitores um pouco atípica ante o que tem sido encontrado nos estudos sobre esse fenómeno na generalidade dos países europeus, porque existem correlações negativas com a população menos instruída e com o aumento recente do índice de envelhecimento. Essa sociologia atípica é corroborada pelo modelo de regressão múltipla aplicado ao conjunto de variáveis eleitorais, sociais e económicas utilizado para explicar a percentagem de votação no Chega nos municípios portugueses.

Sendo menos óbvia, encontra-se também alguma relação entre o padrão territorial da votação no Chega e variáveis ligadas à falta

de dinamismo económico. Isto decorre de se ter detetado uma menor penetração deste partido nas áreas onde há mais emprego na indústria e uma presença mais significativa nos municípios com maior percentagem de população que recebe Rendimento Social de Inserção, situação mais clara no caso da metade sul do país, onde o Chega apresenta maiores votações.

Estes resultados mostram claramente que a geografia do voto no Chega se insere naquilo a que, na Europa, se tem chamado de geografia do descontentamento, ou ressentimento, com uma base eleitoral que responde ao mesmo tipo de motivações. Os votantes neste novo partido apresentam características sociodemográficas um pouco atípicas no contexto europeu, mas a respetiva distribuição territorial tem uma significativa correspondência com a de variáveis características de preocupações identitárias e, em menor grau, de dificuldades económicas.

Note-se que essa tentativa de esboçar uma geografia do descontentamento em Portugal decorreu quando o fenómeno de uma possível revolta eleitoral associada aos problemas de setores populacionais com dimensão importante era ainda embrionário, tendo começado a tornar-se visível justamente nas eleições cujos resultados aqui analisámos. Considerando que todo o contexto leva a supor um

possível crescimento rápido do Chega, o padrão territorial da sua votação e algumas características da sua base de eleitores poderão também sofrer alterações em próximas eleições.

Por último, há que referir duas limitações da análise que justificam uma exploração em trabalhos posteriores. Em primeiro lugar, a não inclusão de variáveis socioprofissionais, designadamente considerando situações na profissão, desconsidera uma dimensão complementar potencialmente importante para explicar os padrões geográficos de voto detetados. Em segundo lugar, a diversidade interna de muitos concelhos em termos demográficos, sociais e económicos, com destaque para os maiores e mais urbanizados, traduz-se, provavelmente, em valores de correlação mais baixos entre esse tipo de variáveis e os resultados eleitorais do Chega. A obtenção de resultados mais claros e robustos poderia partir de um tratamento da informação em nível submunicipal (freguesias), pelo menos para uma amostra de municípios onde o Chega obteve resultados mais expressivos. Infelizmente, porque sentimos necessidade de fazer, inicialmente, uma abordagem que conjuga componentes mais gerais com uma escala de análise um pouco maior (o município), já não houve espaço para efetuar o aprofundamento no nível da freguesia, que terá de ficar para um próximo trabalho.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3206-5522>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

paulo.madeira@campus.ul.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0001-5935-9390>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

katielle@campus.ul.pt

[III] <https://orcid.org/0000-0002-0976-044X>

Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

jmalheiros@campus.ul.pt

Nota de agradecimento

Os autores agradecem a Diogo Gaspar Silva pelo apoio técnico no tratamento da informação estatística e confecção do mapa. Também são gratos ao Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, I.P.) no âmbito das subvenções “UIDB/ GEO/00295/2020” e “UIDP/GEO/00295/2020”, pelo apoio financeiro para a tradução do manuscrito para o inglês. Finalmente, os autores expressam reconhecimento aos revisores anónimos pelos valiosos comentários e sugestões, embora o conteúdo do artigo e as ideias nele expressas sejam da inteira responsabilidade dos seus autores.

Notas

- (1) Embora o Chega tenha sido a primeira força política dessa área ideológica a eleger um deputado, esse tipo de discurso e orientação está também na matriz do Partido Nacional Renovador (PNR), uma pequena força política que concorre às eleições parlamentares desde 1999, apesar de nunca ter conseguido eleger qualquer parlamentar.
- (2) Disponível em: <http://www.resultadoseleitorais.azores.gov.pt/Resultados.aspx>. Acesso em: 14 dez 2020.
- (3) No original: “More concretely, we define populism as a thin-centered ideology.”
- (4) Por razões de simplificação da análise, consideraram-se apenas os 278 municípios de Portugal continental, o que implicou excluir os 30 municípios das regiões autónomas insulares atlânticas dos Açores e da Madeira.
- (5) Concelho é um sinónimo de município.

- (6) Os QLS resultam da divisão da percentagem de votos obtidos pelo Chega em cada município pela percentagem de votos que conseguiu em nível nacional. Isto permite identificar o nível de sobre-representação (valores superiores à unidade) ou sub-representação (valores inferiores à unidade) das votações registradas em cada município.
- (7) O PSD e o CDS, que governaram Portugal na legislatura anterior (2011-2015), concorreram coligados nas eleições de 2015 sob a designação “Portugal à Frente” e obtiveram o maior número de votos, o que significou, no quadro dos princípios da política portuguesa, que o líder dessa coligação foi o primeiro a ser chamado para formar governo.
- (8) Em Portugal, os distritos são unidades territoriais de escala sub-regional para fins administrativos.
- (9) Reportagem com André Ventura (Bugalho, 2017).
- (10) Reportagem com André Ventura (Banha, 2020).
- (11) Residem em Portugal alguns ciganos estrangeiros, sobretudo de nacionalidade romena, mas o seu número é muito pouco significativo quando comparado com a população cigana portuguesa.
- (12) Note-se que o coeficiente de correlação de Pearson resultante da associação entre as percentagens obtidas por estes dois partidos a nível municipal nas eleições legislativas de 2019 é bastante elevado, embora de sinal negativo (-0,791). Isto aponta, desde logo, para alguma redundância entre os dois padrões.
- (13) Note-se que a variável referente à população cigana não pode ser incorporada nesses modelos de regressão porque, como vimos, apenas existem dados para 113 unidades de análise (concelhos) e não para as 278 que são cobertas pelas restantes variáveis.

Referências

- BANHA, A. T. (2020). Reportagem com André Ventura: “Chega quer plano de confinamento ‘específico’ para comunidade cigana”. *Jornal I online*, 4/5. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/artigo/695215/chega-quer-plano-de-confinamento-especifico-para-comunidade-cigana>. Acesso em: 27 ago 2020.
- BONIKOWSKI, B. (2017). Ethno-nationalist populism and the mobilization of collective resentment. *The British Journal of Sociology*, v. 68, n. S1.
- BUGALHO, S. (2017). Reportagem com André Ventura: “Os ciganos vivem quase exclusivamente de subsídios do Estado”. *Jornal I online*, 17/1. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/artigo/572563/andre-ventura-os-ciganos-vivem-quase-exclusivamente-de-subsidios-do-estado>. Acesso em: 27 ago 2020.
- CHEGA (2019). Programa Político 2019. Disponível em: <https://partidochega.pt/programa-politico-2019/>. Acesso em: 27 ago 2020.
- CHEGA (s/d). Manifesto Político Fundador. Disponível em: <https://partidochega.pt/manifesto/>. Acesso em: 19 ago 2020.

- DIÁRIO DE NOTÍCIAS (2019). Ciganos, imigrantes e prisões. O que diz André Ventura. Disponível em: <https://www.dn.pt/poder/ciganos-imigrantes-e-prisoos-o-que-diz-andre-ventura-11379814.html>. Acesso em: 19 ago 2020.
- DIJKSTRA, L.; POELMAN, H.; RODRÍGUEZ-POSE, A. (2019). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, v. 54, n. 6, pp. 737-753. DOI: 10.1080/00343404.2019.1654603.
- FERRÃO, J. (2019). “Para uma geografia com todos os lugares: reflexões a partir do caso europeu”. In: FERREIRA, A. et al. *Produção do espaço – Emancipação social, o comum e a “verdadeira democracia”*. Rio de Janeiro, Consequência Editora.
- FREIRE, A. (2001). *Mudança eleitoral em Portugal: clivagens, economia e voto em eleições legislativas, 1983-1999*. Oeiras, Celta.
- _____. (2017). *Para lá da “Geringonça”: o governo de esquerdas em Portugal e na Europa*. Lisboa, Contraponto.
- FREIRE, A. (2019a). Populismo (I): Um Programa Analítico. *A Vaca Voadora*, 23 de outubro. Disponível em: <https://avacavoadora.pt/populismo-i-um-programa-analitico/>. Acesso em: 16 dez 2020.
- _____. (2019b). Populismo (II): Um Programa Político para a Esquerda? *A Vaca Voadora*, 28 de novembro. Disponível em: <https://avacavoadora.pt/populismo-i-um-programa-analitico/>. Acesso em: 16 dez 2020.
- FUKUYAMA, F. (2019). *Francis Fukuyama: políticos conservadores à la Trump não sabem governar*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/francis-fukuyama-politicos-conservadores-a-la-trump-nao-sabem-governar/>. Acesso em: 10 jul 2020.
- GASPAR, J.; ANDRÉ, I.; HONÓRIO, F. (2018). “As eleições para a Assembleia da República: 1979-1983. Estudo de Geografia Eleitoral”. In: ESTEVENS, A.; CARMO, A. *Isabel André, uma geógrafa inquieta: textos escolhidos*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.
- GASPAR, J.; ANDRÉ, I. (2018). “Portugal – Geografia Eleitoral: 1975-1987”. In: ESTEVENS, A.; CARMO, A. *Isabel André, uma geógrafa inquieta: textos escolhidos*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.
- GORDON, I. (2018). In what sense left behind by globalisation? Looking for a less reductionist geography of the populist surge in Europe. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, pp. 95-113. DOI: 10.1093/cjres/rsx028.
- GUILLY, C. (2014). *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*. Champs actuel. Paris, Flammarion.
- JUDIS, J. B. (2016). *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. Nova York, Columbia Global Reports.
- KING, G. (1997). “Qualitative Overview”. In: KING, G. *A solution to the ecological inference problem. Reconstructing individual behavior from aggregate data*. Princeton, Princeton University Press.
- LISI, M.; LLAMAZARES, I.; TSAKATIKA, M. (2019). Economic crisis and the variety of populist response: evidence from Greece, Portugal and Spain. *West European Politics*, v. 42, n. 6, pp. 1284-1309. DOI: 10.1080/01402382.2019.1596695.



- LISI, M.; BORGHETTO, E. (2018). Populism, Blame Shifting and the Crisis: Discourse Strategies in Portuguese Political Parties. *South European Society and Politics*, v. 23, n. 4, pp. 405-427. DOI: 10.1080/13608746.2018.1558606.
- MADEIRA, P. M. (2019). *Dinâmicas regionais e políticas de desenvolvimento territorial: um olhar cruzado entre a UE e o Brasil*. Tese de doutorado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- MAGALHÃES, P. (2020). O que pensam os que votaram no Chega? *Margens de Erro*, 22 de fevereiro. Disponível em: <https://www.pedro-magalhaes.org/o-que-pensam-os-que-votaram-no-chega/>. Acesso em: 23 dez 2020.
- MALHEIROS, J. (2012). "Framing the Iberian model of labour migration. Employment exploitation, de facto deregulation and formal compensation". In: OKOLSKI, M. (ed.). *European Immigrations - Trends, Structures and Policy Implications*. Amesterdã, Amsterdam University Press, pp. 159-178.
- MARCHI, R. (2020). *A Nova Direita Anti-Sistema. O caso do Chega*. Lisboa, Almedina.
- MARTIN, R.; TYLER, P.; STORPER, M.; EVENHUIS, E.; GLASMEIER, A. (2018). Globalization at a critical conjuncture? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, n. 1, pp. 3-16. DOI:10.1093/cjres/rsy002.
- MCCANN, P. (2019). Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK. *Regional Studies*, v. 54, n. 2, pp. 256-267. DOI: 10.1080/00343404.2019.1619928.
- MENDES, M.; MAGANO, O.; CANDEIAS, P. (orgs.) (2014). *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*. Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP).
- MOUFFE, C. (2018). *For a left populism*. Londres/Nova York, Verso.
- MUDDE, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, pp. 541-563. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x.
- MUDDE, C.; KALTWASSER, C. R. (2017). *Populism – A very short introduction*. Oxford, Oxford University Press.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, n. 1, pp. 189-209. Doi: 10.1093/cjres/rsx024.
- SASSEN, S. (2014). *Expulsions – Brutality and Complexity in th Global Economy*. Cambridge (MA) e Londres, The Belknap Press.
- SGMAI (2019). *Históricodaseleições*. Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/EleicoesReferendos/HistoricoEleicoes/Paginas/default.aspx?FirtOpen=1>. Data de acesso: 3 ago 2020.
- TODD, E. (2020). *Les Luttes de classes en France au XXIe siècle*. Paris, Éditions du Seuil.

Texto recebido em 31/ago/2020

Texto aprovado em 10/dez/2020



The geography of the nationalist right in Portugal: outlines of an emerging process

A geografia da direita nacionalista em Portugal: contornos de um processo emergente

Paulo Miguel Fernandes Madeira [I]
Katielle Susane do Nascimento Silva [II]
Jorge Silva Macaísta Malheiros [III]

Abstract

The emergence of the nationalist right in Portugal in the legislative elections of 2019 is contextualized here in the framework of similar populist phenomena that have emerged in Europe in recent decades and in the geography of discontent associated with them. An analysis of the territorialization of the votes for this new party, named “Chega” (Enough), at the municipal level presents a pattern that does not match what electoral geography has been in Portugal since the 1974 democratic revolution. The correlations with a wide range of variables point to base voters associated with some elements of social and economic disadvantage and strongly motivated by identity issues. At the same time, the sociology of Chega voters presents some surprising aspects when compared to what is known about most European cases.

Keywords: *electoral geography; geography of discontent; Portugal; nationalist right; European populism.*

Resumo

A emergência da direita nacionalista em Portugal nas eleições legislativas de 2019 é aqui contextualizada nos fenómenos populistas europeus do mesmo tipo nas décadas mais recentes e na geografia do descontentamento que lhes está associada. A análise da territorialização da votação nesse novo partido, o Chega, na escala municipal, apresenta um padrão que não se coaduna com o que tem sido a geografia eleitoral em Portugal desde a Revolução Democrática de 1974, sugerindo as correlações com um conjunto alargado de variáveis com uma forte motivação identitária da sua base eleitoral, que aparece associada a alguns elementos de desvantagem social e económica. Simultaneamente, a sociologia dos eleitores do Chega apresenta alguns aspetos surpreendentes em face do que se sabe para a generalidade dos casos europeus.

Palavras-chave: geografia eleitoral; geografia do descontentamento; Portugal; direita nacionalista; populismo europeu.



Introduction

At the beginning of the 21st century in Europe, it became increasingly evident that the challenge to the current political-economic regime was no longer a minor phenomenon limited to the fringes or small parties of the political-electoral system and that this challenge has become increasingly important. Such process was based on left and right-wing parties and resulted from resentments that are not always easy to identify.

The challenge of the left has traditionally been directed at socioeconomic injustices related to capitalism in general and in recent decades to neoliberalism in particular. In addition, there is an increasing concern with forms of subordination based on different identity elements (e.g., gender, ethnicity, sexual orientation). Despite progresses towards a greater equality of principles and alter-globalization proposals, this left-wing challenge has not been able to call into question the architecture of the international political economy system on which globalism rests and on which predatory formations are articulated (Sassen, 2014, p. 13), formations that ensure the concentration of wealth to the top of the income pyramid and allow the global system to function.

As far as the right is concerned, there is a discourse that challenges that architecture, or at least part of it, especially if it is a right with more nationalist, sometimes fascist-inclined characteristics. Therefore, this challenge rests on issues related to national sovereignty, culture and identity, normally considered in a static and monolithic way, although it is

also associated with socioeconomic aspects. In this sphere, it emphasizes the negative consequences of globalization on the employment and the income of vast sectors of the populations of many European countries, sometimes with a typically left-wing economic agenda (Gordon, 2018, p. 95).

It was this right, above all, that recently has had the most success with voters, particularly the losers of globalization, and managed to grow consistently in the most advanced European countries and in many peripheral ones, of which Portugal is an example.

The parties of the new nationalist and anti-systemic right have been able to obtain support mainly among older, white, working-class voters with a low income and low qualification, who, therefore, find it more difficult to prosper in the current European economy, according to several studies on this phenomenon (Dijkstra, Poelman and Rodríguez-Pose, 2019; McCann, 2019; Gordon, 2018; Guilluy, 2014). The voters with these characteristics are common people, grassroots citizens, who are among those who have lost the most with the evolution of the European economy in the last decades; this loss has been characterized by an increasing deindustrialization in many regions and countries and by the increasing importance of the services sector. In Portugal, the anti-system and/or populist vote with a significant dimension and parliamentary representation was the left-wing vote until recently, as we will discuss in detail below. However, in the 2019 legislative elections, a right-wing party with a speech and a political proposal that can be framed within the nationalist and populist

right, the Chega party, presented itself for the first time to voters and managed to elect a deputy to the Assembly of the Republic (AR): André Ventura, its founder. In its political manifesto, Chega is depicted as “a national, conservative, liberal, and personalist party” (Chega, s/d).

In the context of the recent reconfiguration of the European political-electoral framework, in which parties with these conditions have gained relevance and in some cases put the hegemony of traditional forces at risk, the election of a deputy of a party with these characteristics in Portugal¹ soon after it appeared for the first time in elections to the AR is of particular significance. Therefore, it is important to understand the reasons behind this first electoral success. Subsequently, in the legislative elections of the Autonomous Region of the Azores in 2020, this party was the fourth most voted, obtaining just over five percent of the votes, and managed to elect two regional deputies.²

This result allowed Chega to negotiate parliamentary support for a coalition government led by the second most voted party (the center-right Social Democratic Party), thus removing the Socialist Party (center-left) from the Regional Government. This party was the most voted but did not obtain the absolute majority in Parliament. More recently, the Chega party leader, André Ventura, ran for the presidential election on January 24, 2020, and came in third place (out of seven candidates), obtaining around half a million votes (11.9%), which has confirmed the ongoing growth process around its party.

Several polls carried out in 2020 and in the beginning of 2021 have reported more than 5% of vote intentions for Chega in new legislative elections, sometimes approaching 10% of votes. This result would place Chega as one of the three or four major Portuguese parties. With this in mind, this study aims to contribute to the understanding of the geography of this phenomenon in Portugal and to discuss the factors that underlie the detected patterns.

In this context, the objective we propose here is to analyze the electoral results of the Chega party in the 2019 legislative elections from a geographical perspective. Therewith, we aim to (1) understand the political-electoral origins of its voters, (2) analyze its main socioeconomic characteristics considering short-term territorial transformation dynamics, and (3) identify possible similarities and differences with voters who have supported parties and movements of this type in other European countries.

To reach these objectives, we analyzed variables of an electoral, social, and economic nature using linear correlation and multiple linear regression. The data were obtained from the National Statistics Institute (INE), the High Commission for Migration (ACM), the Ministry of Internal Affairs (MAI), and the Immigration and Borders Service (SEF). The period we chose for analysis was 2015 to 2019, the years of the last two legislative elections in Portugal. However, some structural social and economic variables are from 2011, the year of the last census in Portugal. These temporal differences posed challenges to this study; however, they did not make the analysis unfeasible.

The rise of the nationalist right, populism, and “places that do not matter” in Europe

The advance of anti-system movements in Europe

The first major milestone of the challenge to the political and economic regime in force in Europe happened in 2005, when two electoral defeats of the central parties of the system occurred. In that year, the European Constitutional Treaty, which called for a Constitution for the European Union, was refused in a referendum in France (54.67% of nay votes) and in the Netherlands (61.54% of nay votes). Indeed, the challenge to the system was older, by both the left and the right; although extreme right parties, compared to extreme left parties, have historically obtained less votes. The first electoral success of the current anti-system right was perhaps that of the French National Front, founded in 1972 (renamed “Rassemblement National” in 2018). It managed to elect its leader, Jean-Marie Le Pen, as a Member of the European Parliament in 1984. However, this challenge never reached the point of changing the positions of EU leaders, in opposition to what happened following the 2005 referendums.

After rejecting the Constitutional Treaty, other electoral acts marked the rise of parties in several countries that challenged the integration to the EU, aspects of the socioeconomic system, and often the “shrinking” of national sovereignty and a supposed loss of identity. These parties have associated immigration to Europe and the presence (even if consolidated) of immigrant

communities and their descendants with several of these processes. The maintenance of the Fidesz party in power in Hungary since 2010, with Viktor Orbán as prime minister, is an example of the success of this nationalist identitarian right, authoritarian to a certain degree, mixed with some skepticism towards the EU. In Poland, this phenomenon has been led by the Law and Justice party (PiS).

The year 2016 was an important turning point due to the victory of “no” in the referendum on the United Kingdom's permanence in the European Union and the election of Donald Trump as President of the United States, a phenomenon that clearly fits in with what we describe here. The latter, because of the worldwide influence of the United States, has given new momentum to such movements in Europe. In the 2016 Austrian presidential elections and in the 2017 French elections, candidates from the nationalist right came in second; in Germany, also in 2017, the rise of the AfD (Alternative für Deutschland) in the legislative elections made it difficult to organize a majority in support of a new government.

Populism and its recent success in the right

Anchored mainly on the right, this phenomenon has been called “populism,” by which new political parties adopt an insurgent discourse against hegemonic forces in the sociopolitical system. It focuses on the concerns of most of the European popular classes and often adopts a simplistic and superficial language in their messages. In fact, the concept of populism is not clear. It is subject of controversy in political science (Lisi, Llamazares and Tsakatika, 2019; Dijkstra,

Poelman and Rodríguez-Pose 2019, pp. 3-4; Gordon, 2018, p. 97; Mudde, 2004, p. 541). The definition that seems most accepted is the one that regards populist parties as establishing a dichotomy between the people and an allegedly selfish elite that is distant from the rest of the population. That elite is sometimes corrupt, thus creating a dichotomy between an “us,” the people, and a “them,” the leaders, regarded as enemies of ordinary people (Bonikowski, 2017; Mudde, 2004). Another possible definition is that which regards populism as the rejection of the moral and intellectual authority of the ruling class, replacing it for common-sense responses of popular classes (Gordon, 2018, pp. 97).

Populism can be considered an ideology, as Mudde (2004) posits, but this too is controversial. It can also be considered a form of political mobilization or a discursive framework (Bonikowski, 2017), or just a “political logic – a way of thinking about politics” (Judis, 2016, p. 14). The definition of populism as the transposition of the opposition between two poles – the people and an elite – to the party level was expanded by Judis (*ibid.*), who argued for a type of populism that also opposes the people to a third group that, in Western societies, may be immigrants and ethnic or religious minorities. This type of populism categorizes society into three groups and is therefore called “triadic.” If left-wing populisms tend to defend the people against the elite in a vertical perspective and can thus be designated as “dyadic,” right-wing populisms, namely the contemporary European nationalist right, in addition to this opposition, also tends to incorporate the opposition between the people and other groups considered

to be outside the supposedly traditional and original national society and are even regarded as a threat to it.

The opposition between “people” and “elite,” or between “people” and “ruling class,” may invoke different groups and/or specific powers, such as ethnic or socioeconomic groups, Wall Street and international finance, or European technocratic elites (Freire, 2019a). Note that some of the oppositions are related to issues of the right; others evoke issues of the left. This allows understanding why Mudde and Kaltwasser (2017, pp. 5-6) classify populism as “a thin ideology”³ or “a low-density ideology” (expression preferred by the Portuguese political scientist André Freire).

The lack of ideological-programmatic density of populism implies that it does not provide complex and wide-scope solutions to important political issues from the outset; for this reason, populism is almost always associated with other ideological concepts and elements. Thus, populism may take very different programmatic forms. An example of this polymorphism is the idea, proposed by Mouffe (2018), of a populism that renews the left, against neoliberal hegemony, and compatible with liberal democracy. Here, populism is regarded as a way of doing politics, not as an ideology (Freire, 2019b).

For populist ideas to acquire a political-electoral relevance, there must be political movements that promote them and run for elections, and that a substantial part of the electorate must be willing to accept and vote for them. One of these elements may precede the other to a greater or lesser extent, and it is possible that they feed themselves back. Having some predisposition for this populism among the electorate may lead to the

emergence of parties that support it, which, in turn, may expand their electoral base by amplifying these ideas in the public debate.

The populist parties that have emerged, or that from a given moment have grown rapidly, sometimes did so on the basis of politicians who are entrepreneurs (Gordon, 2018, p. 98) and expressly mobilized themselves to attract the vote of popular discontent that people felt existed in society and to which the traditional parties of the system did not respond. The reasons for this popular discontent have often been attributed to the ruling classes' disinterest in what happens to the people. Sometimes, there seems to be an entrepreneurial approach by which a group of politicians decide to embody popular discontent, as if it was a market opportunity.

Reasons for voter adhesion

Adherence to these ideas seems to be based on two orders of reasons that are reflected in a successful electoral discourse. On the one hand, growing economic difficulties, with loss of income and even of jobs, have been affecting a substantial part of the population (Dijkstra, Poelman and Rodríguez-Pose, 2019; Ferrão, 2019), without the prospect of reversing the situation in the current context. On the other hand, many people feel forsaken or even marginalized and threatened from a political, cultural, and even identitarian point of view, especially when economic difficulties coexist with strong migratory currents, be it the local population leaving in search of job opportunities or the entry of foreign population, which sometimes occurs

simultaneously. This generates fear or even a feeling of loss of identity, which may be reinforced by the post-materialist agenda on the part of metropolitan populations.

This transformation has been closely linked to neoliberal globalization, which has led to a wide opening of European economies to international trade, investments, and capital circulation. This situation led to a large increase in the import of cheap agricultural and industrial goods, in the latter case mainly from Asia, and allowed an important part of European industrial groups to start producing in Asia goods they used to produce and sell in Europe, goods that sometimes they also exported. Obviously, this has drastically reduced industrial employment in Europe, mainly affecting less qualified and older working people, who in Europe are largely white and among those who have been designated as "losers of globalization" in Western developed countries.

If the internationalization of goods and capital markets has been more intense than that of labor markets, the latter is also essential to ensure the profit and competitiveness of economic sectors, relying on workforce segmentation (according to gender, ethnicity, geographic origin) and on the reduction of its costs. If the most qualified immigrants are essential to ensure creativity and innovation in sectors such as R&D or telecommunications in developed countries in Europe, the least qualified immigrants ensure labor supply to sectors with limited geographical transferability and marked by seasonality or by strong susceptibility to cyclical crises (e.g., agriculture, civil construction and public works, hotels) (Malheiros, 2012). In this context, the

recruitment of foreigners becomes frankly desirable and increases competition with national workers, thus helping to feed the anti-immigrant discourse that assigns to foreigners – and not to the conditions of the economic system and to employers – the responsibility for deteriorating the life conditions of the national workers.

However, voting in right-wing nationalist parties in Europe has also been linked to issues of behavior on the part of voters towards a set of values related to attitudes towards immigrants, multiculturalism, authority, and distrust of national and international governance, often without an explicit relationship with economic insecurity (Inglehart and Norris, 2016, apud Gordon, 2018, p. 98). These people tend to consider their values and feelings of identity threatened by the sharing of their daily living spaces with culturally different immigrant communities, especially Islamic ones, mainly when the growth of the latter is recent and fast (Ferrão, 2019, pp. 62-63) and feelings of economic and social loss are heightened.

In some regions, this situation diluted the feeling of living in a homogeneous nation-state with its own, falsely static values and identities, generating a strong reaction on the part of certain segments of the population. The populist right not only takes advantage of these feelings, but indeed nourishes them, which is contrary to the social-liberal consensus and the acceptance of the cultural diversity principles, which have been hitherto dominant.

For Fukuyama (2019), the economic and nationalist dimensions have been combined by right-wing populism to reinforce nationalisms. Right-wing populism has managed to take

advantage of the resentment of a working class that has lost jobs due to, for example, subcontracting and competition with foreign populations in globalized capitalism. In this way, resentment ends up displacing the effects of capitalism to the foreign population, disseminating discourses based on national identity and sometimes hate speech.

Thus, the populist vote (especially on the right) is also a cultural refusal of the post-materialist agenda, but which has strong material consequences for Europeans in the most fragile social classes in terms of income and the sociocultural environment into which they have become territorially embedded. In fact, Gordon (2018, p. 109) found a relationship between recent immigration and populist support among workers of small establishments, and between long-term changes in the composition of the population and support for populist parties by long-term residents in affected regions. These people are “localists who see in the territory, in their territories, in the places where they live, the last anchor of social capital, of the sociability they have left and of the security to which they aspire” (Ferrão, 2019, p. 63).

The revolt of the “places that don’t matter” and the geography of resentment

Several geographers have studied the phenomena of electoral insurgency in the context of the populist vote and in the context of the anti-European Union vote (which partly coincides with the populist one, but not entirely). They have come to the conclusion that this type of electorate is often more concentrated in some places than in others. This has given rise to a new geography, the

geography of discontent or resentment – the expression adopted in this issue of the *Cadernos Metrópole*. What these places have in common is that they are poor or declining areas and often have been neglected for a long time by political power, to the point it has made them feel as “places that don’t matter” – the expression used by Rodríguez-Pose (2018) – from the point of view of economic and social development.

Neoliberal globalization has resulted, in Europe and other places, in the strengthening of some forces that act towards the divergence of socioeconomic development at the regional scale, mainly through international trade (Madeira, 2019). In general, there has been a strengthening of large metropolitan centers and a decline (relative or absolute) of the most peripheral regions.

In Western Europe, these problems affect mainly regions with small and medium-sized industrial cities, which have suffered a decline in employment or income, and also their surrounding suburbs and rural areas, where income has stagnated (Martin et al., 2018, p. 9). This is associated with a combination of declining income per capita compared to the national averages, job losses, and declining labor force.

Part of these regions had once been prosperous; the reality of a decline (absolute or relative) in the last few decades may have given their populations an increased sense of loss in relation to areas that have always ranked below the average regarding income and/or job loss. These places that don’t matter, or “places that don’t count” (Ferrão, 2019), have remained in this situation not only because of the dynamics induced by neoliberal globalization, but also because of the absence

of regional development policies strong enough to counter them (Madeira, 2019).

Voters in these places began to revolt at the ballot boxes, and this phenomenon took on increasing dimensions, as mentioned above, to the point of calling into question the political and economic order that has prevailed in the last four decades. Rodríguez-Pose (2018) called it “the revenge of the places that don’t matter” against the feeling of being left behind.

The causes of these electoral revolts are already generically identified in Europe. Detailed analysis were written for national cases, such as the French and the British ones, essentially confirming these trends. In France, the increase in inequality resulting from globalist neoliberalism has led to a social fracture between more localized popular classes and globalized elites, and the electoral options tend to be different (Guilluy, 2014). In the UK, such electoral uprisings have concentrated heavily on territories that have suffered prolonged declines (McCann apud Rodríguez-Pose, 2018). This was evident in the territorial patterns of votes for the UK to stay or to leave the European Union in the 2016 referendum.

Methodology

The research developed in this study considers the Portuguese municipal scale.⁴ European and national elements, whose background can be found in the global framework of globalist neoliberalism, support the analysis developed here. The more comprehensive discussion focused on Europe aims to present the characteristics and the evidences of the rise

of a right-wing nationalism, in order to frame the recent emergence of this phenomenon in Portugal, clearly amplified by the arrival of a Chega member at the Assembly of the Republic in the 2019 elections.

The information used to analyze the case of Portuguese municipalities is based on a set of secondary data of a quantitative nature obtained from the National Statistics Institute (INE), the High Commissariat for Migration (ACM), the Ministry of Internal Affairs (MAI), and Foreigners and Borders Service (SEF). Part of this data was obtained from the Pordata portal, which organizes and processes these data. The time frame extends from 2001 to 2019 due to the diversity of the variables chosen in the three defined dimensions: electoral, sociodemographic, and economic. The rationale for choosing the temporality of the various variables was based on obtaining the most recent information available (representation of the current situation) combined with data from a relatively closer earlier time (very recent dynamics and transformation trends). This resulted in the collection of data from the last two legislative elections in Portugal (2015 and 2019), from the last two Population Censuses (2001 and 2011), and from some social, demographic, and economic variables for other years between 2009/2010 and 2019 (Table 1).

For the framework analyses aiming at understanding the national electoral evolution, the two decades of the present century were considered, covering the last six legislative elections: 2002, 2005, 2009, 2012, 2015, and 2019. The variables included in the socio-demographic and economic dimensions intend to help to explain the municipal geographic pattern of votes for

Chega in 2019, interpreted somewhat as a “geography of discontent.” The choice of variables considered the elements discussed in the previous section and took into account indicators that are in line with those that in Europe have been associated with the process analyzed here.

Evidently, these indicators were adapted to the specific situation of Portugal, not only due to the nature of the information available, but also to consider particular social and economic aspects. We emphasize, for example, the choice of the variable gypsy population residing in Portugal (Mendes, Magano and Candeias, 2014), considering that the speech of the elected deputy of Chega took advantage of a secular prejudice suffered by this population to construct an electoral narrative that reinforced stereotypes against those individuals. Therefore, it is relevant to understand possible effects of such process. The calculation for the gypsy population was based on a sample of 113 councils⁵ in mainland Portugal, since there is no information available for the rest of them.

The set of 52 characterization and short-term dynamics indicators (variation rates) was subjected to two statistical analyses using the software IBM SPSS 24: Pearson's correlation and multiple linear regressions. Although a correlation matrix of all variables was built, the vector that included the correlation of each indicator with the percentage of votes obtained by Chega in the 2019 legislative elections, considered as the dependent variable, was retained as the fundamental analysis process. The variables with the highest (in module) and most significant correlation were considered for analysis, using correlation coefficients (R) higher than 0.34 as a reference.

Table 1 – Variables used in correlation and multiple regression analysis

Dimension	Variable	Year
Electoral	% of valid votes for Chega	2019
	% and rate of variation of valid votes (PS, PSD*, PCP**, PNR, CDS*, IL, PAN and BE)	2015-2019
	% and rate of abstention variation	2015-2019
Sociodemographic	% Resident gypsy population***	2014
	% Female population	2011
	% Illiterate Individuals****	2011
	% Individuals with schooling up to the 9 th grade	2011
	% Individuals with secondary education	2011
	% Individuals with higher education	2011
	% Illiterate individuals and schooling with up to 9 th grade	2011
	% Young resident population (15-29 years)	2011
	% Adult resident population (30-64 years)	2011
	% Elderly resident population (65 and over)	2011
	% Foreign population	2019
	% Non-EU foreign population	2019
	Variation rate Foreign population	2010-2019
	Variation rate Non-EU foreign population	2010-2019
	Variation rate Total resident population	2001-2011 and 2009-2019
Ageing index	2001, 2011, 2015 and 2019	
Variation rate Aging index	2015-2019 and 2011-2019	
Economic	% Employed population in the secondary sector	2001 and 2011
	% Unemployed*****	2011, 2015 and 2019
	%(index number) Purchasing power <i>per capita</i>	2017
	Beneficiaries of Social Insertion Income	2015 and 2019
	% Employed population	2001 and 2011
	Variation rate Unemployed	2011-2015 and 2015-2019
	Variation rate Beneficiaries of Social Insertion Income	2015-2019
	Variation rate Employed population	2001-2011
Variation rate Employed in the secondary sector	2001-2011	

Sources: INE, SEF, ACM, MAI.

* The PSD and CDS parties ran in the 2015 elections as a coalition. Thus, we consider the two parties together for the 2015-2019 variation.

** The PCP party runs under the acronym CDU in coalition with a small ecological party that has never run for elections alone.

*** Data existing only for 113 municipalities in mainland Portugal; the remaining municipalities were excluded from the calculation of this correlation, which therefore considers only 113 units of analysis.

**** Data on education levels refer to individuals aged 15 or over.

***** The unemployment figure includes only unemployed people registered in employment and vocational training centers and not the total number of unemployed people.

The correlation analysis was repeated considering only the 109 municipalities in the southern half of Portugal, given the relevance of an analysis that considered in addition to the national group, only municipalities belonging to seven districts located in that area (Lisbon, Santarém, Portalegre, Évora, Setúbal, Beja, and Faro) because of the over-representation of votes for Chega detected there. This same analysis was carried out for the gypsy resident population considering only the 47 councils in this region that had such information.

Next, the variables were subjected to a multiple regression model in which the percentage of votes for Chega in the 2019 elections was still the dependent variable, and all other electoral, sociodemographic and economic variables were combined as independent variables. This model, which allows assessing how certain sets of independent (most significant) variables combine to "explain" the dependent variable, has been reproduced for the set of municipalities in the south.

The mapping of Chega's electoral results represents the municipal location quotients (LQ),⁶ which allows verifying the over- and under-representation of the results of this party by municipality in comparison with the national average (1.3% of the votes). The spatialization of LQs was performed using ArcGIS 10.6 software.

The choice of the methodological strategy for the analysis of aggregated data (in political science, also known as "ecological methodology" or "ecological analysis") adopted here results from being the only one simultaneously possible and feasible to achieve our objectives. An eventual collection of individual data by a survey of Chega

voters in 2019 would require a large amount of resources. In addition, it would be very uncertain that, if contacted by pollsters, these voters would agree to reveal their vote and would be sincere about their motivations.

Thus, individual data are territorially aggregated and correlated with the vote for Chega in the 2019 legislative elections, which was also used as a dependent variable in a multiple regression. These procedures are involved in the discussion about the "ecological fallacy" (Freire, 2001, pp. 33-43; King, 1997, pp. 3-34), whose risks in these cases are spurious correlations and collinearity between variables, respectively. The significant correlations considered for analysis ($R > 0.34$) did not reveal any signs of this problem and the correlation matrix of all independent variables did not point to a significant collinearity in most cases. Moreover, it is known that, in most analyses in social sciences and geography, it is common the existence of some degree of correlation between variables that does not affect the results of the final model, and may even assist in some interpretation processes.

Chega in the Portuguese political party system: political discourse, electoral results, and interpretation

The Portuguese political party system and the emergence of Chega

Until recently, the Portuguese party system remained essentially similar to the one formed after the Democratic Revolution

of April 1974, which overthrew the fascist regime of the Estado Novo. In 1975, elections were held for a Constituent Assembly, which approved the Constitution of the Republic under the new regime. In 1976, the first legislative elections were held. In these two elections, the PS and PSD (then PPD, Popular Democratic Party) emerged as the two main parties in Portugal, consolidating themselves as the “center” of the regime, a situation that still prevails. Also, since 1975-76, the PCP and CDS-PP emerged alternately as the third and fourth parties, which remained so until 2009, when the Left Bloc overtook the PCP for the first time. In that year, the PCP was the fifth most voted party.

Until recently, the only important and consistent change to the system had been the appearance of the Left Bloc (LB) in 1999 (see Table 2). That year, it elected two deputies and in the following elections, it started a growth trend that placed it in the same order of magnitude as that of the PCP and CDS. However, in the 2015 legislative elections, the party system showed important signs of change. That year, an animalist-environmentalist party elected one parliament member and managed to elect four in 2019. Also in 2019, three other parties elected their first member to Parliament, including Chega, which meant a significant diversification of the represented political formations.

In 2015, another aspect of the political party system changed. Since the Carnation Revolution of 1974, the governance of Portugal has been in the hands of the PS and the PSD alternately or in coalition, and sometimes in coalition with the CDS-PP. This group of parties was, until then, known as “the arch of governance” because they were the

only ones that effectively governed. Until then, the PS had never agreed to form a coalition with parties to its left in the Parliament, nurturing, in a framework antagonistic to the PCP, a historical fracture that referred back to the end of the revolutionary period in 1975. In addition, the existence of some stances regarded as incompatible in matters such as Portugal's international commitments, economic policy orientation, labor protection, or the level of state intervention in the economy have prevented possible coalitions, not only with the PCP, but also with the BE.

The 2015 legislative elections were held after a period of intense economic and financial crisis that triggered a neoliberal austerity response by the right-wing government (PSD-CDS coalition) and caused unemployment to skyrocket, reduced wages, and provided less social protection. So, the PS refused to support a right-wing minority government⁷ and for the first time negotiated a parliamentary support with the PCP and the Left Bloc for a minority government of its own. That party proposed to reverse, in a progressive and mitigated way, some policies imposed in the previous quadrennium, for example in the areas of wages, social protection, and urban transport. This fact – the appointment for the first and only time in the history of Portuguese democracy of a prime minister not belonging to the political force that won the elections, but with the support of a majority negotiated in Parliament – is the third element of rupture associated with the 2015 elections (Freire, 2017).

In the Portuguese Republic that emerged from the Revolution of April 25, 1974, voters elect by universal and direct suffrage the deputies that make up the Assembly of the

Table 2 – Political parties with parliamentary representation in 2019

Party	Ideology	Vote in 2019 (%)	No. of deputies in 2019	Parliamentary representation since
Chega	Nationalist and Populist Right	1.29	1	2019
National Renewal Party (PNR)*	Conservative Nationalist Right	0.33	0	*
Liberal Initiative	Right-wing liberalism in all domains	1.29	1	2019
CDS-PP	Conservative Right – Christian Democracy	4.42	5	1976
Social Democratic Party (PSD)	Center-Right Economic Liberalism	27.76	79	1976
People-Animals-Nature (PAN)	Animalist party with an inclination towards the left	3.32	4	2015
Socialist Party (PS)	Democratic socialism/social-democracy (center-left)	36.34	108	1976
Free	Left libertarian with tendency towards democratic socialism	1.09	1	2019
Left Bloc (BE)	Left libertarian with tendency towards democratic socialism	9.52	19	1999
Portuguese Communist Party (PCP)**	Communism	6.33	12	1976

Source: prepared based on information from party websites and the Ministry of Internal Administration (SGMAI, 2019)

* The PNR never elected members of the Parliament. It was included in this list because of its ideological proximity to Chega and because the voting correlation of these two parties was greater than that of any party with parliamentary representation with Chega.

** Since 1987, the PCP has run for national elections associated with a small ecologist party, the PEV, which has never run on its own in legislative elections.

Republic (also known as “Parliament”). These deputies are included in the lists of political parties running for each election. These lists are organized by district constituencies,⁸ circles from the autonomous regions of the

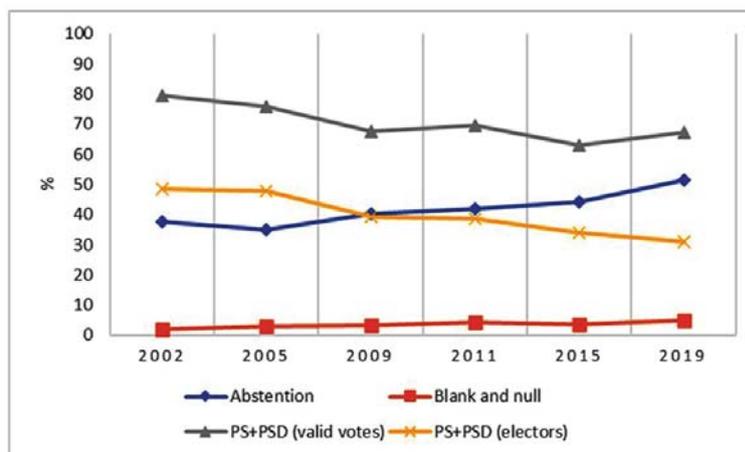
Azores and Madeira, and emigration. Each constituency elects a number of deputies determined according to the number of voters (except for emigration) using the proportional method of Hondt.

The recent emergence of Chega and of other small parties that elected members of the Assembly of the Republic can be regarded as the result of a trend of electoral erosion of the central parties in the political system of European countries. This electoral erosion has occurred concomitantly with the rise of nationalist right-wing parties and parties with thematic causes, such as environmentalism and animalism, and sometimes also of left-wing parties that challenge neoliberal hegemony. This has resulted, for example, in the Greek and French socialist parties having ceased to have their traditional central roles in the system and becoming secondary actors.

In Portugal, this trend has also manifested itself in legislative elections since the beginning of the 21st century. The total number of votes for the PS and PSD decreased from almost 80% of the valid votes in 2002 to 67.4% in 2019 (see Figure 1).

Note that considering valid votes as a reference reflects in higher percentages than considering voters (which also include blank and null ballots) or registered voters. In the case of voters, the percentages decrease by two to three percentage points compared to valid votes. However, in case the reference is registered voters, the sum of the votes for the PS with that for the PSD is 48.6% in 2002 and 31.1% in 2019.

Figure 1 - Erosion of the political party core in Portugal at the beginning of the 21st century



Source: Ministry of Internal Administration (SGMAI, 2019).

In this context, the fact that Chega ran for the first time in the 2019 legislative elections and immediately elected its founding president, André Ventura, as a deputy by the Lisbon electoral district is of particular significance, because Chega is a party with a speech and political proposals that can be framed within the nationalist and populist right, which has grown rapidly in many European countries. In its Founding Political Manifesto (Chega, s/d), the party assumes itself as “national, conservative, liberal, and personalist.” In some recent polls, its voting intentions have grown much higher than the 1.29% it previously had at the national level.

In Portugal, until recently, the anti-system and/or populist vote with a significant dimension and parliamentary representation was the left-wing vote for the Portuguese Communist Party (PCP) and for the Left Bloc (considering a broad sense of populism), which together obtained 10 to 15% of the votes (with fluctuations) in the elections for the Assembly of the Republic.

The PCP, founded in 1921 with a Marxist-Leninist orientation, can be regarded as a typically anti-system party. It makes a wide range of criticisms and alternative proposals to the *status quo*, with emphasis on economic policy guidelines and the interventionist role of the State. The Left Bloc, which has focused its criticism not so much on the system but on its problems and the life difficulties of various segments of the population, is a result of the re-foundation and merging of small parties of the so-called “radical left” that incorporated “new” orientations associated, for example, with the diverse dimensions of subordination (gender, ethnicity, sexual orientation, age structure) that go beyond exploitation based

on the positioning of individuals in the economic system (social classes) and that value identity aspects.

In their speeches, both call attention to the great inequalities existing in Portugal and sometimes call for an opposition between ordinary people (the people, in a more monolithic sense in the case of the PCP and in a more diversified sense in the case of the BE) and the ruling classes and plutocratic interests, which can be framed within the left dyadic populism. Moreover, in an analysis of the electoral programs of the main parties between 1995 and 2015, Lisi and Borghetto (2018) classified as populist 29.4% of the paragraphs of the PCP's program and 17.9% of the paragraphs of the Left Bloc program, compared to 18.6% and 4.3% of their programs in 2015, respectively.

Main aspects of Chega's proposals and electoral speech in 2019

The identification of Chega as a party that is at the same time “national, conservative, liberal, and personalist” can be problematic, as some of these pillars are potentially conflicting with each other. For example, in its 2019 Political Program (Chega, 2019), the party defines itself as both liberal and conservative, which may be contradictory. This is ultimately not the case because Chega has an ultraliberal economic program and a conservative identity and customs views.

Regarding its proposals, the liberal dimension of Chega is mentioned at the beginning of its Founding Political Manifesto. It states that the party “was born to reduce the State to its minimal essential functions.” This idea is specified in its 2019 Political Program,

which advocates, for example, the extinction of the Ministry of Education so that the State has only an arbitration role in education, extending this logic to higher education, for which privatization of public universities is advocated. Similarly, it says that the State "should not, ideally, interfere as a provider of goods and services" in health and should not have positions in companies, without proposing an economic strategy.

However, the fact that has most famously distinguished Chega from the other parties, and that has had the most media impact, is its conservative and identity discourse. At the same time that it highlights the role of the Catholic Church in the structuring of European and Portuguese civilizations and praises a supposedly unified and static national identity, it stigmatizes some specific ethnic groups (e.g. gypsies) based on the replication of stereotypes.

Thus, in its Founding Political Manifesto, the party aims to "prohibit political and religious practices that offend the Portuguese legal system and the European cultural roots, in particular antisemitism, gender ideologies, the application of *Sharia*, excision, forced marriages of minors, inhibition of minors' attendance to minimum compulsory education, racism of any nature, among other current – and unpunished – practices in communities that, after all, benefit from State assistance without complying with the applicable legal and general provisions" (Chega, s/d). In these examples, in addition to mixing elements with diverse and even contradictory contents ("gender ideology" and "racism of any nature," but criticizing the support of the State to members of some communities, in addition to implicitly

stigmatizing and even adopting a xenophobic attitude in relation to the gypsy community) and identifying challenges, the party is nonetheless not concerned with considering transformation trends and depreciate public policies that are empowering and towards social change.

In parallel, and also in line with what has been the discourse of the nationalist right in other European countries, Chega states that "it will prioritize its action in the fight against the 'politically correctness,' the corruption of interests, institutionalized censorship, illegal immigration, weaknesses in border control, and the growing impunity for organized and violent crime."

In fact, André Ventura rose to national political celebrity in 2017, when, as part of his campaign as a candidate, by the PSD, to be president (mayor) of the municipality of Loures, he made statements in which spoke about the impunity of gypsies and stated that they lived almost exclusively of public subsidies. He also referred to them as being often generators of troubles, situation that media tend to report with some frequency (it was the case, for example, of the attack on a fire station in Borba in 2019 by a group of local gypsy people).⁹ Recently, regarding the COVID-19 epidemic, he proposed that a specific containment plan be adopted for the gypsy community (because supposedly there was a systematic violation of restriction rules imposed on the entire population by segments of the gypsy community, as reported by the media).¹⁰ This population has lived in Portugal for at least five centuries. The lack of social recognition has resulted, in the past and in the present, in practices and discourses of discrimination and racism

that clearly have hindered processes of approximation between gypsies and the majority of the Portuguese population (Mendes, Magano and Candeias, 2014).

Voting for Chega by municipality in 2019

The vote for Chega in the legislative elections that took place on October 6, 2019, presents a surprising territorial pattern, judging by what has been the geography of the traditional division between the left and the right inherited from the foundation of the democratic regime. The right has been stronger in the North and the left has been stronger in the South. As early as 1975, this division resulted from the vote for the four parties that structured the democratic political party system. They presented a clear geographic distribution that has tended to keep its main characteristics, although they began to blur in the following legislative elections (Gaspar and André, 2018, pp. 160-164).

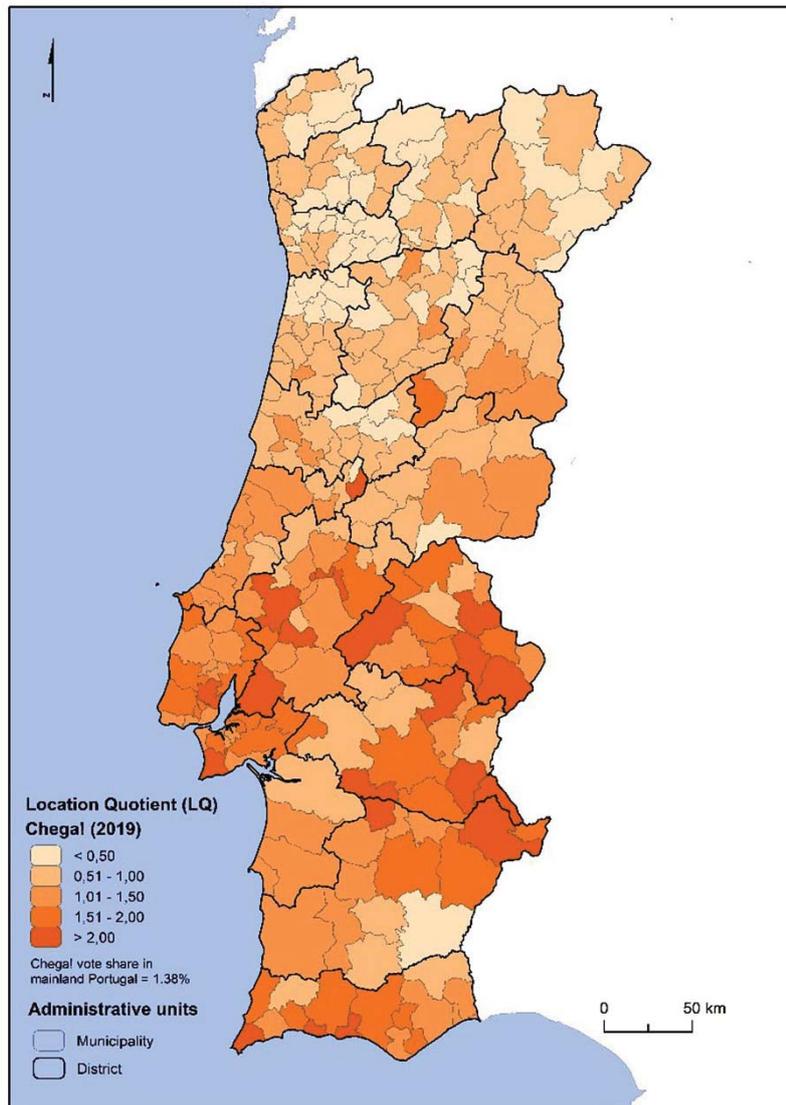
The vote for the PSD presented a strong North-South dichotomy, with some exceptions in the North of Alentejo and Algarve. This same dichotomy occurred with the vote for the CDS-PP, but with more dispersed areas of influence (due to the smaller size of this party) and a greater difficulty in penetrating the South (Gaspar, André and Honório, 2018, pp. 102-108). The PS presented a less concentrated pattern than that of the other three parties. The insertion was stronger in the Tagus Valley and in the Algarve, and also in industrial areas of the Center and the North Coast, also associated with urban voting. This has been one of its main characteristics. Note that the Left Bloc, which has asserted itself since 1999, also has

a concentrated voting in urban centers. For its part, the PCP vote was historically more concentrated than that of the other three parties mentioned, essentially in Alentejo and in some municipalities of the Lisbon metropolitan area, even in a context in which it has suffered a slow and prolonged trend of loss of electoral support.

The map of location quotients of the vote for Chega by municipality reveals precisely that it is in the South, up to the Tejo Valley (inclusively), that this new right-wing populist party obtains votes above its national percentage (Figure 2). This area extends to the municipalities of the west coast to the north of Lisbon, even to areas close to Coimbra and some municipalities of the Beira Interior, but with lower values than those recorded further south. The municipalities with the highest incidence of votes for Chega are mainly located in the Alentejo, especially in the inland, in the metropolitan area of Lisbon, in the Tejo Valley and in the central and western Algarve. This pattern coincides to some extent with that of the Portuguese Communist Party. This overlap with a party that is ideologically the opposite to Chega raises interesting questions for analysis. It should be emphasized, first of all, a common aspect of these two parties: both are regarded as phenomena that reflect discontent towards a system that fails in providing answers to people (e.g. parties known as “the arc of governance” up to 2015).

In addition, the vote for the PCP is usually classified as a “protest” vote (as well as the vote for the Left Bloc and other small parties). This has obvious resonances with the geography of discontent based on the vote for right-wing populist parties, based on clear phenomena of rejection of the system.

Figure 2 – Location quotients of the valid votes for Chega in the elections for the Assembly of the Republic, 2019



Explanatory hypotheses for the municipal voting standard for Chega: significant simple linear correlations and multiple regression with electoral, sociodemographic, and economic variables

The simple linear correlation between the percentage of votes for Chega by municipality in the October 2019 legislative elections and a set of electoral, sociodemographic and economic variables resulted in significant Pearson coefficient values for 13 variables (see Table 3). Unsurprisingly, the greatest correlation was with the vote for the National Renewal Party (0.56), a small nationalist right-wing party with extreme-right ideas established twenty years ago through the re-founding of a

pre-existing dying small party; PNR had never managed to obtain electoral success or elect any member to the Parliament. Naturally, the programmatic similarity between both parties explains the strong correlation between the territorialization of their votes.

As mentioned in the analysis of the municipal voting map, the relatively high and positive correlation between the territorial patterns of voting for Chega and for PCP is noteworthy (the latter competes under the acronym CDU by colligating with a small ecological party, the PEV). Such a coefficient of correlation of 0.42 is the only positive and strong one of Chega with an important party in the Portuguese political system.

Table 3 – Significant correlations with municipal voting for Chega, mainland Portugal

	Pearson's Correlation
% National Renewal Party (PNR) (2019)	0.555**
Abstention variation rate 2015-2019	0.533**
% of population aged 15 and over with secondary schooling (2011)	0.470**
% of gypsy population	0.457**
% vote for the Portuguese Communist Party-PEV-2019 party	0.420**
% of foreign population (2019)	0.342**
% vote for the Social Democratic Party (PSD) (2019)	-0.551**
% employed population in the secondary sector (2011)	-0.481**
Aging index variation rate (2011-2019)	-0.466**
Aging index variation rate (2015-2019)	-0.410**
Left Bloc (BE) vote variation rate (2015-2019)	-0.43**
% of population aged 15 and over with schooling up to the 9th year	-0.397**
Socialist Party (PS) vote variation rate (2015-2019)	-0.362**
% of votes for Chega (2019): Dependent variable	

** Significant correlation at 0.01 (bilateral).

Source: authors' calculations using data from INE and MAI.

Conversely, the municipal voting pattern for Chega in 2019 also has a relatively strong, but negative (-0.55) correlation with the vote for the PSD, that is, the higher the concentration of votes for the PSD, the less votes for Chega. It also has relevant negative correlations with the 2015-2019 variation of votes for the Left Bloc (-0.43) and PS (-0.36). However, this is expected: the higher the votes for Chega, the less the growth of the Bloc and PS, parties whose principles are opposed to those of Chega.

Finally, still in the domain of electoral variables, there was a strong correlation (0.53) between the variation of abstention in 2015-2019 and the vote for Chega. This indicates that the party achieved a greater penetration in municipalities where the percentage of voters who give up voting has grown the most. Bearing in mind that abstention in Portugal may often be interpreted as a passive protest, in the sense of giving up in face of the system, this is another indicator that associates voting for Chega with voters' discontent and with protest votes, along with the correlation with the vote for the PCP.

Among the socio-demographic variables, the strongest correlation (0.47) occurs with the percentage of population that completed secondary education; inversely, there is a negative correlation with the percentage of population with an education level below the 9th grade. Considering that in Europe the vote on the populist right tends to be higher among the less educated, these data do not fully support such relation for the Portuguese case. The same idea emerges from the important negative correlations of voting for Chega by municipality and the variation in the aging index between 2011 and 2019 (-0.47%) and

between 2015 and 2019 (-0.41), since studies at a European level have indicated a trend towards a greater penetration of this type of party among older voters.

The positive correlations of voting for Chega with the percentage of resident foreigners (0.34) and above all with the percentage of the gypsy population (0.46) are not surprising, taking into account what is known of other countries. This aspect is particularly significant due to the emphasis given by the party leader to issues related to this ethnicity since he asserted itself in the Portuguese political-media space.

Of the variables of economic nature tested, only the percentage of population employed in the secondary sector has a relevant correlation (-0.48) with the vote for Chega by municipality. However, this is an important variable in light of what is already known about the geography of discontent in Europe, as the vote for the anti-system right is associated with a long-term economic decline in industrial regions.

These elements allow confirmation of a geographic association between the Chega vote and the political-electoral discontent due to its overlapping to both the communist vote and the recent rise in abstention. This is related to the presence of a foreign population and a Portuguese gypsy population.¹¹ At the same time, in places where there is more industry, the vote for Chega tends to be lower.

The coincidence between the greater electoral penetration of Chega and the presence of foreign population and the Portuguese gypsy population is in line with some data from the 2019 Portuguese Electoral Study analyzed by Magalhães (2020). According to the author, an overwhelming

majority (88%) of voters of Chega considers that “minorities should adapt to the customs and traditions of Portugal” (compared to 63% among voters of other parties in 2019), while 62% argued that having Portuguese ancestors is “very important” to be “truly Portuguese” (compared to 36% among voters of other parties in that same year). However, this coincidence must be interpreted with caution because we are facing a very recent phenomenon and because, in that same Electoral Study, 88% of the voters of Chega stated that “immigrants are good for the Portuguese economy” (compared to 63% of voters of other parties) and 25% stated that immigrants increase crime rates, less than the 28% of voters of the other parties and significantly less than the 35% of abstainers who expressed the same opinion.

As a complement to the analysis of Pearson's correlation coefficients, the multiple regression model built to test the association

of the percentage of votes obtained by Chega with electoral, sociodemographic, and economic variables, now considered jointly, essentially confirms the way by which some already highlighted political and sociodemographic variables combine to explain the municipal voting pattern in Chega (Table 4).

In political terms, the percentage of votes for the PNR and the abstention rate variation continue to stand out. They are assumed to be the variables with the greatest explanatory power, and which are incorporated in the first two steps of the model. This confirms the ideological dimension of the Chega vote (the extreme right populist nationalism sharing space with the PNR) and the element of protest and discontent with the system, which can be inferred considering the contribution of the variation in the percentage of abstention to explain the Chega results. It should be noted that the absence of other political variables

Table 4 – Stepwise multiple regression (successive results)
(Dependent variable: percentage of votes for Chega in the municipalities of mainland Portugal in the 2019 Legislative Elections)

Model (stage)	Variable	R	R ²	Adjusted R ²
1	% National Renewal Party (PNR) (2019)	0.555	0.308	0.305
2	Abstention variation rate (2015-2019)	0.670	0.448	0.444
3	Aging index variation rate (2011-2019)	0.703	0.495	0.489
4	% of Beneficiaries of Social Insertion Income (2015)	0.735	0.541	0.534
5	% of population aged 15 and over with secondary education (2011)	0.760	0.577	0.569
6	% of Beneficiaries of Social Insertion Income (2015)	0.785	0.616	0.608
7	Employed in the secondary sector variation rate (2001-2011)	0.800	0.640	0.630

Note: according to the F test, all variables included in these steps are significant at 0.05.
Source: authors' calculations using data from INE and MAI.

in the set of variables considered as more significant in this multivariate model, with emphasis on the percentages of votes for the PSD and PCP-PEV,¹² which record a relatively high correlation coefficients, although with different inclinations, with the percentage of votes obtained by Chega in 2019, justifies further refinement in the analysis of these simple links. Such a study is worth conducting in the future with the support of more information on effective voting transfers. Even so, it is worth noting that the correlations between the percentages of votes obtained by these two parties in 2019 and the variation in the percentage of abstention between 2015 and 2019 are stronger (although positively in the case of the PCP-PEV and negatively in the case of PSD) than the correlations between the aforementioned percentages and the percentage of voting for Chega in that election. As the variable corresponding to abstention is one of the strongest in the model, its redundancy with the percentages of votes for the PSD and PCP-PEV not only helps to explain the reduction in their statistical significance in the multiple regression, but also draws attention to the fact that any links or transfers of votes between these constituencies implies an analysis of the role of abstention in the process.

Regarding the sociodemographic and economic dimensions, the results of the model confirm the apparent originality of the Chega voters' profile in face of what studies carried out on similar parties in other European countries have detected (younger voters with somewhat higher qualifications in the case of Portugal). However, the fact that it is a "pioneering vote" (it was first time the party ran in elections) justifies caution in

this comparative analysis. Still regarding the social sphere, in the combined framework of explanations for the vote in Chega, the model incorporates, albeit indirectly (via variables associated with Social Insertion Income), the proportion of the gypsy population¹³ and, broadly, the proportion of population in a situation of dependency and strong social disadvantage. Indeed, a speech with a xenophobic character particularly aimed at the gypsy ethnic group, which, as we have seen, systematically posits an association with subsidy dependency, seems to find echo among voters residing in municipalities where the population that benefits from the RSI is higher. It is easy to associate this situation with gypsies, even if they mean a very low percentage of the group of beneficiaries.

The southern half of Portugal as Chega's preferred electoral landscape: brief contributions to an interpretation

When we consider the correlations between the vote for Chega by municipality and the variables analyzed only in relation to the municipalities in the southern half of Portugal, it is clear that significant correlations with variables of an electoral nature lose weight at expenses of correlations with socioeconomic variables (see Table 5). In that part of Portugal, where Chega obtained the highest results, the correlation with the communist vote is no longer important and the correlation with the PNR vote is weaker. The correlation with the presence of the gypsy population is even stronger than that of the country's total, but the correlation with the presence of a foreign population is no longer relevant.

Table 5 – Significant correlations with municipal voting for Chega in Portugal's southern municipalities

	Pearson's Correlation
% of gypsy population	0.533**
% of Beneficiaries of Social Insertion Income (2019)	0.472**
% of Beneficiaries of Social Insertion Income (2015)	0.439**
% Unemployed population (2019)	0.375**
Variation rate for PAN (2015-2019)	0.361**
% Abstention (2019)	0.354**
% young population 15-29 years (2011)	0.350**
% National Renewal Party (PNR) (2019)	0.349**
% employed population in the secondary sector (2011)	-0.385**
Aging index (2019)	-0.351**
% of votes for Chega (2019): Dependent variable	

** Significant correlation at 0.01 (bilateral).

Source: authors' calculations using data from INE and MAI.

At the same time, the variables most related to economic difficulties gain weight. There are significant correlations with the percentage of beneficiaries of Social Insertion Income (poor population) and the unemployed population, and a negative correlation with industrial employment. In addition, significant correlations with education levels disappear, and such correlations emerge with the young population (positive) and the aging index (negative).

These particularities of Chega's results in areas where it obtained a more expressive voting seem to indicate a greater weight of economic problems in voters' motivations. However, such problems can be interpreted as related to the presence of recent immigrant or

gypsy populations, as is conveyed by the right-wing triadic populist discourse. In addition, as we mentioned earlier, the stereotype that associates Social Insertion Income with people of gypsy ethnicity highlights precisely this type of connections.

The multiple regression applied to the same variables, considering the percentage of votes for Chega as the dependent variable, for the set of municipalities in the southern half of Portugal (Table 6) confirms the greater weight of variables related to economic difficulties, with emphasis on the RSI and the association with industrial employment, which follows an inverse relation (the more relevant this association, the lower the percentage of votes for Chega).

Table 6 – Stepwise multiple regression (successive results)
for municipalities in the south of Portugal
(Dependent variable: percentage of votes for Chega in the 2019 Legislative Elections)

Model (stage)	Variable	R	R ²	Adjusted R ²
1	% of Beneficiaries of Social Insertion Income (2019)	0,472	0,223	0,215
2	% National Renewal Party (PNR) (2019)	0,632	0,400	0,389
3	Left Bloc (LB) variation rate (2015-2019)	0,684	0,468	0,453
4	% employed population in the secondary sector (2011)	0,707	0,500	0,481
5	% of Beneficiaries of Social Insertion Income (2019)	0,726	0,526	0,504
6	PAN variation rate (2015-2019)	0,740	0,547	0,521
7	% of vote for the PCP-PEV (2019)	0,753	0,566	0,536

Note: according to the F test, all variables included in these steps are significant at 0.05.
Source: authors' calculations data from INE and MAI.

However, in this multivariate model, the electoral variables make interesting contributions. The percentage of votes for the PNR remains as the strongest indicator, albeit losing meaning in view of the model that considers all municipalities in Portugal. In addition, as elements of the combined explanation for the percentage of votes obtained by Chega in the municipalities of the southern half of Portugal, the model integrates the variation rates (2015-2019) of votes for two relatively young parties (Left Bloc and PAN). These votes can be regarded as protest votes and are often associated with particular rights (e.g., of specific social groups, of animals). Note that Pearson's simple linear correlations between variations in the percentage of each

of these parties and the percentage of Chega have a different meaning. There is a negative value in the case of BE (geographic patterns have elements of antithesis to each other) and positive in the case of the PAN (the patterns show overlapping elements). Finally, the percentage of votes for the PCP-PEV is the last independent variable of the model. It confirms, for the area of Portugal where the Communist Party has traditionally been more established, some proximity to the Chega voting pattern compared to the value obtained for the set of municipalities in Portugal. However, such proximity has to be analyzed in connection with other variables considering the decrease in Pearson's correlation between these two indicators.

Conclusion

Chega began to assert itself in the Portuguese political party space showing some specific characteristics in comparison to similar phenomena in other European countries. One of these characteristics is that its political program is radically neoliberal from an economic point of view and marked by contradictions regarding the insertion of the Portuguese economy in international arrangements that are potentially harmful to parts of the population. For example, regarding the European project, the explicit support written in party documents and declared by its leader is contradicted by criticisms regarding the control of the national economy by the most advanced EU countries, which, among others, could imply an action of recovery of autonomy in currency issuing (Marchi, 2020).

The discourse axis of Chega that most resembles this new nationalist right is the identitarian, showing a clear and strong conservative concern. This identity dimension, along with the dichotomy between the people and a ruling class considered to be oligarchic, and between the “true” Portuguese and foreigners and members of non-Portuguese ethnic groups (in particular the gypsy population), makes Chega an example of the right-wing triadic populism that has grown in Europe in recent years.

The electoral geography of Chega, at least in the legislative elections of October 2019, proved to be counterintuitive in relation to what has been the territorial pattern of right-wing parties in Portugal. This is because Chega’s greatest penetration has occurred in areas (southern half of Portugal) where the

left-wing vote, especially the communist one, has historically had the greatest strength.

The positive correlation of the vote for Chega by municipality with the vote for the PCP (represented by the CDU), considering mainly the growth of abstention, confirms the idea that Chega’s voters are mainly from socioeconomic groups that are unhappy with, or resentful of, the difficulties of daily life and the political party system, as has happened in other European countries. Such discontent, which also takes advantage of some electoral demobilization in other fields, both on the right (in the case of the CDS, a Christian and conservative party) and on the left (for example, in the area of the PCP), also appears related to identity issues. This emerges through strong correlations with the percentage of foreign population and, above all, the gypsy population in each municipality.

It should be noted that the socio-demographic variables most correlated with the vote for Chega point to a somewhat atypical sociology of its voters compared to what has been found in studies on this phenomenon in most European countries. This is because there are negative correlations with the less educated population and with the recent increase in the aging index. This atypical sociology is corroborated by the multiple regression model applied to the set of electoral, social, and economic variables used to explain the percentage of votes for Chega in Portuguese municipalities.

Less obviously, there is also a relationship between the territorial pattern of voting for Chega and variables related to the lack of economic dynamism. Actually, there is less penetration of that party in areas where we find a higher employment rate in industry

and a stronger presence in the municipalities with the highest percentages of population that benefits from the Social Insertion Income, situation that becomes clearer in the case of the southern half of Portugal, where Chega had more votes.

These results show that the geography of the vote for Chega is part of what has been called in Europe the geography of discontent, or resentment, with an electoral base that responds to the same type of motivations. Voters in this new party have sociodemographic features somewhat atypical in the European context, but their territorial distribution has a significant correspondence with that of variables characteristic of identity concerns and, to a lesser extent, of economic difficulties.

It should be noted that this attempt to outline a geography of discontent in Portugal took place when the phenomenon of a possible electoral revolt associated with the problems of sizeable population sectors was still embryonic. It began to become visible precisely in the elections whose results we analyze here. Considering that the whole context leads to the supposition of a possible rapid growth of Chega, the territorial pattern

of its voting and some characteristics of its voter base may easily change in future elections.

Finally, it is necessary to mention two analysis limitations that justify further exploration in later works. First, the non-inclusion of socio-professional variables, namely considering professional status, disregards a potentially important complementary dimension to explain the geographic voting patterns detected. Secondly, the internal geographical diversity of many municipalities in demographic, social, and economic aspects, with emphasis on the largest and most urbanized ones, probably translates into lower correlation values between these types of variables and the electoral results of Chega. To obtaining clearer and more robust results one could treat information at the sub-municipal level ("freguesias," communities), at least for a sample of municipalities where Chega obtained more expressive results. Unfortunately, because we initially felt the need to use an approach that combined more general components with a slightly larger scale of analysis (municipality), there was no longer any space left to detail the freguesia level, which we may do in a future study.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3206-5522>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

paulo.madeira@campus.ul.pt

[II] <https://orcid.org/0000-0001-5935-9390>

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

katielle@campus.ul.pt

[III] <https://orcid.org/0000-0002-0976-044X>

Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Centro de Estudos Geográficos. Lisboa, Portugal.

jmalheiros@campus.ul.pt

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Rafael Rocca.

Acknowledgement

The authors would like to thank Diogo Gaspar Silva for the technical support in handling statistical information and plotting the map, and Manuela Mendes for the useful information she provided. We are also thankful to the Center for Geographical Studies of the Institute of Geography and Spatial Planning of the University of Lisbon, funded by the Foundation for Science and Technology (FCT, IP), under the grants UIDB/GEO/00295/2020 and UIDP/GEO/00295/2020, for the financial support for the English translation of the manuscript. Finally, the authors express their appreciation to the anonymous reviewers for the valuable comments and suggestions, although the contents of the study and the ideas expressed in it are the sole responsibility of its authors. We also thank Rafael Rocca for the translation of the manuscript.

Notes

- (1) Although Chega was the first political force within this ideological area to elect a deputy, this type of speech and orientation can also be found at the core of the National Renewal Party (PNR), a small political force that has run for parliamentary elections since 1999, despite never having managed to elect any parliamentarian.
- (2) Available at: <http://www.resultadoseleitorais.azores.gov.pt/Resultados.aspx>. Accessed on: December 14, 2020.
- (3) In the original: "More concretely, we define populism as a thin-centered ideology."

- (4) For reasons of analysis simplification, only the 278 municipalities in mainland Portugal were considered. This implied excluding the 30 municipalities in the insular autonomous regions of the Azores and Madeira.
- (5) A council is a synonym for municipality.
- (6) The LQs result from dividing the percentage of votes obtained by Chega in each municipality by the percentage of votes it obtained at a national level. This allows identifying the level of overrepresentation (values above the unit) or underrepresentation (values below the unit) of the votes recorded in each municipality.
- (7) The PSD and the CDS, which governed Portugal in the previous legislature (2011-2015), ran as a coalition in the 2015 elections under the designation "Portugal à Frente" ("Portugal forward") and obtained the highest number of votes. This meant, within the framework of the principles of Portuguese politics, that the leader of this coalition was the first to be called in order to form a government.
- (8) In Portugal, districts are territorial units of a subregional scale created for administrative purposes.
- (9) Interview with André Ventura (Bugalho, 2017).
- (10) Interview with André Ventura (Banha, 2020).
- (11) Some foreign gypsies live in Portugal, mainly of Romanian nationality, but their number is insignificant compared to that of the Portuguese gypsy population.
- (12) Note that the Pearson's correlation coefficient resulting from the association between the percentages obtained by these two parties at the municipal level in the 2019 legislative elections is quite high, although with a negative sign (-0.791). This indicates some redundancy between both patterns.
- (13) Note that the variable referring to the gypsy population cannot be incorporated into these regression models because, as we have seen, there are only data for 113 units of analysis (municipalities) and not for all 278 units whose data are available for the remaining variables.

References

- BANHA, A. T. (2020). Reportagem com André Ventura: "Chega quer plano de confinamento 'específico' para comunidade cigana". *Jornal I online*, 4/5. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/artigo/695215/chega-quer-plano-de-confinamento-especifico-para-comunidade-cigana>. Acesso em: 27 ago 2020.
- BONIKOWSKI, B. (2017). Ethno-nationalist populism and the mobilization of collective resentment. *The British Journal of Sociology*, v. 68, n. S1.
- BUGALHO, S. (2017). Reportagem com André Ventura: "Os ciganos vivem quase exclusivamente de subsídios do Estado". *Jornal I online*, 17/1. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/artigo/572563/andre-ventura-os-ciganos-vivem-quase-exclusivamente-de-subsidios-do-estado>. Acesso em: 27 ago 2020.
- CHEGA (2019). Programa Político 2019. Disponível em: <https://partidochega.pt/programa-politico-2019/>. Acesso em: 27 ago 2020.

- CHEGA (s/d). Manifesto Político Fundador. Disponível em: <https://partidocheega.pt/manifesto/>. Acesso em: 19 ago 2020.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS (2019). Ciganos, imigrantes e prisões. O que diz André Ventura. Disponível em: <https://www.dn.pt/poder/ciganos-imigrantes-e-prisoos-o-que-diz-andre-ventura-11379814.html>. Acesso em: 19 ago 2020.
- DIJKSTRA, L.; POELMAN, H.; RODRÍGUEZ-POSE, A. (2019). The geography of EU discontent. *Regional Studies*, v. 54, n. 6, pp. 737-753. DOI: 10.1080/00343404.2019.1654603.
- FERRÃO, J. (2019). “Para uma geografia com todos os lugares: reflexões a partir do caso europeu”. In: FERREIRA, A. et al. *Produção do espaço – Emancipação social, o comum e a “verdadeira democracia”*. Rio de Janeiro, Consequência Editora.
- FREIRE, A. (2001). *Mudança eleitoral em Portugal: clivagens, economia e voto em eleições legislativas, 1983-1999*. Oeiras, Celta.
- _____. (2017). *Para lá da “Geringonça”: o governo de esquerdas em Portugal e na Europa*. Lisboa, Contraponto.
- FREIRE, A. (2019a). Populismo (I): Um Programa Analítico. *A Vaca Voadora*, 23 de outubro. Disponível em: <https://avacavoadora.pt/populismo-i-um-programa-analitico/>. Acesso em: 16 dez 2020.
- _____. (2019b). Populismo (II): Um Programa Político para a Esquerda? *A Vaca Voadora*, 28 de novembro. Disponível em: <https://avacavoadora.pt/populismo-i-um-programa-analitico/>. Acesso em: 16 dez 2020.
- FUKUYAMA, F. (2019). *Francis Fukuyama: políticos conservadores à la Trump não sabem governar*. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/francis-fukuyama-politicos-conservadores-a-la-trump-nao-sabem-governar/>. Acesso em: 10 jul 2020.
- GASPAR, J.; ANDRÉ, I.; HONÓRIO, F. (2018). “As eleições para a Assembleia da República: 1979-1983. Estudo de Geografia Eleitoral”. In: ESTEVENS, A.; CARMO, A. *Isabel André, uma geógrafa inquieta: textos escolhidos*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.
- GASPAR, J.; ANDRÉ, I. (2018). “Portugal – Geografia Eleitoral: 1975-1987”. In: ESTEVENS, A.; CARMO, A. *Isabel André, uma geógrafa inquieta: textos escolhidos*. Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.
- GORDON, I. (2018). In what sense left behind by globalisation? Looking for a less reductionist geography of the populist surge in Europe. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, pp. 95-113. DOI: 10.1093/cjres/rsx028.
- GUILLUY, C. (2014). *La France périphérique – Comment on a sacrifié les classes populaires*. Champs actuel. Paris, Flammarion.
- JUDIS, J. B. (2016). *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*. Nova York, Columbia Global Reports.
- KING, G. (1997). “Qualitative Overview”. In: KING, G. *A solution to the ecological inference problem. Reconstructing individual behavior from aggregate data*. Princeton, Princeton University Press.
- LISI, M.; LLAMAZARES, I.; TSAKATIKA, M. (2019). Economic crisis and the variety of populist response: evidence from Greece, Portugal and Spain. *West European Politics*, v. 42, n. 6, pp. 1284-1309. DOI: 10.1080/01402382.2019.1596695.

- LISI, M.; BORGHETTO, E. (2018). Populism, Blame Shifting and the Crisis: Discourse Strategies in Portuguese Political Parties. *South European Society and Politics*, v. 23, n. 4, pp. 405-427. DOI: 10.1080/13608746.2018.1558606.
- MADEIRA, P. M. (2019). *Dinâmicas regionais e políticas de desenvolvimento territorial: um olhar cruzado entre a UE e o Brasil*. Tese de doutorado. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- MAGALHÃES, P. (2020). O que pensam os que votaram no Chega? *Margens de Erro*, 22 de fevereiro. Disponível em: <https://www.pedro-magalhaes.org/o-que-pensam-os-que-votaram-no-chega/>. Acesso em: 23 dez 2020.
- MALHEIROS, J. (2012). "Framing the Iberian model of labour migration. Employment exploitation, de facto deregulation and formal compensation". In: OKOLSKI, M. (ed.). *European Immigrations - Trends, Structures and Policy Implications*. Amesterdã, Amsterdam University Press, pp. 159-178.
- MARCHI, R. (2020). *A Nova Direita Anti-Sistema. O caso do Chega*. Lisboa, Almedina.
- MARTIN, R.; TYLER, P.; STORPER, M.; EVENHUIS, E.; GLASMEIER, A. (2018). Globalization at a critical conjuncture? *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, n. 1, pp. 3-16. DOI:10.1093/cjres/rsy002.
- MCCANN, P. (2019). Perceptions of regional inequality and the geography of discontent: insights from the UK. *Regional Studies*, v. 54, n. 2, pp. 256-267. DOI: 10.1080/00343404.2019.1619928.
- MENDES, M.; MAGANO, O.; CANDEIAS, P. (orgs.) (2014). *Estudo Nacional sobre as Comunidades Ciganas*. Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP).
- MOUFFE, C. (2018). *For a left populism*. Londres/Nova York, Verso.
- MUDDE, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, v. 39, n. 4, pp. 541-563. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x.
- MUDDE, C.; KALTWASSER, C. R. (2017). *Populism – A very short introduction*. Oxford, Oxford University Press.
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, n. 1, pp. 189-209. Doi: 10.1093/cjres/rsx024.
- SASSEN, S. (2014). *Expulsions – Brutality and Complexity in th Global Economy*. Cambridge (MA) e Londres, The Belknap Press.
- SGMAI (2019). *Históricodaseleições*. Disponível em: <https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/EleicoesReferendos/HistoricoEleicoes/Paginas/default.aspx?FirtOpen=1>. Data de acesso: 3 ago 2020.
- TODD, E. (2020). *Les Luttes de classes en France au XXIe siècle*. Paris, Éditions du Seuil.

Received: August 31, 2020
Approved: December 10, 2020

The hated city, from transcendence to immanence

Ódio à cidade: da transcendência à imanência

Jacques Lévy [1]

Abstract

The myth of Babel (Genesis 11, Old Testament) is an early and pure example of using urbanity and globality as an evidence of hubris. The accurate analysis of this short text shows that rejection of urbanity is not the effect of a vague metaphor; rather, it is based on the observation that city-making represents the perfect expression of humanity's capability for carrying out modest yet ambitious autonomous plans. The statement that urbanisation and the cooperation of all humans would be a sin is less easy to maintain today, but fresher libertarian or neonaturalist ideologies, replacing transcendence by immanence, have emerged and achieved a historical continuity with mainstream religious demands. Reluctance towards a possible emancipation through self-organised spatial arrangements continues to connect urban agency to a more general anti-societal and anti-human stance.

Keywords: Babel; urbanity; transcendence; immanence; libertarian; neonaturalist.

Resumo

O mito de Babel (Gênesis 11, Velho Testamento) é um exemplo antigo e puro do uso da urbanidade e do globalismo como evidências de húbris. A análise apurada desse texto curto mostra que a rejeição da urbanidade não é efeito de uma metáfora vaga; baseia-se na observação de que a fabricação das cidades representa a expressão perfeita da capacidade humana de realizar planos autônomos simples, mas, ao mesmo tempo, ambiciosos. A afirmação de que a urbanização e a cooperação de todos os seres humanos seriam um pecado não é tão fácil de ser mantida hoje em dia, mas ideologias libertárias ou neonaturalistas mais recentes, que substituíram transcendência por imanência, surgiram e conseguiram alcançar uma continuidade histórica com as demandas religiosas predominantes na atualidade. A relutância em relação a uma possível emancipação por meio de arranjos espaciais auto-organizados continua a conectar a atividade urbana a uma postura antissocietal e anti-humana mais geral.

Palavras-chave: Babel; urbanidade; transcendência; imanência; libertário; neonaturalista.



There is a certain continuity in the presence of anti-urban attitudes in a long-duration historical sequence. The three-religion monotheist myth of Babel shows that, as early as Antiquity, when the urban population rate was very low, the social process of city-making was addressed as a good example of *hubris*, the human challenging of God's prerogatives. This period started with the writing of the Old Testament (circa 5th century BC) and continued as far as a literal reading of the scriptures prevailed – that is, for some believers, till now –, and from then on, there has been a divine, vertical 'geography' of discontent based on the discontent with a certain geography. Its target has been the city as a spatial choice, a spatial configuration, and a spatial way of society-making.

In this article, a daring time leap is performed and the paths of a complex transformation of the myth into contemporary ideologies and practices are identified. This long-range perspective makes visible the combination of continuity and discontinuity in the history of anti-urban ideologies.

In spite of major changes in social worlds and in their self-representations, particularly the progressive, pervasive vanishing of the effective presence of a God in Western societies, the resilience capability of anti-urban attitudes is actually striking. This apparent permanence is enabled by a transformation in the underpinning framework in which the hatred for cities can survive and even thrive in yet so different contexts, as if this negative relation to urbanity had jumped from a vehicle

into others, which were conveniently available on the road. This fresh framework is dual: a nature-worshipping, anti-humanist religiosity and a libertarian, anti-societal inhabiting choice. In both cases, immanence takes over from transcendence, conserving the same rejection of any self-organisation of the social world. The main change among these attitudes is that transcendence has been replaced by immanence, while the rejection of urban self-development, human autonomy, and of the Enlightenment remains at a comparable level.

However, is it possible that this resemblance between ancient and contemporary speeches and acts results only from the fallacious interpretation of a non-significant, superficial coincidence? The question obviously deserves to be asked. The interpretation proposed here is that the social environments and the actors' motives have certainly changed; nevertheless, in both situations, hatred for the city has to do with the emergence of ethics as a multistage historical process. In Ancient times, the necessity for moral commandments supposedly external to human agency was seen as incompatible with a non-hierarchical plan of urbanisation and globalisation that Babel epitomised. Today, the freedom-responsibility-equality triad that turns out to be pivotal in urbanity and urbanism is the keystone of an in-progress *ethical turn* (Lévy, 2021) which, in certain sections of the society, generates bitterness and anger. Contexts and reasons are different, but the nearness between the urban experience and certain societal patterns lasts.

Genesis 11: condemning cities as a self-organised human spatiality

What can be said in the scope of social science about the myth of Babel (Genesis 11, Old Testament) cannot come from a transhistorical approach to a text; rather, it must derive from a multi-context analysis.

A social science reading

Reading a text that was written in the Eastern Mediterranean area between the 8th and the 2nd century BC and whose diffusion has been extraordinarily vast in space and time raises a non-trivial question about a relevant set of interpretations. When we look at the text itself as a production located in a specific historical and geographical situation, relating the speech to then-existing realities must be performed with caution. The cities of that period, for example, were not as complex and populous as they are today, and this may significantly change the substance of any urban allegory. However, conversely, some of the universal characteristics of urbanity and urbanisation were already present at that time and we can take on the choice of using the word 'city' to designate both Nebuchadnezzar II's Babylon and contemporary Pearl River Delta urban area. There is nothing obvious here and this choice supposes, in the background, a strong and accurate theory of *urbanity* (see Lévy, 1994; Lévy & Lussault, 2013), able to spot similarities and dissimilarities between cities that are so different from each other.

As for the long genealogy of this text's reception, we have to prevent the risk of decontextualization. Pulling out a human production from the conditions of this production and of the diffusion of the product is a classic claim of religious organisations and activists about their 'scriptures', but the very opposite of scientific methodology.

Moreover, pretending that each period could legitimately find part of the truth in the same text is slippery. Of course, scientists find news paths of interpretation today, but this does not mean that an old text would be less submitted to historical mutations than any social reality. In religious studies, we often face resistance from theologians who try to contain the obsolescence of their speeches by proposing new significations to ancient statements. Their implicit reasoning is that the 'literal' reading of the scriptures would wrongly ignore that God had to speak to the poor, ignorant people of those times and had to adjust the truth (He, of course, perfectly knew it), creating a pedagogic material in order to be understood. Nowadays, sophisticatedly educated as we are, we can, at last, reach the very substance of His thought. For instance, Creation would not have taken place in six days but in six geological periods. As we will see in the case of Babel, some recent maverick interpretations have not hesitated to erase any conflict between God and mankind.

Those theologians continue, in adverse conditions, a long tradition (particularly massive in the Catholic Christianity, the Shiite Islam, and the Rabbinic Judaism) of interposing their views as an official interpretation between a text and its readers. They carry their creationist burden and they perform

their political job. We take our scientific commitment seriously.

In this perspective, what can we say about Genesis 11's text? The question is twofold: what is said about humans, societies and cities? What is God's response to this description?

The Sin of Urbanity

Genesis 11:1

Now the whole world had one language and a common speech.

"Now" shows this is a new era, in comparison to previous episodes of the Genesis. The possibility of unlimited language interactions is a condition for a society to exist.

Mutual understanding is a pivotal element in the emergence of a World-society, as it is a tool for transactions, for affective interactions, for cooperative creations and productions, and for ethical or political debates.

Genesis 11:2

As people moved eastward, they found a plain in Shinar and settled there.

Genesis 11:3

They said to each other, "Come, let's make bricks and bake them thoroughly." They used brick instead of stone, and tar for mortar.

Thrift is typical of urban agency, and more generally of human development. In the text, there is no trace of luxury, vice or any material corruption – nothing comparable with the Golden Calf worship (Exodus 32) or with Sodom's and Gomorrah's behavioural sins (Genesis 18-19).

Furthermore, doing more with less is a possible abstract for the paradigm of sustainable development. Back at that

time (pre-Roman Middle-East oasis societies), the city quickly turned out to be a good compromise between the relative lightness of immobilised infrastructures and the potential permanence of the human settlement it enables. The major immaterial and mental dimensions of a city appear in this narrative of an easy, low-cost construction.

"They said to each other": neither autocrats nor an internal hierarchy or power are mentioned. What is important for the authors is to focus on a collective endeavour. Never in the text is this cohesion of the group said to be due to a constraint or an exogenous principle imposed on its members: the very existence of the society is to be found in its own plan and in the performance that allows to achieve it. There is us but no them; therefore, there is nothing communal in the way human sociality is described.

Genesis 11:4

Then they said, "Come, let us build ourselves a city, with a tower that reaches the heavens, so that we may make a name for ourselves; otherwise we will be scattered over the face of the whole earth."

"Let us build ourselves a city": the principle of self-organisation of the human world and of the autonomy of humans before God is the first element of the *hubris* that motivates God's reaction. The protagonist is clearly us. God's rival is not a set of individual behaviours like what can be found in frequent narratives of the Old Testament. In the case of Babel, the *us'* agency does not generate a collective punishment for sins committed by an individual or a small group; rather, it brings about the punishment of a collective: humans as a society.

"Make a name for ourselves" is generally interpreted as the idea of a transgenerational, stable collective

identity. This is the second element: the long-lasting human presence enabled by a city, which can be seen as an alternative to nomadism, along with farming. This opposition is thematised in a previous section (4, 1-15) of the Genesis: the criminal farmer Cain may represent, like Babel, the threat to the human submission to God that is posed by the potentially unlimited self-development of a given place (a cultivated field or a city). "Make a name for ourselves" would mean conquering a self-sufficient productive autonomy.

What exactly does Babel's plan consist of? The high-rise tower described by Genesis 11 evokes some *omens* (oracles) in the *Shumma Alu*, the Paleo-Babylonian sacred text series (11th century BC): "If a city lifts its head to the midst of heaven, that city will be abandoned" (1.15), and "If a city rises like a mountain peak to the midst of heaven, that city will be turned to a ruin" (1.16). Mesopotamian cities were often built on hills, with the temple on the highest ground. The wording of these *omens*, understood in the context of the *omen* series, is essentially that of a rivalry between cities that could lead to war and destruction. Accordingly, Peter J. Harland (1998) has shown that what annoyed God was not exactly the height of the tower. In that context, many ziggurats were described as reaching the heavens. "God's action therefore concerns the unity of the place", he sums up (p. 529). What is at stake would then be the (horizontally) spatial productivity of the urban space rather than its physical verticality.

Genesis 11:5

But the Lord came down to see the city and the tower the people were building.

"The city and the tower" form a whole: a spatial system and a temporal process. The urban expression of hubris is made

indubitable here because the humans are able to make something consistent and stable as if they were God.

Genesis 11:6

The Lord said, "If as one people speaking the same language they have begun to do this, then nothing they plan to do will be impossible for them.

Thanks to their interaction tools, societies are able to perform collaborative works, which extends the limits of their efficiency. The absence of predefined limits, that is, the possibility of a long-term cumulative development, is comparable to the idea of Creation, a prerogative of God.

Genesis 11:7

Come, let us go down and confuse their language so they will not understand each other."

Genesis 11:8

So the Lord scattered them from there over all the earth, and they stopped building the city.

Genesis 11:9

That is why it was called Babel – because there the Lord confused the language of the whole world. From there the Lord scattered them over the face of the whole earth.

The nature of the punishment provides the reason of this act. The substance of the response is the destruction of the prerequisites that had allowed the construction of the tower-city: a joint project through a common language. The outcome, the scattering of mankind, is the opposite of what characterises urbanity: the concentration of a maximal number of social realities in a minimal extent.

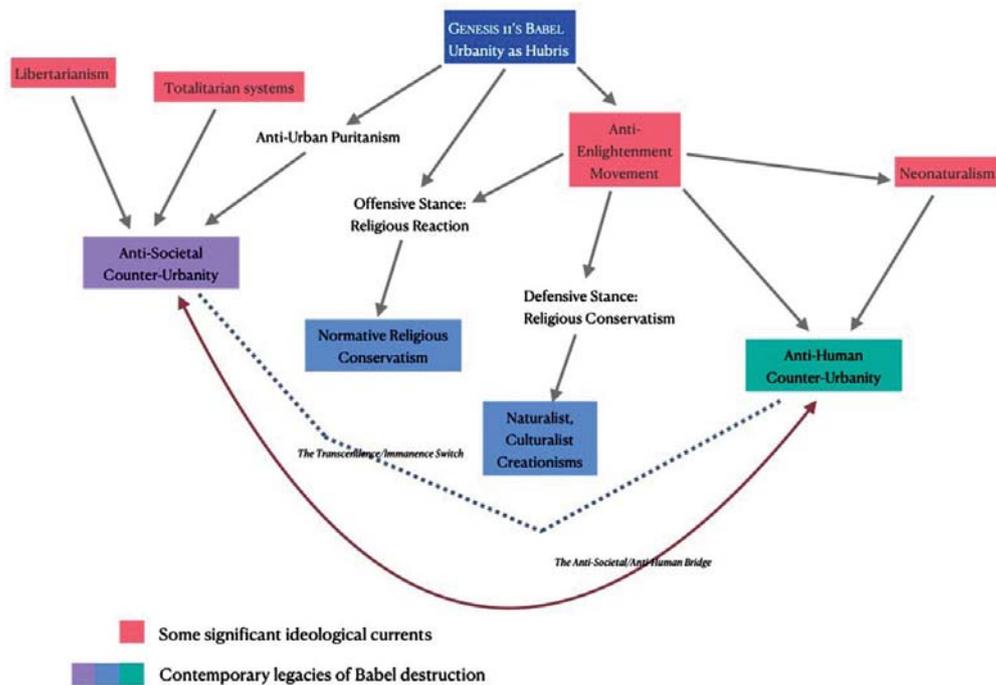
Fast track: from transcendence to immanence

The legacies of Babel deserve an in-depth diachronic inquiry (Lévy, 2019). If, more modestly, we take the liberty to jump over centuries, we can try to analyse the dynamics of the Babel myth on the contemporary public stage.

A Thick Legacy

In the diagram (Figure 1), some ideological movements, linked or not to the Jewish-Christian-Muslim tradition, can be identified. All of them are part of the ethical-political dimension of intellectual history. The history of the social sciences, from Max Weber to Henri Lefebvre and Jane Jacobs, was left aside.

Figure 1 – The Anti-Babel Constellation



A weakened yet enlarged network

First, let's have a look at the central part of the diagram.

Leon R. Kass (1989) analyses God's discontent with Babel. He enumerates five "failures" of which the humans are guilty and which justify the destruction of the Tower:

- 1) They erase the distinction between the human and the natural or divine.
- 2) They deny their mortality.
- 3) They focus on self-creation and neglect the moral standards required to govern technique.
- 4) Their words are totally devoted to technical communication and do not reveal the world and the truth anymore.
- 5) The previous four failures are made invisible and the disease becomes incurable.

It is clearly a justification of transcendent morals from an anti-progress base, but with a Heideggerian anti-technique point of view rather than a viewpoint from a classic religious dogma. God should punish again but it is too late. In this approach, the city is a context, a set, a setting, a frame; urbanity and globality are just ignored as such. To Kass, speaking of a city is a simple way to evoke the Platonic cave where mankind could potentially be trapped.

The author of this article writes about religion but is also a biologist and a bioethicist hired by George W. Bush in 2001 to create the President's Council on Bioethics, later disbanded by Barack Obama. Embryo research, stem cells and therapeutic cloning were the main topics of this Council and Kass systematically took restrictive positions. Kass (Wikipedia, 2020) places "special value on the natural human cycle of birth, procreation and death" and views death as a "necessary

and desirable end" for humans and human aspirations. He views human mortality as a blessing in disguise, and he has shown his bold opposition to increasing human life expectancy in pursuit of "biological immortality".

Kass is part of the anti-Enlightenment mainstream religious 'party' and his rejection of human self-transcendence and emancipation is loud and clear. It is all the more significant that he attributes little interest to the urban referent used in Genesis 11's *hubris* allegory. To Kass, the city is simply an imaged word to mean an autonomous society and does not convey any extra meaning.

Theodore Hiebert (2007) represents another variant of the 'support' to God's action. Two main differences in relation to Kass' approach can be observed in his interpretation of the myth. Firstly, he sees the destruction of the Tower as a happy event and secondly, he concludes that there is nothing normative in God's stance; it is just a description of the cultural diversity that flourishes in mankind.

However, Theodore Hiebert should not be considered as a maverick Christian thinker. Besides his erudite work, he is also the co-author of God's Big Plan (2019), "the perfect introduction for children ages 1-3 to the wonderful and inspiring diversity of the world God created." Therefore, he could be classified as a culturalist and naturalist Creationist. For him and other converging authors, it has become difficult to sell to the general audience a punishing God. *Hubris* and its consequences have been removed from the Genesis 11's hermeneutics. In return, a world of a benevolent nature and of *immer-jetzt* cultural identities is presented: the human self-construction of spaces and times is still fought or denied but in front of it, there are new

opposites and new opponents. The diagram (Figure 1) was designed to represent, in a very simplified way, the different legacies of Genesis 11, that is to say 'God's view' on Babel.

In short, the central zone of the graph displays mainstream religious attitudes that have progressively neglected the urban component of the myth; for the apparently more flexible ones, the normative character of the initial text has been progressively erased. However, we will find this dimension in two more external kinds of statements. Aside from the religious debate, the left part of the diagram is probably the most influential. Immanence emerges as an alternative to a weakened transcendence (see the 'Switch' line on the diagram, Figure 1). It is twofold.

First, the anti-societal libertarian stance sees the city as the perfect example of a superimposed sociétality. As for the neonaturalist ideologies, they have changed the 'car body' but have retrieved and reused the mechanical engineering of the Babel myth, and have carried out a 'standard exchange' of the 'parts' from the transcendent engine to the immanent one.

Second, some ideologies can be rooted in Jean-Jacques Rousseau's thought (1761) when he very clearly explained all sorts of bad things he ascribed to urban 'artificiality' in comparison with rural 'authenticity'. Later, most totalitarianisms of Fascist (in particular German Nazism or the Vichy French state) or Communist (especially Maoism, Enver Hoxha or Khmer Rouge regimes, and, more implicitly, Stalinism) families developed hate towards the city as a rejection of a self-organised political society, with its autonomous individuals, its indomitable creativity, its strong civil society and its political pluralism. More specifically

in the United States, renowned intellectuals have more or less viewed the city as a mistake or as a sin (Orsi, 1999). In the same country but from a quite different point of view, the Libertarian movement basically rejects the taxes, governments, disciplines, and social relationships that any city requires.

Beyond formalised ideologies and state policies, the cocktail of anti-urban 'puritan' ideologies and anti-societal libertarianism has generated the well documented 'urban flight' and manufactured a significant part of 20th century's human settlements called Suburbia in North America (Vaetisi, 2013) and peri-urbanisation in Europe. These personal and political choices in favour of 'counter-urbanisation' spatial configurations aim at taking advantage of urban concentrations while entrenching themselves in gated, semi-communal, corporatist communities. However, in the last decades, these massive practices have apparently ceased to have a substantial theoretical counterpart.

The purpose of this text is not only to identify genealogies of speeches and meanings, but also to investigate how far the arrival points do match contemporary attitudes and practices. The last two sections explore the two sides of this 'immanent turn' and their possible junctions.

Libertarian Immanence: voting with one's feet

In major city centres, *bobos* ('bourgeois-bohemian', people enjoying a high level of both cultural and economic capital) cohabit with migrants and '*pobos*' ('poor-bohemian',

people with much cultural capital and little economic capital who are willing to spend a lot to live in central neighbourhoods of large cities). Bobos and pobos confirmed their attachment to urban life in the 1970s in Western Europe and in the 1980s in North America. Meanwhile, many medium-income dwellers have chosen to leave the centres to accomplish the suburban/peri-urban dream (bungalow + property ownership + car + garden). This 'urban flight' began back in the early 20th century in North America, but it is mostly a post-World War II process in Europe. Another difference derives from the better resistance, in Europe, to the destruction of historical districts by 'Modern Movement'-inspired urban projects. The late 20th century shows an acceleration of this process on both sides of the Atlantic. Since then, there has been something like a two-way crossover of activities and people that need a high-intensity urban environment and activities and people that do not need it or simply reject it.

Arbitration on inhabiting models

This convergence has of course strong effects on the desirability of urban space. Urban cores can be extended to neighbouring areas (such as West Brooklyn or West New Jersey in New York) but the pressure on real estate prices in central areas is dramatic. However, at odds with an abundant literature about 'gentrification', social mix has either increased (due to the decline of inner-city ghettos) or has been maintained in some other neighbourhoods by the arbitration, as expansive as it can be, in favour of a city-centre dwelling. In European cities, public social housing policies have also partially compensated the growth in the soil

price by supporting medium- and low-income inhabitants and preserving both sociological and functional diversity. As a result, central areas of cities, and all the more in the big ones, are undoubtedly more mixed than any other gradient of urbanity.

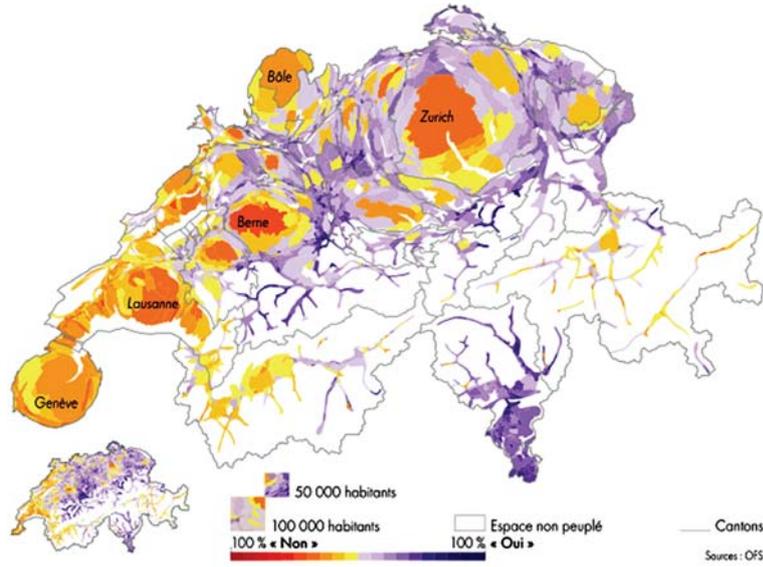
These alternatives create a new geography. Significant inequalities in the opportunity of living the model of inhabiting of one's choice do persist. However, it is undeniable that the current map of population distribution is gradually overlaying this population's desires. Said differently, fewer people are forced to live in a 'spatial style', that is, in an *urbanity gradient* (Lévy & Lussault, 2013) they do not like. It is therefore not by chance that such a strategic choice, the way of inhabiting (where and how I would like to live), meets another strategic choice, the political orientation (what values and horizons I would like for society).

A gaping spatial political divide

The following maps show recent electoral geographies in Switzerland, Britain, Austria, France and the United States. In each case, it opposes 'progressive' to 'populist' voters.

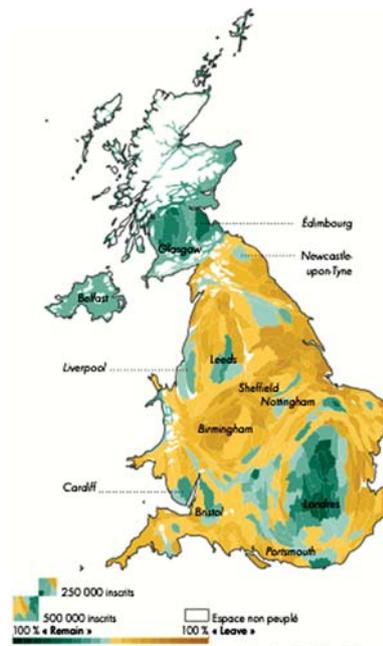
The phenomenon is massive and pervasive in the West (Lévy, 2017). In Europe, almost every country shows the following pattern: In city centres, mainly in metropolises, voters choose openness to public space, public goods, European construction, and globalisation, while, in suburban or peri-urban gradients, nationalism and rejection of any kind of otherness prevail. The prevalence of this pattern is so strong that it has been possible to formalise it in a simple modelling equation (Lévy, 2020a).

Figure 2 – February 2014 swiss ‘against mass immigration’ referendum



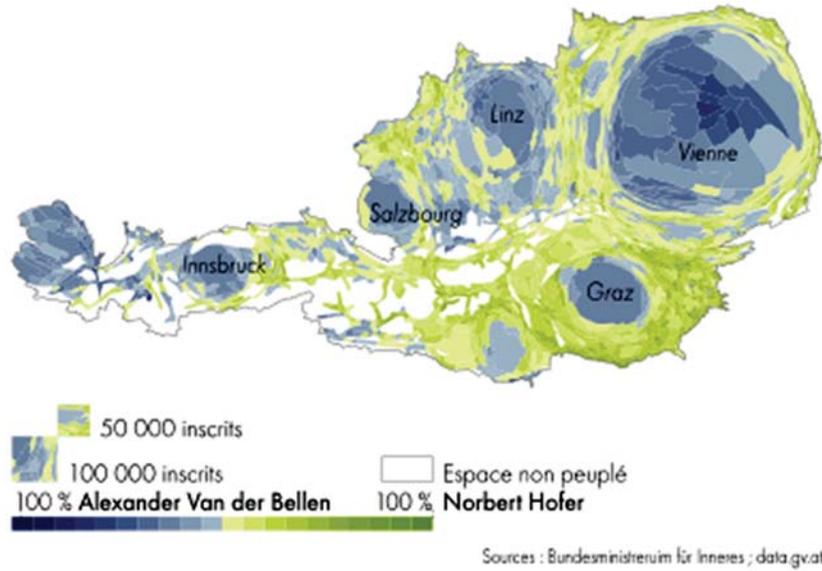
Differentiated cartogram (population). Source: Lévy, 2017.

Figure 3 – June 2016 ‘Brexit’ Referendum



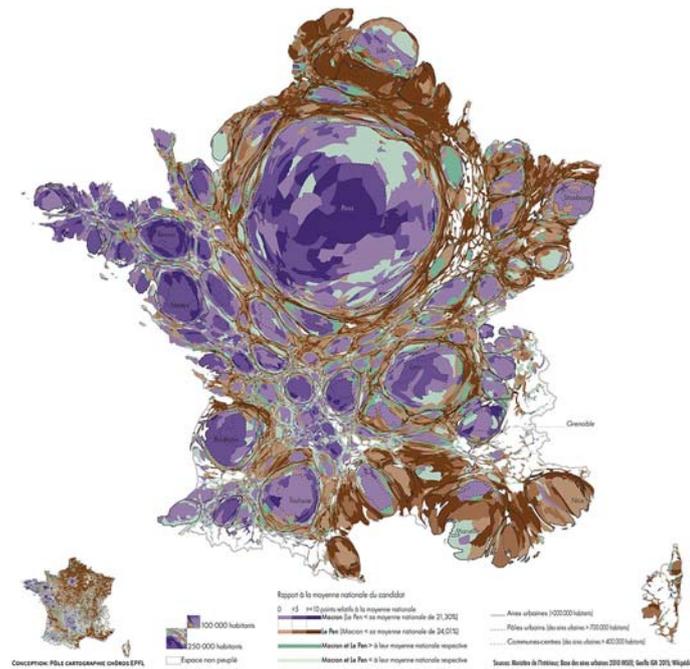
Cartogram (population). Source: Lévy, 2017.

Figure 4 – December 2016 – Austrian Presidential Election (round 2)



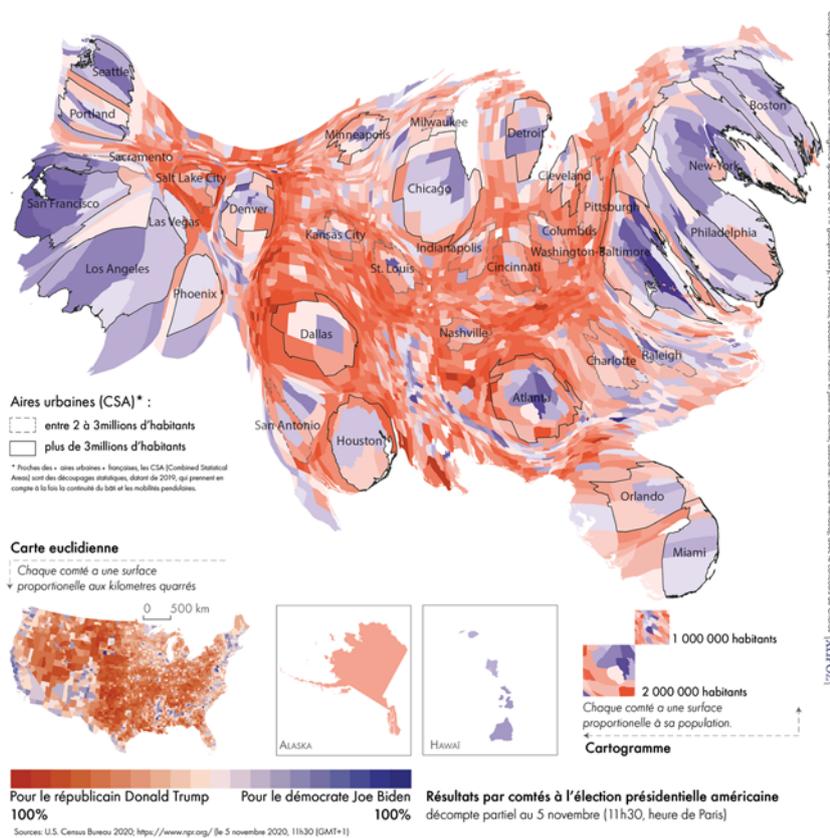
Differentiated cartogram (population). Source: Lévy, 2017.

Figure 5 – April 2017 – French Presidential Election (round 1)



Differentiated cartogram (population) and Euclidean maps. Source: Lévy, 2017.

Figure 6 – November 2020 US Presidential Election



Cartogram (population) and Euclidean maps. Source: Lévy et al., 2020.

Novel Issues for Spatial Justice

Many 'populist' voters nostalgically refer to a golden age of good wages and pervasive public utilities. Are those voters less equipped with social amenities compared to the others? Have the places they inhabit been 'abandoned' by public policies? It is far from evident. By and large, the inhabitants of urban fringes in the American Suburbia or in European peri-urban areas are wealthier than those who live in the city centres. However, many citizens living off built-up areas express a feeling of having been left behind and fuel 'populist' politicians epitomised by Donald Trump in the United States and powerful nationalist-xenophobic movements in Europe.

First of all, new geographical freedoms have largely diffused throughout a large part of developed societies. Mobility has become faster and housing is, in relative terms, cheaper than it used to be in the first half of the 20th century. This dual solvability has changed the context of individual spatial strategies, increasing the range of alternatives. In large cities, there is a certain economic neutrality in the housing + mobility budget block between inner and outer locations: in the centres, you pay much more for the property but less for mobility, thanks to the public transport system, and the opposite prevails as you move away from core areas. Other parameters such as apartment/house, ownership/tenancy and, more and more, family style options have

appeared on individual dashboards. There is a large 'middle group' that must and can operate these arbitrations, an 'upper group' for which it is not necessary and a 'lower group' for which it is not possible.

This situation can be summed up by saying that the desire to flee the city has been made possible for a large part of the inhabitants of the West. The outcome of this new freedom is that a new or old dream has been fulfilled. If motivations vary, many studies converge to relate the choice of the huge majority of these suburban/peri-urban dwellers to some expectations. The possibility of selecting one's neighbours, the "calm" deriving from sociological homogeneity, the functional separation of spaces, and the privatisation of daily life and mobility can be mentioned. These wishes set up an almost pure negative definition of urbanity.

These maps do not prompt to adopt a new spatial structuralism that would replace the old, economic one. There is by no means a mechanical effect of a place's objective conditions on the votes. By and large, in every single European or North American city, the neighbourhoods where populist xenophobes get a maximum of votes are not those where strangers are most numerous, much to the contrary. The spatial dimension of this new social dynamics encompasses a fully-fledged political component. Today, these freer inhabitants are simultaneously stronger citizens.

Neonaturalist immanence: Babel in times of pandemic

The 2020 pandemic has given an opportunity for an emerging current to specify its views and to radicalise a previously mentioned statement: everything negative coming from nature should be seen as a punishment for the dire behaviour of humans. Recent and older texts published by French philosophers Dominique Bourg and Bruno Latour lead to the conclusion (Lévy, 2020) that the different components of the converging part of their approach (they also show differences) sketch a consistent cognitive, moral, political and religious picture where the virus is a benevolent oracle of the coming apocalypse and humans are pathogenic agents, and where the reference of the desirable political system is not democracy anymore; it is Carl Schmitt's thought. To Bourg, the pandemic is "nature's last warning" and, to Latour, the "Terrestrials" (on whose side he himself stands) are involved in a titanic life-and-death struggle against the "Humans". To both, the ideas of progress, emancipation, development and Enlightenment should be forever condemned and discarded. To both, a religious surge based on immanence is the right response to the present-day situation.

This viewpoint is not new. Any religion based on transcendence has always included (or has had to include) a large array of realities (objects, characters, environments, situations and events) rooted in concrete life to make their speech understandable and appropriable by the ordinary worshipper. Nevertheless, the

particular configuration of the intellectual stage in the West during centuries has put the emphasis on metaphysical ontologies, on an anthropomorphic God, and on a sovereign Subject, neglecting alternative frameworks. In the philosophical profusion of the 18th century, substantial aspects of Rousseau's and Johann Gottlieb Fichte's thought – and in his wake, all the 'German romanticism' –, overarched by an immanent approach to nature and the sacred, were marginalised. For two centuries, naturalism was a resource deeply anchored in social worlds, but which remained theoretically a sleeping, 'outsider' concept. We can therefore call *neonaturalism* the corpus of ideas whose emergence has accompanied (as inspiration or development) the ecological awareness movement of the late 20th century.

In the foreground, we can identify some philosophers such as Martin Heidegger, Hans Jonas and their disciples, or difficult-to-classify characters like Bruno Latour. In the background, a vast nebula of 'collapsologists', radical misanthropic Anarchists or rural fundamentalists who, together with 'front office' thinkers, are sketching the new landscape of the contemporary reactionary thought. The Covid-19 pandemic has made convergences between persons and group more visible, as well as the religious component of some orientations.

In the first phase of the epidemic in the West (March-April 2020), the key move was to tag the virus as a side effect of the 'climatic crisis'. The pandemic would be a forerunner of future, even worse climatic events. In the case of climate and also of epidemics,

humans would be guilty of having perpetrated similar abuses on natural environments. This rationally disputable coupling can be seen as a try to divert the political resource coming from fear of the virus and from the capability, shown by the World's societies, for carrying out massive and courageous public policies. Why so much for the coronavirus and so little for the climate?, some have complained. The urban dimension was not emphasised by these authors in that period, but examples of a junction between neonaturalist and anti-societal immanence show that the construction of a common framework giving a pivotal role to space-centred approaches and to Babel's ideological heritage is in progress.

A Junction

This novel framework makes possible a rapprochement between the left and the right section of the diagram (Figure 1), as signalled by the 'Bridge' arrows.

At different stages of his life, Alberto Magnaghi has followed, in a way, Friedrich Engels' itinerary from *Die Lage der arbeitenden Klasse in England* [*Condition of the Working Class in England*] (1845) to *Zur Wohnungsfrage* [*The Housing Question*] (1872). He began with the denunciation of the capitalist city to challenge, at the end of the day, the idea of city itself.

Magnaghi proposes an organisation of *bioregioni urbane*, that is to say, a redistricting of local and regional societies based on orographic and hydrographic configurations. In this perspective, the rule would be to accept a maximum of 300,000 people in each human

settlement, an agenda that requires to partially empty many existing urban areas. Magnaghi sides with a group of authors in search of an optimal mass for 'human-size' cities, which is generally the signature of a reluctance towards any city. "My current major concern is how to prevent the urbanisation of the world", Magnaghi (2016) confesses. In a recent text signed by Bourg and other authors (Bourg et al., 2020), the same idea with the same 300,000-threshold appears. The relation to Genesis 11 is detectable: a city that could grow without mass constraint is presented as a typical expression of *hubris*. With Magnaghi, we have a first insight of the possible relationships between neonaturalism and anti-urban ideologies.

This is also a first gateway with Puritan or Libertarian views. This connection becomes clearer with the second example. Like Magnaghi, Kirkpatrick Sale (1985) is a partisan of 'bioregionalism', a political scheme based on the autarky of small 'natural' spatial units.

Sale undoubtedly belongs to the North American 'deep ecology' current, inspired by Henry David Thoreau, John Muir, Frederick Jackson Turner, Rachel Carson, and various protagonists of the American lyric naturalism. However, he has also been labelled 'Neo-Luddite' because he encourages the destruction of machines or other means of production as symbols of capitalist exploitation. Finally, Sale is a prominent figure of secessionism – the claim that any person or group is legitimately entitled to opt out of a larger political entity –, which is a figurehead of US Libertarian parties' programmes.

The link between the left and the right part of the chart operates thanks to the bypassing of the former mainstream, transcendent block. Conversely, the ‘immanent’ party moves up to the frontline against the city, the society, and humans as a whole.

We are observing both a *religious turn* in some political movements and an *immanent turn* in the religious constellation of the West. This dual change has also had an impact on the biggest institutions. A slow evolution can thus be perceived in Pope Francis’ speech towards attacking more directly not only the immoral collateral effects of development, like social injustice, but the idea of progress. This is visible in his 2015 Encyclical *Laudato si*, following the first moves made by John Paul II (see, for example, the 1991 Encyclical *Centesimus Annus*). A significant French Jesuit author, François Euvé (2020), recently proposed a strategic shift that could be a trial balloon for a general move of the Catholic Church: he blames the “*libido dominandi*” the humans apply to biophysical worlds and their “ecological sins”, and sums up his view in this motto: “Any misconduct against nature is a misconduct against God”. He also rejects the traditional “overhanging stance” of the Church and suggests this switch is the only way for Catholics to regain its lost legitimacy. The major change is that the “anthropocentrism” he denounces is not about rivalry with God anymore; it is rivalry with other creatures, an attitude that is generally not – this is an understatement – the dominant speech of the Jewish-Christian religious corpus in the West. The classic argument that couples

human responsibility and religion (Man was created by God in His image and that is why Man is accountable in His face) has seemingly become obsolete. The referent and criterion of human responsibility have become, from this moment onwards, Nature, linked by mere indirect ties to an almighty but absent God. Since the Renaissance’s science and philosophy, God has left the rational world of causes; He is now leaving the moral world of commandments. The problem with Babel is not any more the too effective self-organisation of societies, but the very fact that humans are intrinsically dangerous.

The baton of Genesis 11 has been passed in an unexpected way. The new runners do not fit the model of a hierarchised and disciplined army that state-like institutional churches have long epitomised. Although they generate intricate, rippling, and unstable networks, they are potentially capable of mobilising militants and multitudes. These unruly, sometimes sloppy soldiers fiercely continue the Divinity v. Humanity combat.

This continuity gives an unparalleled role to urbanity. As self-organised, massive human artefacts, the cities deserve the blame of *hubris*. As a combination of density and diversity, they present the same level of exposure to otherness as the World itself and they provide the opportunity – exactly the same opportunity found in Genesis 11 – to gather the hate for urbanisation and globalisation in the same bundle. Finally, as places of emancipation from communal allegiances, they are the evident target of ‘illiberal’, anti-Enlightenment currents.

The Fable of Babel

I would like to conclude by presenting a plea for a *citizen science* (see Chôros, 2018; Chôros, 2020). Juxtaposed to 'science', 'citizen' would by no means introduce any restriction to the free, independent, incorruptible search for truth that defines scientific research. It is the exact opposite of the enslaved information of big, holistic ideological systems that oppose 'proletarian' to 'bourgeois' sciences or pretend to hierarchise research outcomes through the point of view of the author's 'positionality'. A citizen scientist simply does not forget that there is knowledge production outside academia. He or she admits that other citizens do not need 'professors' of ethics or political 'pedagogy'. He or she is aware that what is at stake in public debate is a matter for all citizens, not only for 'experts'. That is why I am happy to borrow my last words from Stefan

Zweig (1916a; 1916b). His fable-like story has been published almost simultaneously in a French-speaking and in a German-speaking journal in the vortex of World War I. In the conclusion, he opens a new chapter in the Babel 'novel':

The confusion which God instilled in souls is still too great, it may be years before the brethren of yore work again in peaceful competition with eternity. But we must go back to the edifice, each one to the place he left in the moment of confusion. Perhaps we shall not see one another at work for years, perhaps we shall rarely hear from one another. But we get down to work now, each at his post, with the old ardour, the tower will rise again, and on the heights the nations will meet again. (Zweig, 1962)

This prophecy shows that the myth of Babel is still a promising raw material for civic agency.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-3182-3731>

Université Polytechnique Hauts-de-France, Spatial Intelligence Chair, Campus Tertiales. Valenciennes, France, European Union.

Chôros rhizome: www.choros.place (Amiens, Brussels, Fribourg, Geneva, Kuwait, Lausanne, London, Lille, Paris, Reims, São Paulo, Valenciennes).

jacques.levy@choros.place

Acknowledgement

This work has been made possible by the Max Weber Centre for Advanced Cultural and Social Studies (Kolleg-Forschungsgruppe 'Religion and Urbanity'), University of Erfurt, in which the author was hosted as a fellow in Spring 2020.

References

- BOURG, D. et al. (2020). Propositions pour un retour sur terre. *Good Planet Mag'*, Agril 16. Available at: <<https://www.goodplanet.info/2020/04/16/propositions-pour-un-retour-sur-terre/>>. Access on: April 16, 2020
- CHÔROS (2018). *Manifeste*. Available at: <<https://www.choros.place/manifeste>>. Access on: February 1, 2021.
- _____ (2020). La science citoyenne et la démocratie interactive pour gouverner l'incertain. *Le Monde*, 8 May. Available at: <<https://journal.lemonde.fr/data/821/reader/reader.html?t=1588865297340#!preferred/0/package/821/pub/1159/page/30>>. Access on: February 1, 2021.
- EUVÉ, F. (2019). L'anthropocentrisme modern a contaminé le christianisme. *Le Monde*, 24 December. Available at: https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/12/24/francois-euve-l-anthropocentrisme-moderne-a-contamine-le-christianisme_6023928_3232.html. Access on: February 1, 2021.
- HARLAND, P. J. (1998). Vertical or Horizontal: the Sin of Babel. *Vetus Testamentum*, v. 48, n. 4, pp. 515-533.
- HIEBERT, T. (2007). The Tower of Babel and the origin of the world's cultures. *Journal of Biblical Literature*, v. 126, n. 1, pp. 29-58.
- KASS, L. R. (1989). What's Wrong with Babel. *The American Scholar*, v. 58, n. 1, pp. 41-60.
- LÉVY, J. (1994). *L'espace légitime*. Paris, Presses de Sciences Po.
- _____ (ed.) (2017). *Atlas politique de la France*. Paris, Autrement.
- _____ (2019). *Which Urbanity Is Babel the Name of?*, fellowship research programme. Erfurt, Max-Weber-Kolleg.
- _____ (2020a). Ce dont on peut parler, il faut le dire. Les mutations de l'espace politique et ses enjeux. *EspacesTemps.net*, January. Available at: <https://www.espacestems.net/en/articles/ce-dont-on-peut-parler-il-faut-le-dire/> Access on: February 1, 2021.
- _____ (2020b). Les prophètes de l'immanence. Le coronavirus au prisme du néonaturalisme. *EspacesTemps.net*, April. Available at: <https://www.espacestems.net/articles/les-prophetes-de-limmanence/>. Access on: February 1, 2021.
- LÉVY, J. & LUSSAULT, M. (eds.) (2013). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris, Belin, new edition.
- LÉVY, J. et al. (2020). Topologies politiques. Espace politique et dynamique sociale après l'élection présidentielle américaine de 2020, [co-published by] *Le Grand Continent; EspacesTemps.net*, December.
- MAGNAGHI, A. (2016). "Dalla città fabbrica al pianeta degli slum", cycle *Sguardi sulla città*, lecture, 26 May. Calusca bookshop, Milan. Available at: https://www.youtube.com/watch?v=aO5b_QoVdsA. Access on: February 1, 2021.
- ORSI, R. (1999). *Gods of the City*. Bloomington, Indiana University Press.
- ROUSSEAU, J.-J. (1761). *Julie ou la Nouvelle Héloïse*. Amsterdam, Marc-Michel Rey.

SALE, K. (1985). *The Bioregional Vision*. San Francisco, Sierra Club.

VAETISI, S. (2013). Anti-urban ideologies and practices in the evolution of the American City. Anti-urbanism in America. *Transylvanian Review*, v. XXII, n .3, pp. 82-95.

WHITE, M. & WHITE, L. P. (1962). *Intellectual versus the City. From Thomas Jefferson to Frank Lloyd Wright*. Cambridge, Harvard University Press.

ZWEIG, S. (1916a). *La tour de Babel*. Genève, Le Carmel.

_____ (1916b). *Der Turm zu Babel*. Berlin, Vossische Zeitung.

_____ (1962). The Tower of Babel, translation from Zweig, 1916b, *Judaism Quaterly*, v. 9-4, pp. 3-5.

Received: September 8, 2020

Approved: November 9, 2020



Minhocão: affective re-territorializations in contemporary urban disputes

Minhocão: reterritorializações afetivas
nas disputas urbanas contemporâneas

Eliana Rosa de Queiroz Barbosa [I]
Cintia Elisa de Castro Marino [II]

Abstract

This paper presents a case of urban dispute to show how a new political body has been affectively occupying the spheres of participation since the uprisings that occurred in Brazil in June 2013. Minhocão, the target of this urban dispute, is an elevated highway located in the city of São Paulo. Inaugurated in 1970, it has been informally occupied by the inhabitants of its surroundings since the 1980s. Using the notion of “affective re-territorializations” (Hutta, 2019), the article analyses how the rise of conservative and progressive affective fields are reshaping spaces in the contemporary city and, ultimately, influencing urban projects and public policies. Through the analysis of primary and secondary data, the article demonstrates that this space, which used to be the target of informal appropriations, has become the symbol of an affective dispute, being constantly re-signified, alternating progressive and reactionary ideologies.

Keywords: protests; affection; Minhocão; urban dispute; re-territorialization.

Resumo

O artigo apresenta um caso de disputa urbana, demonstrando como um novo corpo político tem ocupado afetivamente as esferas de participação desde as manifestações brasileiras de junho de 2013. O Minhocão, alvo dessa disputa urbana, é uma via expressa elevada, localizada no município de São Paulo, inaugurada em 1970 e ocupada informalmente pelos moradores do entorno desde a década de 1980. A partir da noção de “reterritorializações afetivas” (Hutta, 2019), o artigo analisa como a ascensão de campos afetivos conservadores e progressistas estão remodelando espaços na cidade contemporânea e, em última instância, influenciando projetos urbanos e políticas públicas. Por meio da análise de dados primários e secundários, o artigo demonstra que esse espaço, outrora alvo de apropriações informais, passou a ser símbolo de uma disputa afetiva, sendo constantemente resignificado, alternando ideologias progressistas e reacionárias.

Palavras-chave: manifestações; afeto, Minhocão; disputa urbana; reterritorialização.

Introducing Minhocão and its urban dispute

The elevated highway popularly known as Minhocão is a three and a half kilometer long inner-city expressway, elevated five meters from the ground, cutting through three different neighborhoods in downtown São Paulo, Brazil. Since its construction in the early 1970s, under mayor Paulo Maluf's mandate¹ during the military dictatorship, this brutal concrete-made piece of infrastructure faced opposition due to its visual, social and economic impacts (Artigas et al., 2008). In 1976, it first was closed to motorized traffic in the nighttime, in response to mounting popular pressure and, from 1989 onward, an executive decree issued by the left-wing Workers' Party (PT) mayor Luiza Erundina defined fixed weekly closure times. Since then, it has been informally appropriated for leisure activities by surrounding residents, embracing different territorial meanings and interpretations (Barbosa, 2012; Marino, 2019).

This research aims to interpret the recent urban dispute involving Minhocão, triggered by Bill 10/2014, aimed at changing its elevated highway status within the legislative and administrative bodies of the city. We see this dispute as one of the many affected by the political polarization that has been mounting since the Brazilian demonstrations of June 2013.

Colored by different actors that have been occupying multiple spheres of participation since the protests, this paper documents the increasing speculations that unfolded into this urban dispute. Since 2012, a sequence of events placed Minhocão at the center of discussion, as the

object of *associactivism* groups and urban appropriations, awakening diverse (conflicting) socio-political constellations, embodying an increasing urban dispute and, ultimately, influencing urban projects and policies.

The demonstrations of June 2013 saw the political body occupying the public sphere, exposing Brazil's political divide and paving the way to an increased presence of emerging conservative groups in public debates.² Similar processes of discontent happened simultaneously in many countries, pointing to a generalized disbelief in the traditional systems of representative democracy and the emergence of right-wing populism. This conjuncture suggests that representative democracy is being challenged amid neoliberalization processes³ at large and their consequences materialized in space⁴ (Santos, 2015; Pinson and Journal, 2016; Bauman and Mauro, 2018).

The recent urban dispute over Minhocão implies the emergence of a new phenomenon, intertwining civic participation and new forms of occupation of the public realm (in a wider sense) in the Brazilian cities. Taking on the case of Minhocão and the dispute around its future, we explore a hypothesis that the urban uprisings of the early 2010s changed how different actors position themselves, both physically and virtually, in the public realm (Carlos, 2014; Pinto, 2017; Monteiro, 2018).

This paper aims to shed a light on the urban dispute that culminated in the executive decision of formalizing the occupation of Minhocão, turning it into a park. It also documents and analyzes how these (online and offline) affective performances have mobilized the dispute within the official channels of participation and in the public

space in question. We present how progressive and conservative agendas (aimed at expanding and restricting rights, respectively) were pushed forward by means of affective performances, arguing that this exemplifies how the conservative and progressive bold affects (Hutta, 2019) of contemporaneity are re-shaping spaces in the city and, ultimately, influencing projects and policies.

Methodology-wise, the paper articulates the narratives and actions of the groups involved in this dispute, especially founders and active leaders, involving participant observation in the events described, in-depth interviews with stakeholders and members of the different groups, as well as analysis of their institutional discourse supporting this dispute. Additionally, we consulted and analyzed official documents generated during the dispute, such as bills, and transcripts of public hearings and administrative processes. Since a great deal of the dispute occupied online spheres, we revised online publications, discussion forums and social media posts from the different groups and movements involved. The online interaction also involved understanding how the different groups interacted with traditional media pieces reporting on the dispute. Data collection occurred within different periods between 2011 and 2018.

This paper is organized in four sections, in addition to the introduction and the conclusion. First, we explore how the 2013 urban protests in Brazil conceptually framed the contemporary urban dispute involving Minhocão. Second, we present the emerging social constellations, the rise of different *associativisms* acting on the urban dispute of Minhocão that started with the consultations for Bill 10/2014. The third section frames

the dispute, analyzing how the different stakeholders positioned themselves in relation to the public policies and projects. The fourth section reveals how contemporary bold affects are re-territorializing spaces in the city and ultimately influencing projects and policies.

The body in the city: social media, uprisings, and the contemporary urban dispute

The censorship and persecution promoted during the military regime in Brazil (1964-1985) had strong cultural, artistic and social impact, affecting particularly how Brazilians relate to the different instances of power, use the different instances of public participation and, ultimately, occupy public spaces. The use of public spaces during this time was controlled. Any public demonstration of discontent was obstructed or banned over two decades. Protests resurfaced in the 1980s with the democratization process, a period marked by the action of workers' unions, urban and rural social movements, which presented a complex organizational structure. In this context, guidelines for claiming the right to the city were brought up with the aim of reversing social inequalities. It would be the right to human emancipation. Since then, social movements have been struggling to strengthen public services, social protection and labor regulations (Lefebvre, 1972; Souza and Rodrigues, 2004).

Following a global trend, along the late 2000s and early 2010s, Brazilian mobilizations clearly intensified with the advent of online tools (Wisnik, 2016). All sorts of different civil

society organizations emerged in São Paulo, framed here as *associativisms* (broadly studied by Hirst, 1994, 2001; Cohen and Rogers, 1995; Warren, 2001). Virtually organized, collectively funded and related to mobility, arts and culture, most of these associativism groups foregrounded public spaces and the appropriation of the city as their main agenda (Catarse and Chorus, 2014). Such mobilizations for the right to the city establish sectoral and territorial dialogues, in order to bring back idealism for a more just society (Miraftab, 2016; 2009).

However, the movement of strengthening community initiatives and associations shows certain limits. Groups acting in the urban space are inherently exclusionary as there is no such thing as “the people” (Butler, 2016). Moreover, not all organizations are engaged in reversing socio-territorial disparities, and often solutions proposed in the local scale cannot be scaled up nor weigh in the importance of demands from unorganized actors (Miraftab, 2009; Harvey, 2012).

In November 2012, after a disputed election, in which different models of urban space appropriation were intensively debated, the left-wing mayor Fernando Haddad was elected, after eight years of right-wing administration. His first actions defined a new set of guidelines for the participatory revision of the masterplan. The mayor also raised the bus fare in 20 cents of the Brazilian Real, triggering civil society’s reaction in an unforeseen scale throughout the country.

A societal turning point, the Brazilian protests of June 2013 were a major complex phenomenon that still reverberates politically.

They are part of the several uprisings of the early 2010s that emerged all over the globe. First taken as a worldwide movement of hope, these different urban demonstrations, highly mediated by social media and their possibilities of mobilizing affects toward political causes, also triggered the rise of conservative movements occupying the global public sphere.

In Brazil, the protests started in São Paulo were based on concrete mobility demands promoted by a civil society organization called *Movimento Passe Livre*, whose agenda is clear: free universal public transportation (Vainer, 2013; Schwarcz and Starling, 2015, Machado, 2019). Those were not the first protests promoted by the movement in the city and, initially, they focused on mobility policies, the models of public transport concessions and the price and quality of the public transport system in São Paulo. As in other occasions, the most important traditional media outlets depicted participants and their actions negatively, while the police repressed them with violence.

On the 13th of June 2013, during the second protest in São Paulo, a female reporter was heavily injured by the police. The photo of a young reporter hit in the face by a rubber bullet while covering the protest for one of the top national newspapers circulated quickly. This represented a turning point in media discourse that triggered a range of reactions from civil society. Starting as a specific urban demand – improvements on mobility – the protests’ agenda became diffuse: anti-violence, anti-police, anti-corruption, anti-government, anti-politics, anti “everything that is going on”, showing general dissatisfaction with representative democracy.

A similar climate was observed in worldwide protests between 2009 and 2015, such as in Middle East countries, commonly described as the Arab Spring; in Spain with the Indignados Movement; or the Occupy Wall Street Movement in New York, where citizens expressed dissatisfaction with their government system (Castells, 2015; Santos, 2015; Butler, 2015). What they have in common is a desire by protesters to exercise a collective right to shape the city. They are looking for a sense of belonging to a political community that can act directly upon the public space. The logic involves a social sense different from state provision mediated by representatives, where collective social claims are based on aspects such as participation, provision and regulation (Harvey, 2012; 2008). Those protests, on the other hand, express a contradictory view, as the idea of "dignity" or "indignation" is widely present and much more centered on emotion than reason. These movements often demand structural changes, but lack answers, solid work or continuity to their commitment (Zizek, 2012; Bauman and Mauro, 2018).

There are several ways of understanding the social and political meanings of these protests in Brazil. The main mobilization did not come from the collaboration of parties and unions, it was an intense seizure of the entire political spectrum, from right to left, which aroused controversy about the socio-ideological composition of the demonstrators and triggered a wave of uncertainties (Maricato et al., 2013). An early interpretation came from Carlos (2014a, 2014b), reflecting that the middle class occupied the streets in Brazil again after a long period of dormancy. Urban social movements had a history of

raising awareness through protests, making all sorts of social demands concerning the right to the city, mainly focusing on housing, urban and agrarian land reforms. However, Carlos states that the June 2013 protests represented the conflicting entirety of the societal political body occupying the city, claiming their space in the public sphere in mass-scale. She highlights that the protests took place in the time and space of daily life, where public life and its struggles happens. Her hypothesis suggested the emergence of a new and more diverse political body occupying the streets, changing the way society civically engages with its urban spaces. Later on, other authors joined in.

Focused on the roles of social media, Jardim Pinto (2017) examined the trajectory of the discourse triggered by the June 2013 protests, which underwent some transformations in 2014 and culminated in the pro-impeachment rhetoric of the 2015 demonstrations, using social media as a platform to summon and organize public gatherings. The author suggests that there was an alteration of the discourse: from traditional social demands for rights, it veered toward a reactionary agenda that culminated in the ouster of then-president Dilma Roussef. Since the early 80s, known as the period of re-democratization, street protests had been mainly organized by leftist groups. From 2013 and increasingly since 2014, protests have mobilized masses that had not been physically present in the urban realm before. After thirteen years of Workers' Party (PT) governments (2003 to 2016), there was a discursive displacement toward a conservative direction based on anti-PT sentiments and protesters increasingly tended to identify with center-right, right-wing and far-right political positions.

The fragmentation of agendas in June 2013 is perceived as a new phenomenon, by which the gathering of masses with remarkably diverse agendas meant there was no clear ideological demand, but an affective performance in the public sphere. Pinto (2017) suggests that the anti-partisan sentiment of dissatisfaction that marked June 2013 evolved gradually and new (conservative) signifiers flourished from the fragmentation of the progressive agenda. According to Schwarcz and Starling (2015), the leftist demands strengthened in the period are related to “rights to difference”, such as the black, LGBTQ, feminist movements, etc. While left-leaning movements fought for the “rights to difference”, the new reactionary signifiers articulated a political discourse unconcerned with social rights, quite the opposite: they mobilized public forces for their removal. This meant the emergency of a new political subject in the streets (understood in a physical and conceptual space), positioned to the right of the political spectrum in the ideological arena, mobilizing resentment and affectively demanding fewer rights and less freedom.

Butler (2015) argues that as a result of bodies assembling in the streets, new political spaces are created. She describes the implications of an embodied, plural performativity that emerges from this type of public assembly, also mobilized by “*a complex interplay of performance/image, acoustics, and all the various technologies*” (p. 20).

Regarding Butler’s argument on the right of rights (resuming a discussion started by Hannah Arendt), the constitution of the public sphere as a political space relies on the performative embodiment of claims. The

demonstrations performatively claim the plural right to appear, to be present in the streets, to maintain the communal possibility of being: “The right comes into being when it is exercised, and exercised by those who act in concert, in alliance” (p. 81).

Allied with this view of performance and spatial dispute, Monteiro (2018) explains June 2013 as the moment when new forms of communication and organization emerged, offering more dynamic tools to engage the “multitude”. The “multitude” and the “streets” are interpreted here as wide-ranging categories in a social spatial context, based on the prerogative that they are heterogeneous, mixed, contradictory, conflicting and in dispute. In this case, “multitude” and “streets” represent an urban dispute that does not reflect different ideological spectrums, rather a struggle between them, with methods constantly under construction, deconstruction, reconstruction, cooptation, and corruption. Monteiro concludes by explaining that a new “spirit” was created in June 2013 that remains alive through social media, communication devices and networks, as a form of affective contagion.

This new spirit is also mentioned by Pinheiro-Machado (2019). Researching different emerging phenomena since June 2013, she discusses how the different movements reinvent the meanings of common collective goods, reinforcing the importance of being together and forging new forms of sociability, producing entertainment, art, culture and creating spaces of exchange. According to the author, the global spring of demonstrations represented, at the same time, social rupture and cohesion of the social

and political orders, pointing to new forms of engaging in and with the public sphere, based on micropolitics, creativity, decentralization and radical affects.

Following the importance of radical affects in dealing with contemporary urban disputes, we highlight Jan Simon Dutta's notion of bold affects in processes of affective re-territorialization applied to the current Brazilian political context. Based on the distinction of territory and territoriality defined by Haesbaert (2013), Dutta conceives territorializing spaces as "generating the material and semiotic conditions for inhabiting spaces" (Dutta, 2019, s/p). The notion of affective territorialization (and re-territorialization) refers, therefore, to the construction, deconstruction and reconstruction of symbolic affective meanings of the urban spaces and the public sphere. Thus, affective de- and re-territorializations occur when distinct social actors affectively perform on the streets, on public spaces and in different official instances of participation, changing the conditions of inhabiting these spaces. In these affective re- and de-territorialization performances based on bold affects, enactments of hope, joy, anger, disenchantment, fear, among other sentiments can be mobilized by progressive and reactionary ideologies. We incorporate Dutta's argument, understanding that bold affects, when performed in public spaces, have the power to de- and re-territorialize these spaces.

Sandler (2020), while discussing this multitude of actions in the context of São Paulo, frames it as examples of grassroots urbanisms, by which emerging creative interventions in communal and public spaces in

the city have been simultaneously influencing social imaginaries, generating expectations and speculations and ultimately, framing urban policies. Sandler (2020) concludes that the significant ways by which grassroots urbanism can make a difference is by portraying a multitude of urban futures for city residents, expanding their repertoire for alternative urban lives. In the context of a divided society such as the Brazilian one, we add that expanding the repertoire toward possible urban futures can be an activity rife of conflict, leading to urban disputes. We argue that the way these disputes unfolded in public spheres of participation has changed substantially after the June 2013 demonstrations in Brazil.

At that moment, these conservative and progressive forces coincided briefly in space and time, aiming to re-territorialize the same urban spaces by affectively occupying the streets (Dutta, 2019). These affective performances constantly re-territorialized spaces in the public realm at the time. However, we argue here that they never left the "streets", in its figurative and literal senses. Since then, they continue to reverberate or contaminate. To use Monteiro's term, their physical and virtual presence in the urban realm remains to this today.

Thus, we propose a reading of this dispute by understanding the new diverse and conflicting political body that occupies the contemporary urban realm as suggested by Carlos (2014a, 2014b), acknowledging that the dispute occupies physical and online instances and social media is a key element to understand it, as it helps assemble and mobilize groups of individuals with shared interests (Pinto, 2017; Butler, 2016). These online and physical mobilizations promote

affective contagion (Monteiro, 2018); therefore, affect is a key element to read these disputes. Moreover, when reading urban disputes through these lenses, it bears noting that the rise of conservative rhetoric and demands is based on the proposed removal of rights as opposed to the demands for rights made by the progressives (Pinto, 2017).

We understand that the phenomenon of re-territorializing spaces in the city incurs in the creation of new affective territorialities, as suggested by Hutta (2019). Most importantly, we propose here that bold affects and their re-territorializations have left the space and time of the events and entered the different spaces of day-to-day urban disputes. Affective re-territorializations by means of performed bold affects are now daily political strategies of space transformation that can be used both by progressive and conservative forces. We propose that the lenses of re-territorializations, caused by the performance of bold affects in public spaces, explain how these contemporary urban disputes unfold.

We acknowledge that there is a wider dispute at stake, when it comes to the center of São Paulo, involving all sorts of disenfranchised people (the increasing homeless population, the organized *sem teto movement* in the housing occupations, residents of derelict tenements, pressured lower class tenants, lower income LGBTQ population, migrant workers, among others), ongoing gentrification processes, state repression, police violence, under a neoliberalization process. Moreover, we acknowledge that this wider dispute impacts and is impacted by the dispute regarding the formalization – or not – of Minhocão as a park. Yet, for the purpose of clarity, in this paper we intentionally focus

on the dispute around Bill 10/2014 for our analysis. If performed bold affects are capable of re-territorializing urban spaces and if rights come into being when exercised in alliance, meaning, if exercised by a recognizable group of individuals as Butler (2016) suggests, how have these affective performances mobilized this particular dispute?

We recognize Butler's take on the exclusive aspects of the groups involved in the demonstrations, and the fact that the very "public sphere" considered here (online forums, social media pages, public hearings, the space of Minhocão when used as a park, and so on) is defined and constituted by the exclusion of the disenfranchised. This is a middle class dispute. Yet, as Carlos stated (2014a) right after June 2013, all possible political (and economic) bodies are now in "the streets" in its wider sense (Monteiro, 2018). The novelty here is the rising appearance of the middle class in public space disputes, mobilizing tactics that, up until recently, were more commonly used by the disenfranchised.

The emerging (opposing) social constellations of Minhocão

Informally occupied for leisure by its residents since the 1980s, Minhocão had never been much of a subject of discussion in public hearings until the early 2010s. Its construction was heavily criticized from the beginning and all kinds of speculation regarding its future have often emerged in the media; however, nothing actually materialized. Until the 2010s, the multiple meanings that Minhocão took on

represented, from a “top down” perspective, a terrible loss of financial value for owners of the surrounding properties and a damage-prone, replaceable piece of urban infrastructure for planners. It was also taken as social infrastructure, due to its appropriation by citizens that claimed its space as their “place” (Barbosa, 2012). This opposition between the conservative and technical standpoint versus the positive attitude of the residents surrounding Minhocão became more complex after June 2013.

The early 2010s represented the rise of different associativisms that steered different actions in the public spaces. In São Paulo, one of these emerging groups was called *Baixo Centro*. Its actions directly affected the future of Minhocão. Between 2011 and 2014, this group produced several events featuring artistic occupations and temporary interventions, seeking community engagement and promoting the ludic slogan “the streets are made for dancing”.

Baixo Centro started as a group of young cultural producers coming together to organize an urban art festival in Santa Cecília, one the neighborhoods surrounding Minhocão. From its kickstart at *Casa de Cultura Digital*, a local cultural hub and the base for several artists and cultural producers, *Baixo Centro* slowly became a vast group of diverse people, horizontally organized through social media platforms such as Twitter, Facebook and Google Groups.⁵

This group collaboratively carried out several initiatives to occupy Minhocão and other public spaces in the São Paulo downtown area. In their temporary interventions, they used artificial grass, beach chairs and collapsible pools. In April 2012, a major

collaborative event was crowdfunded for the first time, organized and promoted through social media. Minhocão and its surrounding areas in the Santa Cecília neighborhood hosted most of the festival's program, which was a public attendance success, and received a great deal of media attention, being depicted in the front cover of the two top newspapers in its last day.

Since this event, Minhocão became a popular place in the city. In 2012, some months later, its space was for the first time in ten years used as a site of *Virada Cultural*, the most important official cultural event of São Paulo, a program of 24 hours of cultural activities and performances spread through the downtown neighborhoods, organized by the municipality.

After the combination of the *Virada Cultural* and *Baixo Centro* festivals, Minhocão began to constantly host informal events, attracting wider crowds and an increasing flow of visitors from outside of its surrounding neighborhoods. For three consecutive years, *Baixo Centro* produced a collaborative and crowdfunded festival in the streets, with dozens of free cultural activities and performances.

In addition to the festivals, the movement organized events such as *Festa Junina* – a popular, folkloric Brazilian celebration traditionally held in June and July – encouraging the appropriation of the public space and fostering cooperation among local communities. As a horizontal group, the members of *Baixo Centro* did not want to acquire any institutional character as an organization. Activists were surprised by the massive presence of young people from other parts of the city and noticed that

Minhocão was gaining visibility. After three years of yearly festivals and events, the group dispersed and decided, for various reasons, to stop organizing events in 2016 (*Baixo Centro* Activist, 2017).

The important contribution of *Baixo Centro* was changing the residents' perspective about the possibilities of acting in the streets. The publication that they issued, entitled "Steps for dancing" [*Passos para dançar*] compiled different steps to guarantee the safety of the people performing in the streets and public spaces surrounding Minhocão. The publication offered a manual, containing the constitutional articles and the municipal regulation that protected and guaranteed the legality of the participants' presence in public spaces. Their call for performative bold affects was clear:

The street is collectivity, gathering, collaboration. We must do it together: we act and gather by being together. (...) The reality is less dreamt than tried. It is a reaction... So, propose something before you try anything else! After learning the steps of the dance (and the integrity that we all must have to propose an action in the public space), it is time to improvise the dance! Be collective, exaggerate, look around, do not be embarrassed, look closely and perform! (Baixo Centro, 2013)

Being in the spotlight, Minhocão started to attract the multitude, as coined by Monteiro (2017). In August 2013, roughly two months after the June protests, the *Associação Parque Minhocão* was officially created, after operating informally for some months, gathering residents, artists, intellectuals, activists, politicians, and architects enthusiastic

of the idea of turning Minhocão into an official elevated park.

The *Associação Parque Minhocão* emerged not as a neighborhood association, but as a group of activists who had a well-defined agenda: the creation of a park on the elevated highway (Levy, 2014; 2015; Comolatti et al., 2014). It was funded as a formal legal entity, fulfilling all legal requirements to represent civil society, by an entrepreneur who was acting president for its first years (2013-2016). His initiative was very influenced by the High Line Park experience in New York.

The Association had its own headquarters – an apartment facing Minhocão –, a website,⁶ a Facebook page and a Facebook group. It did not promote direct actions and events in Minhocão, but supported the individuals or groups that wanted to use it as a public space, respecting the existing regulations for formal public spaces in the city concerning noise limits, opening hours, permitted activities, among others. The group involved in the association's foundation understood from the beginning that being a formal and legally recognized entity was important to make sure they could take part in the official political debate and spheres of participation. During the São Paulo Architecture Biennial of 2013, the association hosted an exhibition about New York's High Line Park in its headquarters. The apartment, right next to Minhocão, offered by the association's founder, illustrated the possibilities of transformation of the highway.

The temporary exhibition provided an overview of the High Line Park experience with photographs and narratives. In addition to that, it showed a large three-dimensional model of Minhocão and its surrounding buildings, and a series of ludic drawings entitled "Parque

Minhocão Project” made by an artist, architect and member of the association. The visits were restricted to groups of six at a time. The Biennial also set up a swimming pool on top of the structure of Minhocão. The building, which had been strictly residential before the arrival of the association, accepted the exhibition after an ad-hoc negotiation, as long as security services were provided, as described by the founder activist⁷ in 2016:

And in the meantime, I had met the building administrator, who was my floor neighbor. He was a simple guy, a driver, he liked me from the very beginning. Then I explained everything to him, he didn't understand anything. He said: 'I don't know, we have to set a specific meeting'. The meeting was held, and nobody understood anything. Here, people are very simple people, a building a monthly maintenance fee of 350 reais per apartment. Something like that... Some said: 'Will you use the elevator a lot?' I said: 'Look, there will be security and I am willing to pay double the maintenance fee over the two months of the exhibition'. And that was the arrangement I made, to which they formally agreed. (Associação Parque Minhocão founder, 2016)

In 2014, the Association, by means of the current open channels of public participation – namely participation in the City Chamber audiences and advocacy campaigns with city councilors⁸ – pressured for the inclusion of an item about the future of Minhocão in the 2014-2024 Masterplan, via the article 375 (São Paulo, 2014). The article defined that in the following ten years Minhocão should *either* be demolished *or* maintained with a different purpose, however it should be slowly

de-commissioned as an elevated highway. Following the approval of the masterplan, a specific regulatory instrument was to be discussed in the city council. It was the first time Minhocão was directly addressed in an approved urban policy since its construction. It would be the first time Minhocão would be the object of a public consultation process.

The process of revision process of the City's Masterplan opened a wide public debate regarding the future of Minhocão, its surrounding areas and, ultimately, the city's downtown area. After a few months of action, the association got support from some city councilors to present a bill that aimed at officially turning it into a park.

In February 2014, six city councilors,⁹ from six different – and opposing – political parties advanced Bill 10/2014, with the aim of creating the Minhocão Park and planning the deactivation of the elevated highway. According to the bill, the implementation would occur progressively through successive traffic restrictions. The bill also proposed a communal form of governance for the park's administration, defining the role of the municipality in inserting the park in its yearly cultural schedule, promoting and increasing its occupation by the population (São Paulo, 2014b).

However, by that time, the “multitude” was out. The first public hearing to discuss Bill 10/2014 (Image 1) shed light on a more complex social constellation engaged in defining the future of Minhocão. Unexpectedly, diverse and opposing groups filled the auditorium, some raising anti-park signs, demanding time to speak and providing affective accounts such as the following:

Today, when the Elevado closes at 9:30pm, there is already activity involving drug dealers and drug abuse, explicit sex and homosexuals. Imagine when this park opens? Even if it closes at 9pm, the problem will not be solved, there are homeless people and drug abusers that live below the structure. It will become another 'cracolândia' [area occupied by crack cocaine users]. The people interested [in the creation of the park] live three blocks away. It is interesting because it is not at their doorstep. (Testimonial by conservative protester in Silveira, 2014)

The speculations regarding the creation of a park were high, and yet, the June 2013 demonstrations meant that all possible

sides of the political sphere were occupying and affectively re-territorializing spaces, the opportunities of public participation, and, ultimately, the public spaces in the city. It was the first time that the informal occupation of the elevated highway was contested by surrounding residents in a public debate, starting a dispute¹⁰ that is still far from being settled.

Since 2014, two anti-park groups emerged, presenting opposing voices and raising concerns about different aspects. One of the activists of the *Baixo Centro* movement mobilized a discussion on Facebook about the possibility of a park bringing about a gentrification process through real-estate speculation. Thus, the *SP sem Minhocão*

Image 1 – Unexpected anti-park public showing signs during the first public hearing for Bill 10/2014



Picture: Luiz França. Source: Silveira, 2014.

group emerged, seeking to foster a broad debate about the territorial transformation and state regulation of the area, claiming for the maintenance of the sociocultural identity of the area, to avoid the gentrification that a park could bring. The other opposition group was composed by the *Desmonte Minhocão* movement, supported by the neighborhood's institutionalized organizations such as Conseg Santa Cecília (Community Security Council of the neighborhood) and the Association of Residents of the Santa Cecília Neighborhood. This conservative-leaning group defended the interests of a conservative section of middle class district residents. It claimed that the removal of the enormous structure would be the most appropriate option to restore what they depicted as the "physical identity" of the area.

Understanding the dispute over the future of Minhocão

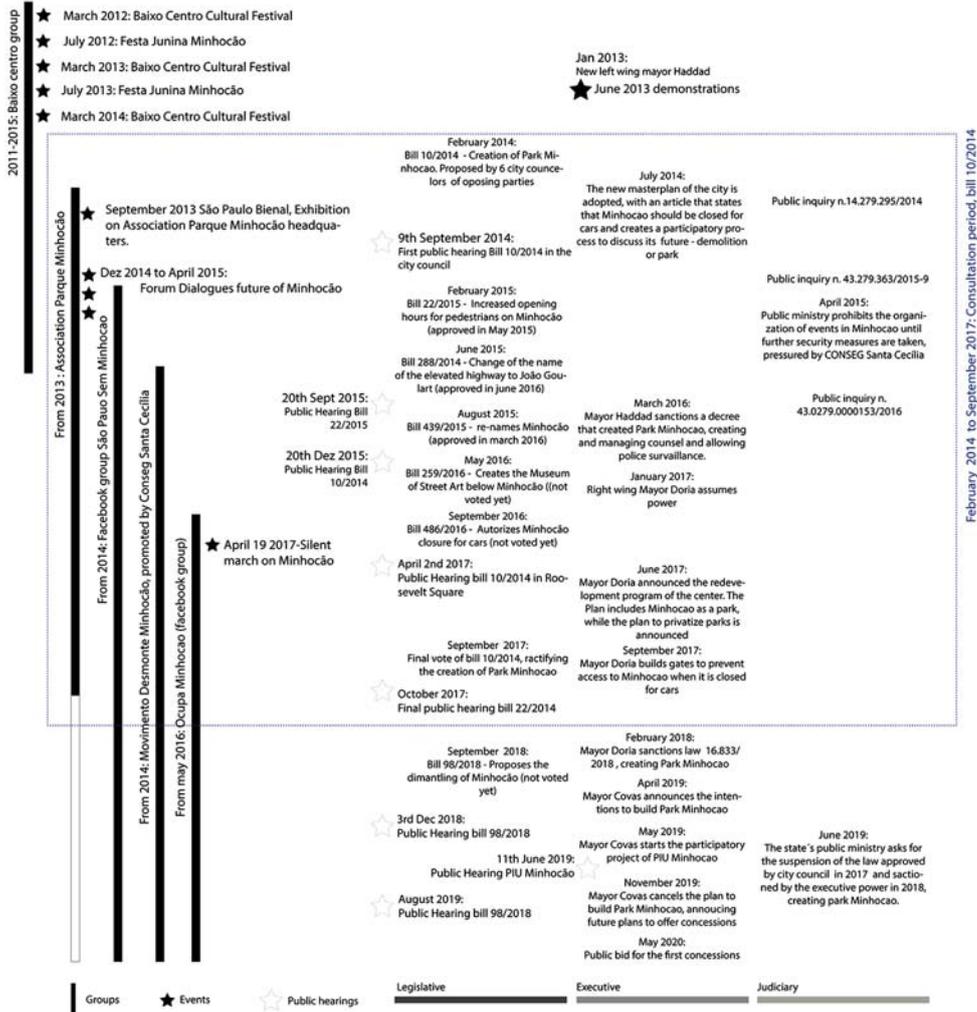
As in the June 2013 protests, opposing social groups were explicitly present in the public realm pushing for their contrasting agendas. In the discussion involving Minhocão, members of civil society were for the first time vehemently against the informal appropriation of the structure of Minhocão as a social infrastructure, increasing the complexity of its meanings in the public debate. And yet, in this dispute, they were occupying all the possible avenues, making themselves present and articulating in all available spheres. Affectively re-territorializing the public debate, each group occupied the different official

instances of participation available, mobilizing the legislative, executive and judiciary powers. This dispute occurred physically, virtually, and legally, contemplating all of the abovementioned meanings of Minhocão.

The following timeline (Image 3) summarizes the dispute through time. The informal appropriation of Minhocão has increased in intensity and complexity since the first *Baixo Centro Festival*, however, we argue that the future of the structure became the object of a dispute once Bill 10/2014 was proposed by a coalition of diverse political parties. The timeline shows events and instances in which the dispute unfolded.

Since 2014, as the cultural activist groups continued to use public space for collaborative events, the groups opposing this use acted toward restricting these activities. CONSEG Santa Cecília filed a lawsuit and instructed three civil inquiries¹¹ with the Public Ministry, denouncing the infrastructural pitfalls of the *Elevado*. In April 2015, they were able to prevent the use of Minhocão as part of *Virada Cultural*. The actions denounced the lack of safety in the informal appropriation of Minhocão, arguing that the height of the guardrail frame was inappropriate, according to current regulations for public spaces. Although no incident associated with infrastructure insecurity has been reported, the complaint succeeded in pushing the Public Ministry to prohibit the organization of all kinds of events in this open space, such as festivals, markets, and carnivals. The successive prohibitions of occupation triggered the creation of the group *Ocupa Minhocão* in May 2016, which advocates for the permission of events.

Image 2 – Timeline of the urban dispute of Minhocão and its emerging social constellation



Source: devised by the authors, based on interviews, observation and data from: Redação, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2016a, 2016b, 2017; Werneck, 2017; Diógenes, 2016; Godoy, 2017; Pessoa, 2015; Ribeiro and Leite, 2016).

Each of these groups, while pushing forward their agenda for Minhocão, were gathering in the public spaces in and around Minhocão, building online advocacy campaigns, while at the same time interacting with the different instances of political power. Since 2014, there have been a series of public hearings, debates, events, protests and legal actions involving the case as we can see on Image 2. Some groups, like *Associação Parque Minhocão* and later *Ocupa Minhocão*, advocated with city councilors, pushing forward several bills (São Paulo, 2015a; 2015b; 2016a; 2016b) targeting the legal transformation of Minhocão into a park, as described by an *Associação Parque Minhocão* activist in 2015:

It is a spontaneous and transitory park. It is a park when there aren't cars on it. [we need] to put it on people's minds, that it is already a park, or that it can be a park. This is a strategy that we found interesting. (Parque Minhocão Activist, 2015)

While pushing forward their agenda, the pro-park groups re-territorialized different public spaces in the city, such as Roosevelt Square, which, in April 2017 was used as an auditorium for a public hearing. The same space of the public hearing was affectively re-territorialized, while instead of arguing for their case when given time to speak, pro-park activists decided to sing and dance on the improvised tribune.

Other groups, particularly *Desmonte Minhocão* movement, operated closely with the Public Ministry, denouncing supposed irregularities in the ways the executive and legislative powers were handling the case of Minhocão. Also closely allied to the Santa Cecília Security Council (Conseg Santa

Cecília), this group displayed a reactionary and elitist view of several of the points argued in the dispute, opposing, for instance, the assistance provided to people in situations of vulnerability, including the homeless population. As described by a *Desmonte Minhocão* and Conseg activist in 2013:

In fact, the assistance provided to homeless people always comes with an argument that it is differentiated work, that something better, or more elaborate will be done. But the result, and the experience over the last few years in our neighborhood, shows that it always rests on piling human beings at our doors, because they set this up as a showcase: the image of people lying in the public promenade. It is a way to address society and raise resources for the entities and the church. The help doesn't get to these people on the streets. (Metrópole Estadão, 2013)

These legal disputes, in turn, triggered reactions from civil society movements, such as the silent march held in March 2017 (Image 3), in which activists affectively re-territorialized the noisy leisure space and time on Minhocão in an act of silent political demonstration.

Additionally, anti-park groups have been re-territorializing different public hearings in the city, such as the hearings targeting PIU Central (a downtown urban project that embraces the neighborhoods impacted by Minhocão), changing the purpose of these meetings toward the affective discussion of the future of Minhocão.

Each side advanced and retreated, posed new questions, and became more politically diverse over time, in a succession of affective (re) territorializations, ranging from progressive to reactionary performances.

Image 3 – Silence protest to maintain the use of Minhocão as a public space for leisure on March 17, 2017



Author: Eduardo Anizelli/ Folhapress. Source: Gragnani, 2017.

The 2016 elections widened the gap between the opposing views on the city's development, reflecting the country's political divide. The left-wing Workers' Party lost the municipal elections to a neoliberal view of city management, with the victory of João Doria as the "entrepreneur mayor", a label that turned him into a leading figurehead of neoliberal rationality (Dardot and Laval, 2017; Pilotta, 2016).

As part of the Brazilian Social Democratic Party (PSDB), the leading right-wing party at the time, he based his campaign in the promise of running the city as a business, promoting a series of privatizations, a discourse and an ideal that became popular in the midst of the impeachment political crisis in Brazil. The neoliberal discourse of cutting down public expenses, shrinking the number of public

servants and privatizing public services won the elections in the first term.

The first range of urban concessions announced were the public parks (Bill 16.703/2017, approved in October 2017). It was not merely coincidental that a concession to develop Minhocão Park became, in June 2017, the first announcement of what turned out to be a major project to redevelop the city's downtown area. The *Centro Novo* [New Downtown] project was conceived by renowned architect Jaime Lerner and funded by the Union of Real Estate companies of São Paulo (Secovi). The plan proposed the rearticulation of areas, public facilities and green commons downtown by means of a new circular light rail system, with Santa Cecília square as one of the creative economy anchor points of the downtown area.

The announcement of the Centro Novo project caused a reaction from the Public Ministry,¹² who pressured the municipality to reduce the hours open for pedestrians at Minhocão, leading to the contested idea of installing gates in its structure to prevent pedestrian access (Fuhrman, 2017). In its turn, pressured by residents and *Associação Parque Minhocão*, the city council voted on the bill¹³ that legally created *Parque Minhocão* and plans for its gradual closure for cars, sanctioned as law in September 2017. The text modified the 2014 bill, including the need to create an Urban Intervention Project (*Projeto de Intervenção Urbana – PIU*), with the possibility of turning the physical structure of Minhocão into a complete or partial park, and contemplating the creation of planning instruments to ensure its financial viability.

Since the approval of Bill 10/2014, the executive power of São Paulo changed once again, in April 2018.¹⁴ New mayor Covas announced the start of the project opening the Minhocão PIU consultation process in 2019. On May 19, 2020, the mayor of São Paulo announced a bid for the construction of eight new pedestrian accesses to the elevated highway, as the first step towards effectively turning it into a park. In parallel, in the legislative sphere, city councilors were discussing Bill 98, entered in September 2018, which proposes dismantling the structure of Minhocão after a successful advocacy campaign by the *Desmonte* group. This executive action inaugurates a new phase of the dispute regarding the now formalized – and under threat – uses of Minhocão. Despite the approval of Bill 10/2014 and the formalization of Park Minhocão, this urban dispute continues.

Bold affects and the re-territorializations in the urban dispute

A spontaneous and non-organized occupation of Minhocão as an urban structure for leisure had been going on since the 1980s without major opposition until the mid-2010s. The demonstrations of June 2013 saw the political body occupying the public sphere, exposing the country's political divide. This dynamic also paved the way to an increased presence of emerging conservative groups in public debates, a presence that de-territorializes spaces and triggers, on the other hand, progressive re-territorializations mobilized by bold, public affects (Hutta, 2019). The urban dispute of Minhocão exemplifies these affective re-territorializations.

These entangled affective re-territorializations were performed not only by residents, associativisms and various groups but also by the existing instances of power that shape the urban realm of São Paulo.

The first part of this process was the informal appropriation of this concrete piece of infrastructure by its surrounding residents. Later, the appropriation was intensified, induced by the multiplication of cultural actors intervening in this space and promoting events. With this increase of actors, *Associação Parque Minhocão* emerged as an important stakeholder advocating for the formalization of the existing appropriations, and for material improvements in the structure, supporting these activities. This advocacy campaign culminated on Bill 10/2014, inaugurating the urban dispute in the public sphere. New groups and movements emerged, opposing

both the idea of the creation of a park and the informal and induced appropriations, eventually advocating for the demolition or dismantling of the structure.

The case demonstrates how opposing political bodies occupied the public spheres of debate and participation, exploring the roles of the three political instances (executive, legislative and judiciary). Meanwhile, neoliberalization processes unraveled the dispute, aiming to formalize the appropriations and the idea of a park when parks and other public equipment were set to be privatized in the city and amidst a process of commodification of cultural activities and public spaces. Therefore, ultimately, the formalization of the spontaneous activities that took place in this open space triggered the possibility of its enclosure. We propose that the dispute around Minhocão exemplifies how bold affects are re-territorializing virtual and physical spaces of the public sphere, mobilizing progressive and conservative affects, joy and resentment, impacting how the idea of public space is shaped in contemporary cities, as a consequence of the uprisings of the early 2010s.

The first re-territorializing mobilized joy, amusement, and hope, when *Baixo Centro* promoted its first events, changing the way Minhocão was inhabited and mobilizing the imagination of a multitude of groups and individuals. Later, consecutive de-territorialization happened in the different spheres of public consultation, mobilizing fear and discontent with the idea of formalizing the appropriations of Minhocão, led by a coalition of progressive (*SP sem Minhocão*) and conservative (*Desmonte Minhocão*) ideologies.

During this dispute, left-leaning and right-leaning groups became more complex, with the diversification of its participants. The rise in performed bold affects, in different instances of the public realm (both in public spaces and in the spaces of public consultation), mobilized this urban dispute, permeated by increasing neoliberalization, with the creation of the urban project *Centro Novo* and later the *PIU Minhocão*.

Regarding this dispute, we stress that leisure activities had already been occurring in the elevated highway for decades, as spontaneous and day-to-day activities. Increasingly, from 2012 onward, new groups of actors emerged, intensifying these daily occupations, which acquired a festive character, based on events that went beyond the day-to-day character. According to Butler (2015), a ritualistic assembly of bodies on the streets is an action that creates a location, a political space. The sequence of events, assembling a multitude of bodies on Minhocão created a new political space in the city, turning it into the target of a dispute. From the creation of this political space, a social constellation emerged. This constellation is diverse in its political orientation, impacting how the different groups positioned themselves within the dispute: some groups were in favor of the appropriation of the elevated highway (*Baixo Centro*, *Associação Parque Minhocão*, *Ocupa Minhocão*), some were in favor of formalizing these activities and turning the structure into a park (*Associação Parque Minhocão*, *Ocupa Minhocão*). Others have opposed the formalization of the structure into a Park (*SP sem Minhocão*) and some, ultimately, were against the spontaneous appropriations of the structure itself (*Desmonte Minhocão*).

All groups occupied in one way or another the existing online and offline channels of public participation in the city, maintaining a visible position in the public sphere (social media, online consultations, blogs, traditional media and public hearings). Beyond maintaining these visible positions, the institutionalized groups (*Associação Parque Minhocão*, the Association of Santa Cecília Residents and the Conseg) took advantage of their status, increasing their advocacy initiatives within the legislative and judiciary powers by promoting legal advocacy and starting legal actions.

However, only the groups that were in favor of maintaining the appropriations acted physically in the public spaces of the city, aggregating bodies in the open space under dispute, therefore creating a new political space, which makes a fundamental difference. They were the groups that mobilized the “multitude”, as pointed by Monteiro (2018). The groups against the spontaneous appropriations advocated for the prohibition of a social phenomenon that already occurred in an open space, however informally. Therefore, they advocated for diminishing rights and for the reduction of spaces of communal use in the city. Meanwhile, the groups that advocated for the creation of the park had in mind the formalization of this space for communal use into an official public commons. In this sense, we understand that the former acted conservatively (limiting rights and public spaces) and the latter acted progressively (expanding rights and public spaces). This duality becomes more complex when we understand this case within neoliberalization processes, while different groups and the public administration are

aiming to take advantage of the formalization of the park to enable its enclosure for private events, monetizing some of the activities promoted on it.

The appropriation of Minhocão, while creating the infrastructure in which bodies assemble, created a political space. Formalized or not, this structure became a support, a new (physical) space of the public sphere. Proposing its closure or – ultimately – its dismantling is an example of commons enclosure, the enclosure of a political space, since, according to Butler (2015), the very constitution of the public sphere is the “condition of appearing” (p. 21), the physical structures that allow for “being there”, the infrastructure for assembling.

Final remarks

This paper, while focusing on the case of Minhocão, an elevated highway in São Paulo that is being transformed into a park, analyzes contemporary urban disputes and how they unfold after the urban uprisings of the 2010s. The demonstrations of June 2013 in Brazil have shaped the way different constellations of progressive and conservative actors have been occupying public spaces and public spheres of participation in Brazil. The case of Minhocão showed a constellation of different stakeholders emerging in dispute, occupying and affectively re-territorializing the public realm and the urban debate. They formed very fluid and diverse advocacy coalitions to pressure the distinct instances of power at hand. The resulting accomplishments were undertaken through the performance of bold affects aimed at pushing different and contrasting agendas in each of these moments.

In São Paulo, Minhocão can be seen as a portal for urban trends, ranging from a poster case of social appropriation, urban creativity, and activism, to the commodified image of neoliberalization and gentrification processes. This case exemplifies the current debates and experiences of participation and occupation of the public realm by an increasingly diverse political body in the city, as well as the contrasting roles played by the different instances of governmental power – executive, legislative and judiciary – when it comes to supporting participatory processes in the city’s development waves. The trajectory of this urban transformation is a complex subject, and this space’s story will not be free from either virtual or physical urban disputes in the future. It is still an ongoing process.

Analyzing the case, we observed that different groups, representing a plurality of ideologies, employed different strategies in their performances of affective re-territorialization in all the physical and virtual spaces of the public sphere. The group *Baixo Centro* took action by supporting the culture of appropriation of the urban space. The *Associação Parque Minhocão* achieved changes in urban regulation using tactics of advocacy, building political alliances, and occupying the existing official spaces of participation in the city council. The progressive *Minhocão Sem Medo* and *Ocupe Minhocão*, whose activities are mainly online, took action by delivering information to its members, working with online advocacy and awareness campaigns. Meanwhile, the conservative movement *Desmonte Minhocão*, through the Santa Cecília Security Council, was able to hinder its appropriation for

leisure judicial activism, mobilizing the state’s Public Prosecutor’s Office with a chain of complaints.

The case of Minhocão represents the recovery of the discourse on civic appropriation of urban spaces as much as a new wave of neoliberalization within the fields of urban policy and urban planning, empowered by right-wing populism.

Since the demonstrations of June 2013, the public spaces in Brazil have been used in different ways by citizens representative of opposing political discourses, from appreciation and support of initiatives of appropriation of urban spaces by residents, to their conversion into political marketing schemes, used to advertise agendas of privatization. This paper uncovers how opposing and diverse groups, progressive and conservative, have organized formally and informally, physically and virtually, mobilizing the masses and occupying the existing spheres and channels of participation, pushing their contrasting demands, consolidating their presence in the public sphere and shedding light on the contemporary debate.

This paper advances literature in the field by identifying that the re-territorialization and the affects performed and mobilized in the demonstrations of the early 2010s have taken hold and are now incorporated as daily political action in the context of contemporary urban disputes. Moreover, as suggested by Sandler (2020), contemporary grassroots forms of urbanism have been informing urban policies since the mid-2000s, a process that is not exclusive to the Brazilian context. The analysis of how the urban dispute of Minhocão unfolded in the process of policy-making can



provide useful information for similar cases of urban dispute undertaken through the performance of bold affects.

In São Paulo, a good portion of the recent artistic appropriations of public spaces, and later the strategies of political and judicial action to prevent that, happened around the urban dispute of Minhocão. By undertaking successive affective re-territorializations on the different instances of participation, the diverse groups put pressure on the state and, at the same time, acted with a certain autonomy from the state. Technology of information proved a crucial element in this contemporary process, virtually gathering

people that share a common cause to perform different kinds of bold affects. Institutions and public power have been conflictingly reacting to this change.

Brazil is maturing as a democratic society whose participatory spheres are constantly under threat. Despite not always being inclusive, civil society organizations and associativism groups have played an increasingly important role in urban politics and policies, being able to promote debate and eventually actual changes in existing urban spaces. Yet, the voluntarist practice of diverse groups lacks state mechanisms that guarantee their achievements within society itself.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-2682-1870>

Federal University of Bahia, Faculty of Architecture and Urbanism, Advanced Program in Architecture and Urbanism. Salvador, BA/Brasil.
queirozeliana@outlook.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-8756-6191>

Nove de Julho University, Smart and Sustainable Cities Master Program. São Paulo, SP/Brasil.
cintiacmarino@gmail.com

Translation: the article was translated by Maíra Mendes Galvão – mairamendesgalvao@gmail.com



Notes

- (1) Known by its many road-based interventions, Maluf's rhetorical strategy around the construction of Minhocão involved highlighting his competence in materializing infrastructure in the city, making his mandate notorious among conservative supporters to this day.
- (2) As a place for political existence (Butler, 2016; Habermas, 1984), debate, participation and interaction between citizens, institutions, private investors and the state, the concept of the public sphere is often exclusionary and is not self-evident. It requires the social and spatial "conditions of appearance" (Butler, 2016), depending on the performance of citizens seeking a form of self-expression (Sennett, 2016; Kluge and Negt, 2016).
- (3) Laval and Dardot (2017) conceptualize neoliberalism as not just an ideology or a prescription for economic policy, but a new reason, the internal corrosion of the public sphere and the democratic dimension itself. We refer to this process as neoliberalization (Pinson & Journal, 2016), comprising a political process, a new regime of conviviality that governs the relations between state, market and civil society.
- (4) Space production, as a historical process, is the result of the articulation of political and economic forces of different actors (Lefebvre, 1972).
- (5) Participant observation was carried out from November 2011 to September 2013.
- (6) The website operated between 2013 and 2018.
- (7) Key interviewees identity will remain anonymous due privacy concerns.
- (8) The architect and urbanist Nabil Bonduki, known academic and a city councilor from the Workers' Party (PT) by then, oversaw the Materplan's revision in the City Chamber was a founding member of the association.
- (9) José Police Neto (PSD), Nabil Bonduki (PT), Toninho Vespoli (PSOL), Ricardo Young (PPS), Goulart (PSD) e Natalini (PV).
- (10) We consider the current dispute that is the object of this paper as having started in this public hearing, acknowledging, however, that a wider, structural and class-based dispute has been unfolding in the downtown region of São Paulo for decades. Although relevant, this wider dispute is not the object of the current paper.
- (11) Civil Inquiries n. 43.0279.0000153/2016; n. 43.279.363/2015-9; and n. 14.279.295/2014.
- (12) The Public Prosecutor's Office mentioned is from the state level.
- (13) Municipal São Paulo Act n. 16.833/ 2018 sanctioned, on the basis of Bill n. 10/2014, on September 20, 2017, followed by the last public hearing that took place on October 22, 2017.
- (14) After one year and three months at the City Hall, mayor João Doria left it to run for the government of the state of São Paulo.

References

- ARTIGAS, R.; MELLO, J.; CASTRO, A. P. (2008). *Caminhos do elevado: memória e projetos*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento.
- ASSOCIAÇÃO PARQUE MINHOCÃO ACTIVIST (2015). Interviewed by Cintia Marino. São Paulo, 20 nov.
- ASSOCIAÇÃO PARQUE MINHOCÃO FOUNDER (2016). Interviewed by Cintia Marino. São Paulo, 06 oct.
- BAIXO CENTRO (2013). Passos para dançar. Flyer.
- BAIXO CENTRO ACTIVIST (2017). Interviewed by Cintia Marino. São Paulo, 22 nov.
- BARBOSA, E. R. de Q. (2012). Minhocão Multiples Interpretations. *Arquitextos*, São Paulo, year 13, n. 147.03. Available at: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/13.147/4455/en>>. Accessed: August 30, 2020.
- BAUMAN; Z.; MAURO, E. (2018). *Babel*. London, John Wiley & Sons.
- BUTLER, J. (2015). *Notes toward a performative theory of assembly*. Cambridge, Harvard University Press.
- CARLOS, A. F. A. (2014). O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. *GEOUSP Espaço e Tempo*. São Paulo, v. 18, n. 3, pp. 472-486.
- CASTELLS, M. (2015). *Networks of outrage and hope: Social movements in the Internet age*. London, John Wiley & Sons.
- CATARSE; CHORUS (2014). Retrato financiamento coletivo Brasil 2013/2014. (Report). Sao Paulo. Available at: <http://pesquisa.catarse.me/#/02>, Accessed: September 11, 2019.
- COHEN, J.; ROGERS, J. (1995). *Associations and democracy*. London, Verso.
- COMOLATTI, A.; SENA, J.; VON POSER, P.; LEVY, W. (2014). O Parque Minhocão e a alma da cidade. *Minha Cidade*. São Paulo, ano 14, n. 166.01. Available at: www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/14.166/5154. Accessed: July 13, 2020.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2017). *A nova razão do mundo*. Boitempo.
- DIÓGENES, J. (2016). Haddad sanciona lei que cria Parque Minhocão e diz que via é um erro. *O Estado de S.Paulo*, March 9. Available at: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-sanciona-lei-que-cria-parque-minhocao-e-diz-que-via-e-um-erro,10000020326>. Accessed: July 13, 2020.
- FUHRMAN, L. (2017). Doria instala portões no Minhocão para evitar acesso de pedestres à noite. *Folha de S.Paulo*. September 2. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/09/1915222-prefeitura-de-sp-instala-portoes-para-limitar-o-acesso-ao-minhocao-a-noite.shtml>. Accessed: July 13, 2020.
- GODOY, A. (2017). Audiência Pública debate criação do Parque Minhocão. *Notícias Câmara Municipal de São Paulo*. October 22. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/audiencia-publica-debate-criacao-do-parque-minhocao/>. Accessed: July 13, 2020.
- GORSKI, M. (2005). Abaixo o elevado! O desmonte do Elevado Costa e Silva e o efeito catalisador para a revitalização do Centro. *Minha Cidade*. São Paulo, ano 6, n. 061.02. Available at: www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/06.061/1970. Accessed: August 30, 2020.

- GRAGNANI, J. (2017). Grupo faz protesto silencioso contra restrição de pedestres no Minhocão. *Folha de S. Paulo*. March 19. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/03/1867928-grupo-faz-protesto-silencioso-contrarrestricao-de-pedestres-no-minhocao.shtml>. Accessed: July 13, 2020.
- HABERMAS, J (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HAESBAERT, R. (2013). "A global sense of place and multi-territoriality. Notes for dialogue from a 'peripheral' point of view". In: FEATHERSTONE, D.; PAINTER, J. (eds.). *Spatial Politics: essays for Doreen Massey*. London, Wiley-Blackwell, Chichester.
- HARVEY, D. (2008). The Right to the City. *New Left Review*, v. 53, n. 23, pp. 23-40.
- _____. (2012) *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. London/New York, Verso.
- HIRST, P. (1994). *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Amherst, MA, University of Massachusetts Press.
- _____. (2001) "Can associationalism come back?" In: HIRST, P.; VEIT, B. (eds.). *Associative democracy: the real third way*. New York, Taylor & Francis.
- HUTTA, S. (2019). Affective territorialities in Brazil's current political conjuncture: a three-part essay. *Society and Space*. Essays, April 11. Available at: <https://www.societyandspace.org/articles/affective-territorialities-in-brazils-current-political-conjuncture-a-three-part-essay>. Accessed: July 13, 2020.
- KLUGE, A.; NEGTE, O. (2016). *Public sphere and experience: analysis of the bourgeois and proletarian public sphere*. New York, Verso.
- LEFEBVRE, H. (1972). *Le droit à la ville. Suivi de Espace et politique*. Paris, Anthropos.
- LEVY, W. (2014). Esfera pública, interesse público e o Parque Minhocão. *Arquitextos*. São Paulo, ano 14, n. 165.06. Available at: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.165/5086>. Accessed: July 13, 2020.
- _____. (2015). Parque Minhocão. Cidade e democracia: novas perspectivas. *Minha Cidade*. São Paulo, ano 15, n. 175.04. Available at: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/14.175/5431>. Accessed: July 13, 2020.
- MARICATO, E. et al. (2013). *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo.
- MARINO, C. (2019). Ativismo e apropriação do espaço urbano em São Paulo. *Arq.Urb*, n. 23, pp. 170-184. Available at: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/46>. Accessed: January 5, 2021.
- METRÓPOLE ESTADÃO (2013). Interview with Fabio Fortes – presidente do Conseg Santa Cecília. Interview by Metrôpole. *Estadão*, May 29. Available at: https://www.youtube.com/watch?v=hbll_at7Cgw&t=25s. Accessed: July 13, 2020.
- MIRAFETAB, F. (2009). Insurgent Planning: situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50. Available at: <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>. Accessed: August 8, 2020.
- _____. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, pp. 363-377.

- MONTEIRO, M. (2018). *'De pedra e pau': etnografia do levante popular de junho de 2013 na cidade do Rio de Janeiro e suas continuidades*. PhD Thesis. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- PESSOA, G. S. (2015). Após acordo no Ministério Público, prefeitura exclui Minhocão da Virada. *Folha de S.Paulo*, June 18. Available at <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/adbblock.shtml?origin=after&url=https://m.folha.uol.com.br/ilustrada/2015/06/1644899-apos-acordo-no-ministerio-publico-prefeitura-exclui-minhocao-da-virada.shtml?loggedpaywall>. Accessed: July 13, 2020.
- PILOTTA, J. J. (2016). "The entrepreneur as hero?" In: BERDAYES, V.; MURPHY, J. (eds.). *Neoliberalism, economic radicalism, and the normalization of violence*. New York, Springer, Cham.
- PINHEIRO-MACHADO, R. (2019). *Amanhã vai ser maior – O que aconteceu com o Brasil e possíveis saídas para a crise atual*. São Paulo, Planeta do Brasil.
- PINSON, G.; JOURNEL, C. M. (2016). Beyond neoliberal imposition: state–local cooperation and the blending of social and economic objectives in French urban development corporations. *Territory, Politics, Governance*, v. 4, n. 2, pp. 173-195.
- PINTO, C. R. J. (2017). A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 100, pp. 119-153.
- PORTAL VITRUVIUS (2006). Prêmio Prestes Maia de Urbanismo/2006. *Projetos*, ano 6, n. 067.02, Available at: www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/06.067/2689. Accessed: July 13, 2020.
- _____. (2016). A marquise do Minhocão. *Projetos*, ano 16, n. 183.04. Available at: www.vitruvius.com.br/revistas/read/projetos/16.183/5971. Accessed: July 13, 2020.
- QUEIROZ, C. (2017). Conseg, Minhocão, Ministério Público e Prefeitura Regional Sé. *Movimento Desmonte do Minhocão*. April 1st. Available at: <https://www.minhocao.net.br/conseg-minhocao-ministerio-publico-e-prefeitura-regional-se/>. Accessed: July 13, 2020.
- REDAÇÃO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2014a). Audiência Pública vai debater transformação do Minhocão em parque. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, September 8. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/audiencia-publica-vai-debater-transformacao-do-minhocao-em-parque/>. Accessed: July 13, 2020.
- _____. (2014b). Minhocão é "cicatriz" no coração de São Paulo, diz Police. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, February 14. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/minhocao-e-cicatriz-no-coracao-de-sao-paulo-diz-police/>. Accessed: July 13, 2020.
- _____. (2015a). Audiência pública sobre fechamento do Minhocão é adiada. São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- _____. (2015b). Câmara realizará audiência para discutir fechamento do Minhocão. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, September 18. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/audiencia-publica-sobre-fechamento-do-minhocao-e-adiada/>. Accessed: July 13, 2020.
- _____. (2015c). Frente Parlamentar discute futuro do Minhocão. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, December 3. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/frente-parlamentar-discute-futuro-do-minhocao/>. Accessed: July 13, 2020.
- _____. (2015d). Projeto aprovado fecha Minhocão aos sábados. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, May 12. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/projeto-aprovado-fecha-minhocao-aos-sabados/>. Accessed: July 13, 2020.

- REDAÇÃO CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2016a). Especial Minhocão - Minhocão, um quarentão de futuro incerto. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, March 18. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/especiaiscmsp/especial-minhocao/>. Accessed: July 13, 2020.
- _____ (2016b). Prefeitura sanciona lei que cria o Parque Minhocão. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, March 10. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/prefeitura-sanciona-lei-que-cria-o-parque-minhocao/>. Accessed: July 13, 2020.
- _____ (2017). Audiência pública discute horário de funcionamento do Parque Minhocão. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, March, 31. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/audiencia-publica-discute-horario-de-funcionamento-do-parque-minhocao/>. Accessed: July 13, 2020.
- RIBEIRO, B.; LEITE, F. (2016). MP pede proibição de pedestres e ciclistas no Minhocão. *O Estado de S.Paulo*, April 26. Available at: <https://sao-paulo.estadao.com.br/blogs/por-dentro-da-metropole/mp-pede-proibicao-de-pedestres-e-ciclistas-no-minhocao/>. Accessed: July 13, 2020.
- SANDLER, D. (2020). Grassroots urbanism in contemporary São Paulo. *Urban Design International*, v. 25, n. 1, pp. 77-91.
- SANTOS, B. S. (2015). *Revueltas de indignación y otras conversas*. Sucre, Stigma.
- SÃO PAULO (CÂMARA MUNICIPAL) (2014). Parque Minhocão bill (Bill n. 10/2014). São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- _____ (2015a) Bill n. 22/2015. São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- _____ (2015b). Bill n. 439/2015. São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- _____ (2016a) Bill n. 259/2016. São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- _____ (2016b). Bill n. 486/2016. São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- SÃO PAULO (PREFEITURA MUNICIPAL) (2013). Chamamento público n. 1/2013/SMDU. São Paulo, Prefeitura de São Paulo/SMDU.
- _____ (2014). Plano Diretor do Município de São Paulo. Law nº 16.05/2014. São Paulo, Câmara Municipal de São Paulo.
- _____ (2016) Arco Tietê: cenários de desenvolvimento. São Paulo, Prefeitura de São Paulo/SPUrbanismo.
- SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. (2015). *Brasil: uma biografia: com novo pós-escrito*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SILVEIRA, J. (2014). Transformação do Minhocão em parque gera polêmica em audiência. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, September 9. Available at: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/transformacao-do-minhocao-em-parque-gera-polemica-em-audiencia/>. Accessed: July 13, 2020.
- SOUZA, M. J. L.; RODRIGUES, G. B. (2004). *Planejamento urbano e ativismos sociais*. Bauru, Unesp.
- VAINER, C. (2013). "Quando a cidade vai às ruas". In: HARVEY, D. et al. *Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo.
- WARREN, M. E. (2001). *Democracy and association*. New Jersey, Princeton University Press.

- WERNECK, M. R. (2017). População se reúne para discutir funcionamento do Parque Minhocão. Notícias Câmara Municipal de São Paulo, April 3. Available at: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/populacao-se-reune-para-discutir-funcionamento-do-parque-minhocao/>. Accessed: July 13, 2020.
- WISNIK, G. (2016). Ativismo urbano para uso do espaço público se choca com regressão política. *Jornal da USP*, April 6. Available at: <http://jornal.usp.br/atualidades/ativismo-urbano-para-uso-do-espaco-publico-se-choca-com-regressao-politica/>. Accessed: September 11, 2019.
- ŽIŽEK, S. (2012). *O ano em que sonhamos perigosamente*. São Paulo, Boitempo.

Received: August 30, 2020
Approved: November 25, 2020



“Os humilhados serão exaltados”: ressentimento e adesão evangélica ao bolsonarismo

“And those who humble themselves will be exalted”:
resentment and evangelical adherence to Bolsonaroism

Paulo Gracino Junior [I]
Mayra Goulart [II]
Paula Frias [III]

Resumo

O objetivo deste trabalho é oferecer um quadro interpretativo que auxilie na compreensão do resultado das eleições presidenciais de 2018, considerando como preponderantes o fator religioso e as pautas morais para a eleição de Jair Bolsonaro. Partimos da hipótese de que o ressentimento é o afeto que catalisa os vínculos de identificação entre Bolsonaro e seu eleitorado, sobretudo, o evangélico. Assim, após apresentarmos as ferramentas teóricas utilizadas, estruturadas a partir dos conceitos de hegemonia, equivalência e populismo, exploraremos os elementos discursivos dessa configuração, para salientar sua importância através do escrutínio dos dados empíricos, que permitem avançarmos na proposição do discurso religioso como mobilizador privilegiado dos afetos traduzidos em adesão eleitoral ao candidato.

Palavras-chave: ressentimento; Jair Bolsonaro; evangélicos; eleições; populismo.

Abstract

The objective of this article is to offer an interpretative framework that helps to understand the outcome of the 2018 presidential election in Brazil, considering the religious factor and the moral agenda as fundamental to the election of Jair Bolsonaro. We start from the hypothesis that resentment is the affection that catalyzes the identification bonds between Bolsonaro and his electorate, especially the evangelical voters. After presenting the theoretical tools we used, structured from the concepts of hegemony, equivalence and populism, we explore the discursive elements of this configuration in order to highlight its importance through the scrutiny of empirical data, which allow us to propose that religious discourse is the main mobilizer of affections translated into electoral adherence to the candidate.

Keywords: *resentment; Jair Bolsonaro; evangelicals; elections; populism.*



"Assim diz o Senhor Deus: Tire o turbante e a coroa. Não será a mesma; os humildes serão exaltados, e os exaltados serão humilhados."
(Ezequiel 21:26)

"E o que a si mesmo se exaltar será humilhado; e o que a si mesmo se humilhar será exaltado."
(Mateus 23:12)

Introdução

O objetivo deste trabalho é oferecer um quadro explicativo que nos auxilie a compreender o resultado das eleições presidenciais de 2018, considerando como preponderantes, nesse pleito, o fator religioso e as pautas morais para a eleição de Jair Bolsonaro como presidente. Mais especificamente, partimos da hipótese de que o ressentimento é o *afeto* que catalisa os vínculos de identificação entre a candidatura de Bolsonaro e seu eleitorado, sobremaneira, o evangélico.¹ Como veremos, os dados analisados permitem-nos afirmar que, embora o sucesso eleitoral de Bolsonaro em 2018, extrapole a questão religiosa, envolvendo aspectos sociopolíticos conjunturais, o discurso de fundo religioso serviu como elemento mobilizador de afetos traduzidos em adesão eleitoral ao candidato. Não se trata de imputar, aos evangélicos, o papel numérico decisivo no pleito – mesmo porque não perfazem maioria do eleitorado² –, mas de compreender, tanto a adesão de extensas parcelas desse grupo religioso ao que se convencionou chamar de bolsonarismo, quanto sua contribuição na criação de uma gramática de ação política conservadora (Natalucci, 2015) articulada pelo ressentimento que funcionará como plataforma privilegiada para o discurso bolsonarista.

Para isso, na primeira seção, apresentaremos as ferramentas teóricas utilizadas para a demonstração da hipótese aqui levantada, estruturada a partir dos conceitos de hegemonia e equivalência, tal como formulados na teoria do discurso apresentada por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, em *Hegemonia e estratégia socialista* (Laclau e Mouffe, 1985). Tais conceitos fazem parte de um projeto filosófico normativo cujo propósito é conceber a formação de sujeitos políticos contra-hegemônicos em um contexto pós-estruturalista, atualizado vinte anos depois em *A razão populista* (Laclau, 2005). Nesse esforço, utilizaremos, também, a chamada abordagem ideacional do populismo,³ particularmente útil para a compreensão do papel do ressentimento nos vínculos de pertencimento entre representantes e representados, tendo em vista a ênfase dessa abordagem em pesquisas empíricas e na montagem de quadros explicativos de natureza causal.

Nossa intenção é compreender a formação e a atuação de um novo bloco no poder no Brasil, cujas coesão e capacidade de ação foram engendradas pelas *performances* discursivas de Jair Bolsonaro. Sua ascensão, por conseguinte, será entendida como o resultado

de um processo de construção hegemônica que se apresenta como um *status quo* alternativo e contraposto àquele conformado pelas elites políticas petistas. Sendo assim, na segunda seção do texto, trataremos do papel da crítica aos discursos e políticas de inclusão, voltados às minorias (simbólicas, econômicas e demográficas) nessa construção, bem como ao ressentimento por parte de segmentos populacionais que se perceberam prejudicados por essas políticas. Tal crítica, por sua vez, como será observado, estrutura-se através da defesa de valores tradicionais e conservadores enquanto características fundamentais dos discursos bolsonaristas, para os quais o elemento religioso exerceu um papel fundamental.

Por esse motivo, exploraremos o papel dos evangélicos na composição desse novo bloco no poder (Poulantzas, 1977), com pretensões hegemônicas, que se organiza através de tais discursos. Isto será feito, por meio de um duplo movimento. Primeiramente, ainda na segunda seção, exploraremos os elementos discursivos dessa configuração, para, na terceira seção, demonstrar sua importância através do escrutínio dos dados empíricos que permitem avançarmos na hipótese aqui apresentada. Com isso contemplaremos as duas dimensões dos laços de identificação aqui analisados a partir dessa abordagem ideacional: (a) dimensão vertical, ou da oferta, que observa as *performances* dos líderes para compreender o processo de formação dos vínculos de pertencimento com os seus liderados; e (b) dimensão horizontal, ou da demanda, que analisa percepções, identidades, características, interesses, sentimentos e expectativas dos cidadãos, geralmente através de *surveys* de opinião, dados eleitorais e demográficos. Nesta pesquisa, utilizamos dados do censo demográfico

do IBGE analisando a transferência religiosa entre os anos de 2000 e 2010. Ademais, abordamos a distribuição dos votos, na eleição de 2018, entre os municípios brasileiros e por zona eleitoral na região metropolitana do Rio de Janeiro, além da proporção de evangélicos, segundo pesquisa do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), que declararam votar em Bolsonaro no segundo turno.

Voltando ao papel dos evangélicos na ascensão de Jair Bolsonaro, como será demonstrado ao longo deste artigo, várias lideranças, que hoje vocalizam o discurso conservador, apoiaram os governos petistas em algum momento. Diante disso, nosso objetivo será responder às seguintes perguntas: (1) como se deu a ruptura entre evangélicos e os governos petistas?; (2) como se deu a aproximação entre evangélicos e Jair Bolsonaro?; e, por fim (3) qual o papel das classes populares ou, na terminologia de Singer (1981), do subproletariado, nessas transformações?

Para responder a essas questões, acreditamos ser necessário o entendimento de dois processos: primeiro, o que aproxima os evangélicos do petismo, pois, segundo o argumento aqui ensejado, será o mesmo pêndulo que os levará de volta para longe, isto é, para os braços de Jair Bolsonaro. Em seguida, utilizando as categorias laclauianas, buscar-se-á compreender as formas pelas quais uma miríade de denominações religiosas do “espectro evangélico” passa a articular suas demandas a partir de cadeias de equivalência que têm, como *ponto nodal* (Mouffe, 2001), a percepção de que o País ruma para um lugar trágico devido à carência moral. Ou, em outros termos, à corrupção, que em dado momento se cristaliza, em torno de uma particularidade partilhada, em uma fronteira de antagonismo

(ibid.) com relação ao Partido dos Trabalhadores (PT). Dito de outra forma, além de entendermos as razões da aproximação e do distanciamento entre evangélicos e o PT, buscaremos analisar os processos de formação de uma identidade evangélica, capaz de articular uma série de demandas distintas em um discurso religioso conservador, criando uma gramática de ação política (Natalucci, 2015) que transborda as fronteiras das denominações religiosas, transformando-se em um sujeito político com pretensões hegemônicas.

Conservadorismo, populismo e ressentimento sob a perspectiva ideacional

Seguindo a categorização apresentada por Mouffe e Laclau (1985), em *Hegemonia e Estratégia Socialista*, na ausência de fundamentos transcendentais, metafísicos ou naturais, a formação de tais sujeitos passa a ser considerada como o produto de articulações discursivas, contextuais e precárias entre sujeitos sociais distintos. Tais articulações são o resultado de dinâmicas equivalenciais (ibid., pp. 73-74) que se apresentam como o operador preferencial de uma construção hegemônica – isto é, na formação de um *status quo* político-econômico e social (Laclau, 2005, pp. 120 e 125; Mendonça, 2017). As cadeias de equivalência, por sua vez, são produzidas através da identificação entre grupos que se percebem excluídos do atual polo hegemônico ou, na terminologia apresentada por Laclau (1978), em *Teoria e política na tradição marxista*, do bloco no poder (Silva, 2019).

Forma-se, pois, um novo bloco no poder com a pretensão de alterar a atual correlação de forças, tendo em vista a percepção, por parte de cada grupo e ator que dele fará parte, de que suas demandas e identidades não se encontram devidamente contempladas e representadas pelo bloco no poder. Essa percepção compartilhada é precipitada por *performances* discursivas que enfatizam uma relação de antagonismo, na qual a formação de um nós se dará mediante a diferenciação em relação a um outro, ao qual é atribuída a responsabilidade pela presente relação de exclusão (Laclau e Mouffe, 1985; Laclau, 2005; Laclau e Zac, 1994). Nesse tipo de articulação, as identidades particulares de cada grupo são relativamente subsumidas, tendo em vista a formação de um novo sujeito que as abarca.

No que diz respeito à categoria laclauniana (razão populista), ressaltamos que ela será aqui mobilizada em sua pretensão heurística, nesse caso, de caráter universal que transcende à tipificação de fenômenos propriamente populistas, sendo entendida como uma chave explicativa para a compreensão do processo de formação dos vínculos de pertencimento entre cidadãos e líderes. Desse modo, o conceito aparece como uma ferramenta analítica para a descrição/compreensão da gênese de sujeitos políticos, sendo esta sua função no presente artigo, no qual a utilizaremos como aparato teórico na análise das dinâmicas que precipitaram a formação dos vínculos de identificação entre Bolsonaro e seus eleitores. Essa ressalva se faz necessária, a nosso ver, para assinalar que o propósito dessa empreitada é analítico e passa ao largo das discussões acerca das implicações normativas do populismo em sua relação com os conceitos de democracia e liberalismo.

De acordo com Laclau (2005), os discursos populistas definir-se-iam pela capacidade de forjar uma cadeia de equivalência, agregando sujeitos sociais distintos a partir de uma fronteira antagônica entre o “povo” e o poder, isto é, da percepção de uma ameaça comum: um inimigo. Esta, portanto, foi a hipótese que orientou a pesquisa aqui apresentada, qual seja a de que Jair Bolsonaro utilizou o antagonismo com relação à esquerda em geral e, posteriormente, ao Partido dos Trabalhadores, como ponto nodal⁴ a partir do qual essa cadeia foi estabelecida. Nessa construção, conforme será explorado na próxima seção, a crítica às políticas afirmativas de demais medidas de inclusão de minorias desempenhou um papel determinante, mediante a defesa de valores tradicionais.

Na literatura internacional, que mobiliza a chamada abordagem ideacional do populismo enquanto ferramenta heurística para compreender a emergência de movimentos de direita radical na Europa, o papel do ressentimento enquanto fator determinante na configuração dos vínculos de identificação entre líderes e liderados foi vastamente explorado. Através de pesquisas empíricas, que visam a estimar a força dessa variável entre os eleitores, esses trabalhos reforçam um dos principais atributos heurísticos do conceito: seu caráter dialógico, isto é, a possibilidade de explorar a tecitura desses vínculos a partir do líder, compreendendo os discursos das elites políticas (oferta), e a partir dos liderados e de suas expectativas (demanda), compreendendo, preferencialmente, pesquisas de opinião (Mudde e Kaltwasser, 2012; Hawkins e Kaltwasser, 2018).

Em comum com a abordagem laclauiana, essas teorias compartilham a perspectiva dialógica, além da percepção de que o

populismo é um fenômeno camaleônico que pode assumir diferentes aspectos ideológicos (Laclau, 2005; Taggart, 2000). A especificidade da perspectiva ideacional estaria na preocupação com os *measurable effects*, ou seja, com a capacidade de mensurar os mecanismos causais que estruturam os fenômenos estudados (Hawkins e Kaltwasser, 2018, p. 6). Por essa afinidade com pesquisas empíricas, a abordagem é particularmente útil para o trabalho aqui apresentado, que almeja conciliar análise de discurso e pesquisas de opinião para analisar o fenômeno Jair Bolsonaro a partir das perspectivas da oferta (*top-down*) e da demanda (*bottom-up*).

Sob essa perspectiva, configuram-se as chamadas *demand-side theories* que analisam a expansão dos partidos populistas, em especial os de direita, como consequência não intencional de um processo de modernização, que inclui a globalização e as transformações na economia, na sociedade e no mercado de trabalho em contextos pós-industriais. Os efeitos desse processo, em termos de deterioração da qualidade dos empregos formais, mas, também, do esgarçamento de redes sociais comunitárias que, de algum modo, amparavam a classe trabalhadora, fizeram com que parte dela se percebesse como os *perdedores da modernização* (Betz, 1990), sentindo-se desamparada e ressentida, em relação àqueles que podem ser vistos como culpados pelas transformações que os afetam.

A princípio, os imigrantes surgem como alvo preferencial desse ressentimento, uma vez que passam a ser vistos como uma ameaça econômica e cultural às populações nativas, sobretudo de classes menos favorecidas economicamente (ou, na terminologia utilizada a seguir, o subproletariado), nas quais há

uma interseção maior com os imigrantes, na medida em que disputam postos de trabalho, moradias populares, sistemas de assistência e saúde pública, etc. (Eatwell, 2003; Bonikowski, 2017; Bonikowski e Dimaggio, 2016). Não obstante, trabalhos mais recentes sobre o tema revelam que, embora no tocante à oferta esta variável obtenha um destaque particular, sendo estruturante para os discursos das lideranças populistas de direita europeias (e norte-americana), sobre o prisma da demanda, outros elementos parecem ser mais importantes. O que aumenta o potencial explicativo dessas teorias sobre o caso aqui analisado, uma vez que, no Brasil, a imigração não assume as proporções observadas nos países do hemisfério norte.

Através de *surveys* conduzidos junto ao eleitorado, Pauwels (2010 e 2011) e Freedon (2017)⁵ abordam diferentes contextos para demonstrar que, embora as restrições à imigração contem com o apoio desses segmentos, é a perspectiva de exclusão por parte do sistema político que surge como fator principal da identificação com os discursos oferecidos pelos populistas de direita. Usando os conceitos de cartelização da política e clientelismo, os autores trazem argumentos interessantes para refletir sobre fatores importantes na configuração discursiva que precipitou a ascensão de Jair Bolsonaro: a negação das elites políticas tradicionais, através de um discurso maniqueísta que as apresenta como artífices de um conluio para se locupletar do sistema político, utilizando os recursos sociais em proveito próprio. Sob essa perspectiva, o contexto que permite a ativação das ideias populistas é a falência intencional da representação democrática, a percepção de que os líderes políticos intencionalmente

prejudicam o interesse de seus eleitores em favor de “elites”. O resultado seria um sentimento disseminado de indignação e ressentimento, que, principalmente nos países menos desenvolvidos economicamente, é mobilizado por lideranças populistas a partir da crítica à corrupção e ao clientelismo (Bornschieer, 2018; Betz, 2018, Andreadis e Ruth, 2019).

O ressentimento com relação às instituições pluralistas, com os procedimentos e valores que caracterizam a democracia liberal, seria, pois, um elemento determinante para incentivar a oferta de discursos radicais que flertam com o autoritarismo. Diante da falência de partidos, sindicatos e líderes políticos tradicionais, progressivamente deslocados para o centro do espectro ideológico, a direita radical apresenta-se como capaz de romper com esse cartel em nome dos *reais interesses* do povo, que é apresentado como totalidade boa e homogênea (*os cidadãos de bem*), a partir de discursos maniqueístas voltados contra uma elite corrupta que o ameaça (Hawkins e Kaltwasser, 2018, p. 2).

No entanto, cabe ressaltar que, tanto sob a perspectiva da oferta (dos discursos dos líderes políticos) como da demanda (expectativas dos eleitores), o ressentimento não é um privilégio dos populismos de direita, na medida em que também aparece entre eleitores e lideranças da esquerda. A diferença estaria nos sujeitos aos quais esse sentimento é direcionado. No caso da esquerda, a ameaça estaria nas elites econômicas, na concentração de renda, um ressentimento voltado aos símbolos da riqueza e do luxo. No caso da direita, o ressentimento volta-se contra a classe política e setores da população por ela privilegiados através de esquemas de corrupção e de clientelismo (Bonikowski e Gidron, 2016).

Como demonstrado em outros trabalhos (Ignazi, 1992; Kitschelt e McGann, 1995; Kitschelt, 2007), em um mundo globalizado, a estabilidade política dos regimes estaria condicionada, por um lado, à adoção de critérios de disciplina monetária e fiscal rigorosos. Por outro, a opinião pública internacional criaria limites à adoção de políticas públicas e discursos radicais, o que teria resultado em um certo consenso mínimo entre os partidos tradicionais, que teriam se aproximado ideologicamente do centro, independentemente de suas origens à direita ou à esquerda. Esse panorama explicaria, em parte, a crise dos partidos social-democratas, tendo em vista a incapacidade de atender às demandas redistributivas da população, diferenciando-se através de suas *performances* governativas, das agremiações de centro e centro-direita. Em alguma medida, a crise que levou à derrocada do Partido dos Trabalhadores no Brasil e à emergência eleitoral de Jair Bolsonaro, explorada nas próximas seções do texto, pode ser esclarecida por esse desgaste dos partidos de centro-esquerda, incapazes de implementar políticas públicas compatíveis com seus discursos e com as expectativas dos seus eleitores. Somando-se a isso, a agenda moral, trazida para o centro do debate político já na eleição presidencial de 2010, mas aprofundada pela cruzada anticorrupção inaugurada pela Operação Lava Jato (2014) – amplamente apoiada por setores da imprensa nacional –, lentamente minou as bases do Partido dos Trabalhadores, desacreditou o sistema político de modo mais geral, abrindo espaço para discursos extremistas de tom conservador.

Antagonismo, afeto e publicização religiosa

Nos governos petistas, ainda que se tenha avançado em políticas de inclusão social e cidadania (2003-2016), reconhecendo várias demandas de grupos minoritários, “viu-se a inclusão de vastos setores da sociedade no processo violento de valorização do capital, implicando uma integração que, contraditoriamente, não significava necessariamente cidadania” (A. Singer, 2016, p. 13). Diante de tal cenário, assistimos a uma cultura política que é premiada, de um lado, pelos interesses privados associados ao Estado – impondo uma espécie de “teto” ao acesso à cidadania – e desgastada, o que, conforme mencionado na seção anterior, explica em parte as frustrações das expectativas dos eleitores desejosos de transformações mais profundas na estrutura econômica e social do País. De outro lado, essa mesma cultura política parece imputar, ao ocupante do Estado, no caso o PT, o papel de único artífice e responsável pelas contradições e limites do arranjo mercado-cidadania, potencializando e até precipitando o esgarçamento completo das instâncias democráticas, abrindo espaço para discursos extremistas de matiz autoritário e antissistema. Nesse interim, presenciamos, portanto, a emergência de diversos discursos de base moral, até então periféricos ao debate político desde a derrocada do udenismo no início da Ditadura Militar de 1964 (Benevides, 1981; Cêpeda, 2018).

Pois bem, mesmo que de forma matizada, parece-nos que é sobre a mesma engrenagem que Jair Bolsonaro é eleito

presidente e assistimos a essa nova lufada do conservadorismo religioso, agora em sua face evangélica, organizando discursivamente parte das pautas públicas no País – lembramos que o discurso católico de fundo conservador foi uma importante força na organização do pensamento de direita no Brasil, bem como uma das linhas de força do Golpe Militar de 1964 (Codato e Oliveira, 2004).

Porém, neste artigo, interessa-nos o papel que os grupos evangélicos desempenham na configuração de um discurso conservador em torno de um *ponto nodal* comum e articulador, o *antipetismo*, que se constitui no elo capaz de estabelecer uma cadeia de equivalências entre as diversas demandas de ordem moral, econômica e social espalhadas de forma difusa na sociedade. Portanto, ao se mobilizar em torno de demandas como segurança, família e educação, por exemplo, os grupos evangélicos produzem um discurso conservador com “articulações concretas que unem palavras e ações, no sentido de produzir sentidos que vão disputar espaço no social” (Mendonça, 2009, p. 157).

Em um primeiro momento, concentramos nossas atenções na via político-eleitoral pentecostal e na sua constituição como verdadeiros partidos religiosos (Burity, 2018 e 2020), para, em seguida, pontuarmos o processo que permitiu, aos evangélicos, deslocarem-se do papel de minorias religiosas – e base lulista – para peças fundamentais no afloramento de antagonismo que contribuíram para a contestação do governo petista. Como bem aponta Burity (2018), se em um primeiro momento os evangélicos disputavam espaço sem negar o direito à existência dos adversários, paulatinamente, eles passam a operar em uma “lógica populista de dicotomização do espaço público”

(p. 40), instrumentalizada pela oposição, principalmente após a eleição de 2014.

Retomando a categorização de Laclau, explorada por alguns de seus herdeiros, referimo-nos aqui, portanto, a dois tipos de articulação discursiva de demandas (Balsa, 2010, 2017; Biglieri, 2008). A primeira de tipo diferencial/institucionalista e a segunda de tipo populista. No primeiro caso, os discursos conformam uma totalidade/um sujeito político que coincide com os limites da comunidade/sistema político e, portanto, não se orientam a partir de uma disputa hegemônica para alterá-los. Ao contrário, nas conformações de tipo populista, esse caráter disruptivo/hegemônico está sempre presente, posto que o sujeito desse discurso, utilizando a terminologia do autor, é uma parte da comunidade (plebe) que se percebe oprimida por outra (bloco no poder) e que reivindica assumir o lugar da totalidade, conformando um novo sujeito/sistema político (Laclau, 2005, p. 134). Sob essa perspectiva, continua Laclau, as demandas sempre emergem isoladas e iniciam seu processo de articulação caso não sejam atendidas pelo sistema institucional ao qual se dirigem. Nesse caso, estabelece-se entre elas uma “relação de equivalência” (ibid., p. 123). Quando permanecem isoladas, satisfeitas ou não, elas são por ele denominadas “demandas democráticas” e se encontram inseridas em uma “totalidade institucional/diferencial” (ibid., p. 129).

Voltando ao papel dos evangélicos na ascensão de Jair Bolsonaro, nesse percurso matizado até o rompimento, várias lideranças, que hoje vocalizam o discurso conservador, apoiaram o governo Lula e Dilma em algum momento, entre estas, destacamos o pastor Silas Malafaia (ADVEC), o bispo Robson Rodovalho (Sara Nossa Terra) – que, em 2002,

lançou um manifesto pró-Lula e apoiou Dilma Rousseff em 2010 –, sem falar do bispo Macedo que, em 2010, divulgou carta de apoio à Dilma, após ataques sofridos pela candidata na internet. Lembramos, ainda, que a Igreja Universal do Reino de Deus (Iurd), da qual Macedo faz parte, teve quadros integrando alguns ministérios dos governos petistas até as vésperas da abertura do processo de *impeachment* contra Rousseff, em 11 de abril de 2016, ocasião em que o ex-ministro dos Esportes e deputado pastor George Hilton votou contra a admissibilidade do processo.

Nesse bojo, mesmo levando em conta que o PT alçado ao poder em 2003 era um partido bem diferente do forjado nas décadas de 1970 e 1980, como bem apontam Miguel e Biroli (2017), seu governo trouxe, para o acesso ao Estado, grupos que fizeram parte de sua base social desde a sua fundação. Tal ampliação do consenso democrático incluiu, mesmo que de forma periférica, movimentos que reivindicavam direito à terra, sindicalistas, integrantes de movimentos negros, feministas, gays, além dos evangélicos, claro.

Embora pareça redundante, vale frisar a dificuldade do governo na acomodação dos diversos grupos e interesses privados dentro da mesma coalizão que, além de serem pratos demais para as mãos do equilibrista, fomentavam a participação pública de setores da sociedade até então aliados do jogo democrático, desorganizando as peças do tabuleiro. Por seu turno, a incorporação de demandas sociais à agenda dos governos não significou a diluição automática dessas demandas, ao contrário, muitas vezes, o que assistimos foi o incremento ou o deslocamento delas. Por exemplo, a Lei “Maria da Penha”, as políticas afirmativas com relação a cotas raciais ou o reconhecimento do nome

social para pessoas LGBTQ+ não esgotaram suas demandas por direitos, mas engendraram novas demandas, que desafiaram e desorganizaram as hierarquias sociais, ameaçando não só o privilégio das elites, mas, principalmente, as distinções que alicerçam as relações sociais como o patriarcalismo e o racismo (Ribeiro, O’Dwyer e Heilbrunn, 2018; Mouffe, 2001).

Antes de continuarmos, vale um adendo sobre a famosa frase do então pré-candidato Jair Bolsonaro durante o programa *Roda Viva* da TV Cultura, em que, perguntado sobre a política de cotas e a dívida histórica com a população afrodescendente, responde: “Que dívida? Eu nunca escravizei ninguém na minha vida”.⁶ Tal frase soa como música para os ouvidos de parcela da população que não quer abrir mão de seus privilégios – vistos como direitos – em prol de uma ordem social injusta, cujas raízes históricas não foram por eles plantadas. Aqui a fala de Bolsonaro opera uma dupla função, ao mesmo tempo que desincumbe o *indivíduo* do compromisso com a coletividade, visto como um fardo, aponta o caminho para se restaurar toda uma hierarquia social, na qual negros, mulheres e população LGBTQ+ tinham seu lugar e não eram vistos como ameaça. Enfim, as ressentidas classes decadentes “que se sentem humilhadas com a perda de sua posição se ressentem, acima de tudo, contra os que, situados em um lugar inferior a eles na hierarquia social, não se deixam humilhar” (Kehl, 2011, p. 27).

Voltando ao período lulista (2003-2016), ainda que tenha fomentado uma cadeia de equivalências (Laclau e Mouffe, 1985) que permitiu a articulação de demandas de diversos setores marginalizados da sociedade, acabou precipitando um novo posicionamento de classes dentro do sistema, processo similar ao que

aponta Przeworski (1989) para a social-democracia europeia. Assim, ao pretender alargar sua base eleitoral, o PT diluiu os interesses específicos dos trabalhadores enquanto classe, ao mesmo tempo que ampliava – incluindo nos circuitos de crédito e consumo – e transformava sua base eleitoral, tanto do ponto de vista objetivo, material, quanto do ponto de vista subjetivo, no sentido de Dardot e Laval (2016).

Nesse sentido, a leitura da obra de André Singer (2012), *Os sentidos do lulismo*, leva-nos à conclusão de que o grande feito do lulismo foi inaugurar um jogo de ganha-ganha – tese com a qual Singer não concordaria, preferindo a ideia de um reformismo fraco (ibid.) –, ou seja, combater a pobreza sem, no entanto, superar a desigualdade.⁷ O livro de A. Singer (ibid.) chama-nos a atenção para um aspecto importante para nosso argumento, que é o deslocamento da base de apoio do PT que, a partir de 2006, migrou das classes médias escolarizadas urbanas, para o que P. Singer (1981) classificou como “subproletariado”. Nas palavras de P. Singer, o subproletariado é composto por “aqueles que oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (ibid., p. 22); é composto por “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (ibid., p. 83). Do ponto de vista político, o subproletariado tem feições conservadoras, deseja um Estado ativo na redução da pobreza, mas sem colocar em questão a ordem social (Miguel, 2013).

Aqui começamos a conectar as duas pontas de nosso argumento, ou seja, subproletariado e evangélicos. Como é sabido, mesmo

que tenha se transformado significativamente nas últimas décadas do ponto de vista socioeconômico, o grupo evangélico ainda é composto, em sua maioria, por pessoas com menos anos de instrução; que se declaram como negros e pardos, são residentes na periferia das grandes cidades e ocupam o setor de serviços (Bohn, 2004; V. Silva, 2019); além disso, tradicionalmente, compõem a base eleitoral da direita (Pierucci, 1989; Mariano e Pierucci, 1992). Esses segmentos, porém, paulatinamente migraram para a base lulista, primeiro ao terem seus líderes admitidos no governo petista, depois por se verem incorporados no que chamamos de “cidadania pelo consumo” (Gracino Junior et al., 2019).

Nesse sentido, é interessante retomar dois momentos. O primeiro, ocorrido em outubro de 2002, quando, após o primeiro turno das eleições, um grupo de pastores se reúne em uma churrascaria da Zona Norte do Rio de Janeiro, capitaneados pelos pastores Everaldo e Silas Malafaia, para declarar apoio ao então candidato Lula. O outro, ocorrido em 2013, quando Marcelo Crivella, então ministro da pesca do governo Dilma, discursa durante a Convenção das Assembleias de Deus. Observando o enfoque dos dois discursos, separados por mais de uma década, identificamos o deslocamento das demandas e o ancoramento das expectativas.

No primeiro caso, Lula diz que quer contar com as igrejas evangélicas para atacar os problemas sociais do País: “Vocês nunca, na história da igreja evangélica, foram chamados à responsabilidade e a participar da construção desse País como eu vou chamar [...]”. Em seguida, destaca como igrejas e ONGS têm sido mais eficientes que o próprio Estado no combate às desigualdades. No mesmo evento,

o pastor Everaldo ressalta que os “evangélicos querem o compromisso do governo Lula com a queda dos juros, políticas de renda, emprego e educação e com a liberdade para atuação das várias igrejas evangélicas”,⁸ além da valorização do salário-mínimo. É importante frisar que tais demandas são pautas diametralmente opostas ao que o próprio pastor defendeu, em 2014, quando foi candidato à presidência, apresentando uma agenda bastante liberal.

Já, no evento de 2013, Crivella diz que se deve aplaudir Dilma e Lula em virtude de suas políticas públicas voltadas para a população pobre. Em suas palavras:

A nossa presidenta e o presidente Lula fizeram a gente crescer porque apoiaram os pobres. E o que nos sustenta são dí-zimos e ofertas de pessoas simples e humildes [...]. Com a presidenta Dilma, os juros baixaram. Quem paga juros é pobre. Com menos juros, mais dí-zimo. [...] Quando sobra dinheiro, o povo evangé-lico não vai para a butique pra comprar roupa. Sabe o que o povo faz? Ele vai mais na igreja, dá mais oferta, mais dí-zimo, faz mais caridade. Então nós temos que aplaudir a presidenta Dilma.⁹

Os exemplos acima, mais que evidenciar dois momentos distintos da articulação entre evangélicos e política no Brasil, apontam para o deslocamento das demandas que emanam a partir da identidade de grupo e de suas aspirações, no início dos anos 2002. Como ver-se-á em seguida, uma década depois, mudaram tanto as aspirações da base pentecostal/neopentecostal, como as de suas lideranças. Ainda que o discurso tenha sido proferido por Marcelo Crivella, bispo licenciado da Iurd, o pronunciamento foi realizado em uma convenção nacional da Assembleia de Deus e dirigido

aos seus pastores, que, naquela altura, não eram afeitos aos discursos de Teologia da Prosperidade. Além disso, aqueles pastores eram “gerentes” de suas próprias igrejas e sabiam das dificuldades de se manter uma “empresa religiosa” em meio à concorrência voraz de um mercado cada vez mais competitivo.

Nesse sentido, as empresas religiosas foram ganhando autonomia inclusive de seus aspectos doutrinários, sendo um bom exemplo a querela instaurada com a interdição dos cultos presenciais por conta da Pandemia de Covid-19, em que lideranças religiosas acionaram a justiça para manter as igrejas abertas. Nesse ponto, ainda que a ameaça da Covid-19 tenha sido, muitas vezes, traduzida em metáforas religiosas, como, por exemplo, “tática de satanás”, segundo Macedo,¹⁰ a maioria dos pastores não escondeu que a principal preocupação com o fechamento das igrejas era a queda na arrecadação dos dí-zimos.¹¹

Assim, tanto o trabalho de Rizek (2016) quanto de Gago (2018) são pródigos em apontar o caráter nuançado dessa penetração do capitalismo nas periferias das grandes cidades, como São Paulo e Buenos Aires, transformando os sujeitos, suas formas de subjetivação e a pragmática de si, na intrincada mescla com o que Gago chama de “neoliberalismo de baixo pra cima”, ou seja, “um conjunto de condições que se concretizam para além da vontade de um governo [...], mas que se transformam diante das condições sobre as quais opera uma rede de práticas e saberes que assume o cálculo como matriz subjetiva primordial [...]” (Gago, 2018, p. 19). Esse amálgama, por conseguinte, acabaria funcionando como um motor da economia popular, “um saber-fazer na crise”, que desemboca em uma autoempresarialidade, como observa a autora.

Para Gago, o encontro entre estímulos neoliberais e economia popular gera o que a autora chama *pragmática vitalista*, estabelecendo o cálculo como condição vital para a obtenção da sobrevivência em territórios em que o governo não garante as condições neoliberais de competição (ibid., p. 20). Em nosso entendimento, e aqui é que entram as igrejas evangélicas, muitas delas funcionam, como dissemos acima, como molas mestras, tanto na produção de subjetividades douradas dessa racionalidade pragmática, quanto de dinâmicas cooperativas que resistem a essas lógicas de exploração.

O crescimento do pentecostalismo e a replicação de inúmeras igrejas pelos bairros e periferias do País acabam funcionando como empreendimentos de fé que concorrem entre si pela atenção e adesão do fiel. Tal cenário levou os pastores a tomarem contato com técnicas e discursos administrativos (Campos, 1997; Souza e Pinto, 2013; Cortes, 2014), para além da teologia da prosperidade iurdiana, que, por sua vez, foram traduzidos para linguagem teológica e espalhados, assimilados, ressemantizados e postos em marcha pelos fiéis (Gracino Junior, 2008).

Nesse sentido, as igrejas passam a ser grandes cabeças de ponte desse processo, na medida em que ganham corpo, uma visão concorrencial do mundo social; ou, nas palavras de Dardot e Laval (2016), são *fabricados os sujeitos neoliberais*, derivados de um “sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (ibid., p. 7). Ao mesmo tempo que oferecem um mapa discursivo que engendra as novas subjetividades flexíveis, entrelaçando saberes locais práticos (pragmática vitalista) e

processos gerenciais atuais, oferecem refúgio e estratégia de resistência contra processos de individualização. Propõem restaurar a autoridade paternal diante das ameaças de desintegração da família, criam uma rede de confiança – uma clientela – em um mercado cada vez mais anônimo.

Assim, voltamos a Gago (2018) e ao conceito de *política dos governados* tomado de empréstimo de Chatterjee (2004), que, segundo a autora, tensionam a categoria foucaultiana de *governamentalidade* ao colocá-la em contato com a ideia de política popular. Nessa perspectiva, os governados não são vistos como povo, sujeitos da soberania do Estado, mas aqueles que sabem negociar, rechaçar os mecanismos de governamentalidade de que são objeto. Assim, a democracia depende da agência política daqueles que são alvo dos conhecimentos e das técnicas de governo.

É interessante observar que a literatura sobre os pentecostais das décadas de 1980 e 1990 (Novaes, 1985; Mariz, 1994; Mariz e Machado, 1994; e Burdick, 1998) – em dissonância com os estudos do período anterior que viam a adesão ao pentecostalismo como o refúgio das massas (D’Epinay, 1970) – já ressaltava a adesão ao pentecostalismo como estratégias de enfrentamento da pobreza, do alcoolismo e da violência doméstica. Enfim, para essas pesquisadoras e pesquisadores, o pentecostalismo oferecia mais que respostas às aflições (Fry e Howe, 1975), impostas pela precariedade da vida nas periferias das grandes cidades. Mais que isso, forneciam narrativas que se transformavam em aprendizado, recursos discursivos para lidar com o sofrimento, a exclusão e a miséria. Auxiliavam no abrandamento dos afetos agressivos para os homens ou em estratégias psicológicas com as quais as mulheres podiam

lidar com a violência doméstica, passando para o suporte material e a introdução de uma nova lógica financeira e planejamento familiar.

De modo similar, mesmo que atravessada por outros processos, a adesão às igrejas evangélicas, além de forjar novas subjetividades afeitas ao neoliberalismo periférico, organiza uma gramática social através da qual os seus fiéis possam narrar suas demandas por segurança, estabilidade financeira e afetiva. Não é sem razão que as igrejas evangélicas, além de se constituírem como empreendimentos financeiros e possibilidade de carreiras de sucesso para alguns, deslocam seu discurso para passagens do Antigo Testamento, exaltando a lógica da guerra e do povo eleito, principalmente, nas periferias urbanas e violentas das grandes cidades.

No mesmo turno, o discurso teológico que enfatiza a família tradicional, o patriarcalismo, bem como uma estratégia de busca angustiada de autoridade, ante a autonomia dos filhos, vistos como ameaça nas periferias violentas das grandes cidades, espelham as mudanças na família tradicional, impostas pelos novos arranjos e empoderamento dos grupos feministas e LGBTQ+ (Pinheiro-Machado e Scalco, 2018). Assim, a contestação dos modelos de família, ainda que incidam sobre a masculinidade, tem nos seus principais antagonistas as mulheres que são, na maioria das vezes, responsáveis pela reprodução do modelo família tradicional e idealizada (Machado et al., 2020). Dessa feita, quando as insatisfações com o governo petistas começam a se pronunciar no céu limpo da política, em junho de 2013, às vésperas dos grandes eventos esportivos (a popularidade de Dilma Rousseff era de 65% em março de 2013), lideranças, como o pastor Silas Malafaia, já traziam, como

figuras centrais da Marcha para Jesus, o então deputado federal Jair Bolsonaro. Desse ponto em diante, os evangélicos passam a atuar ativamente na urdidura de um campo discursivo antipetista, contando com o apoio cada vez mais contundente dos grupos midiáticos e de parte do judiciário e da política federal, através da operação Lava Jato.¹²

Do ressentimento à restauração: criando reino de Deus na Terra

Ao contrário do catolicismo, cujo discurso ajudou a organizar, tanto movimentos conservadores, como a Tradição Família e Propriedade (TFP), quanto progressistas, como a Teologia da Libertação, os evangélicos, especialmente em sua versão pentecostal, não tomavam parte em contendas políticas até a década de 1980. Com raras exceções, o mote que vigorava no meio evangélico, até as eleições de 1982, quando foram eleitos 12 deputados evangélicos, era “política não é lugar para crente”. No entanto, com o aprofundamento do processo de reabertura, os evangélicos foram se legitimando na esfera pública e se avolumando no Parlamento, quando passaram de 12 para 32 deputados federais eleitos em 1986, trancando também o jargão, “irmão vota em irmão”, em referência ao título do livro de Josué Sylvestre, lançado naquele mesmo ano (Sylvestre, 1986).

De lá para cá, a presença evangélica na arena pública brasileira aumentou de forma considerável. Beneficiários de primeira hora pelo processo de democratização do País, reivindicavam seu lugar na sociedade brasileira, invariavelmente, articulando esta demanda a partir do lugar de minoria religiosa, perseguida e subsumida na cultura nacional pela

hegemonia católica, no que Burity chama de minoritização religiosa (Burity, 2018). À medida que o catolicismo declinava, saindo de 82,7% da população no Censo de 1991 para pouco mais de 64% em 2010, avolumavam-se numericamente os evangélicos, que, no mesmo período, saltaram de 8,56% em 1991 para 22,6% da população em 2010. Tal crescimento, somado à presença pública cada vez mais franca, marcada pela aquisição de importantes meios de comunicação, como a Rede Record de Televisão e de inúmeras rádios, mas, também, pela penetração na cultura pop com a música gospel que transcende o universo evangélico, fez com que os evangélicos se estabelecessem como grupo visto como legítimo na cultura nacional.

Assim, se até a década de 1980 os evangélicos pentecostais se viam como um grupo ressentido, humilhado cultural e socialmente, composto por indivíduos que ocupavam os estratos sociais mais subalternizados, ao longo das três décadas seguintes passaram a organizar uma gramática social dentro da qual essas mulheres e homens pudessem ser exaltados, como numa corruptela de um dos versículos bíblicos mais populares no meio evangélico pentecostal “os humilhados serão exaltados” (Mateus 23:12). Nesse ponto, é interessante observar que à medida que os evangélicos se afirmam na arena pública brasileira, espriam-se, entre suas denominações, interpretações teológicas inspiradas em uma corrente americana conhecida como Reconstrucionismo ou Teologia do Domínio.

A Teologia Reconstrucionista teve origem entre o ramo conservador do presbiterianismo americano, entre as décadas de 1960 e 1970, remontando a interpretação de uma passagem bíblica do livro de Gênesis 1:28, em que Deus

dá a Adão e Eva o domínio sobre a Terra: “Então Deus os abençoou e lhes disse: ‘Frutificai e multiplicai-vos; enchei a terra e sujeitai-a; dominai sobre os peixes do mar, sobre as aves do céu e sobre todos os animais que se arrastam sobre a terra’”. Como aponta Rocha (2017), na interpretação do teólogo calvinista Rousas John Rushdoony – pai do Reconstrucionismo Cristão (English, 2003) –, há uma atualidade na promessa divina feita a Adão; logo os seres humanos deveriam dominar a Terra, seus recursos e instituições (Rocha, 2017, p. 359). Nessa esteira, o Reconstrucionismo prega a necessidade de se reconstruir a sociedade e suas instituições a partir dos padrões bíblicos, especialmente os do Velho Testamento. Segundo Martin (1996), os que advogavam o reconstrucionismo pós-milenista acreditavam que o cristão tinha o dever de reconstruir toda a humanidade, sendo os EUA o ponto inicial dessa restauração.

Obviamente, uma vertente teológica que prega uma ação tão ativa do crente no mundo teve seus desdobramentos na política dos Estados Unidos de finais dos anos 1970 e 1980, segundo Diamond (1995), a teologia reconstrucionista, embora fosse adotada por grupos minoritários dentro do protestantismo, seu discurso serviu como um catalisador para a aglutinação da direita cristã americana, cumprindo o importante papel de promover o encontro da direita pré-milenista evangélica com uma postura dominionista mais radical, traduzida como maior participação na política.

Aqui é importante fazer uma distinção entre as correntes pré-milenistas e pós-milenistas, que são duas interpretações do livro de Apocalipse (20:1-10). Sem querer malbaratar uma discussão complexa, que envolve idas e vindas na teologia e na sua adoção em diversas

igrejas, de modo geral, os pré-milenistas, ou seja, os que acreditam que a segunda vinda de Cristo se dará antes do Milênio, que seria um período de mil anos em que Jesus reinaria na Terra com os mártires e os justos, tendiam a se apartar das contendas políticas, viviam a vida proba e honesta, segundo os mandamentos bíblicos, e aguardavam o Armagedom; já os que advogavam o pós-milenarismo acreditavam, como já explicitado acima, em uma conduta ativa na transformação do mundo, que ensinaria a instauração do milênio antes da volta de Cristo. Bem, o que acontece é que, na prática, tal clivagem do discurso teológico não se reflete na ação dos teólogos pré-milenistas, que acabam por ter forte presença na política americana do início dos anos de 1980, participando de forma ativa do governo de Ronald Reagan (1981-1989) e apoiando o seu sucessor, George H. W. Bush (1989-1993), inclusive já durante as prévias do Partido Republicano (Wilcox, 1992).

Voltando ao Brasil, a versão da Teologia do Domínio que mais influenciou o campo evangélico brasileiro foi a do pastor Peter Wagner, professor do Fuller Theological Seminary, de Pasadena, Califórnia, influente difusor da doutrina pentecostal e da Teologia do Domínio (Rosas, 2015). A versão de Wagner (2012) é que Deus havia dado a autoridade a Adão sobre a Terra. Com o pecado original, esta foi perdida, porém resgatada por Jesus, através do sacrifício na cruz e na vitória sobre o diabo. No entanto, a luta contra o diabo, que impede que as bênçãos de Deus para os seres humanos chegue à Terra, deve ser travada de forma ininterrupta e em todos os espaços da sociedade, casa, trabalho, escola e política (Wagner apud Rosas, 2015).

Assim, os subúrbios violentos das grandes cidades brasileiras são palcos perfeitos para Teologia da Guerra Espiritual, muito comum no neopentecostalismo iurdianos, mas que se globalizou a partir de pastores americanos como Wagner, Dowson e Sherman, além de alguns importantes pregadores da América Latina (Mariz, 1997). Nessa versão, o demônio é a origem de todos os males enfrentados, do alcoolismo ao adultério, passando pelo consumo de drogas e pela violência urbana (Mariz, 1994 e 1999), sendo as religiões de matriz africana e mediúnicas seus principais adversários nessa guerra.

Para os interesses que nos movem neste trabalho, é importante observar a ideia de potestades malignas, "dominadores desse mundo tenebroso", ou os anjos malignos a serviço do diabo,¹³ que aparecem como demiurgos de todos os males e malefícios, acabam por gerar uma narrativa capaz de libertar o ressentido de assumir a culpa por seus infortúnios, ao mesmo tempo que consegue identificar um culpado tangível, o Mal, personificado em todas as barreiras que impedem a satisfação dos desejos (Kehl, 2011). Essa narrativa empodera o ressentido para uma conduta ativa no mundo, permite nomear, sentir e até verbalizar seu mal-estar e rancor não contra o Estado, mas contra alvos tangíveis que habitam sua cotidianidade: o gay, o candomblecista, o bêbado, a prostituta. Tal operação, análoga ao que Freud (2006, p. 195) chamou de "narcisismo das pequenas diferenças", opera um processo de desidentificação e rebeldia contra as agruras da vida nas grandes cidades. Ou, nas palavras de Freud (2010), "Sempre é possível ligar um grande número de pessoas pelo amor, desde que restem outras para que se exteriorize a agressividade" (pp. 80-81).

Como já demonstramos alhures (Gracino Junior et al., 2019), o pastor Silas (líder da Assembleia de Deus Vitória em Cristo) talvez seja a liderança religiosa mais pródiga em oferecer exemplos para o que estamos tratando neste artigo. Após a eleição de Marcelo Crivella para a prefeitura do Rio de Janeiro, em 2016, o pastor usou o Twitter para comemorar e escreveu: “Cambada de esquerdopatas se ferraram, tomaram uma lavada histórica. Calados! [...]”; “Crivella venceu a intolerância, preconceito, manipulação jornalística e, o melhor, a esquerda comunista [...]”; “Chora Capeta! Chora Freixo!”. Nesse sentido, mais que comentários hostis, as falas do pastor visavam a mobilizar discursivamente, tanto evangélicos, quanto a parcela de seus seguidores não evangélicos, ao apelar para a macroidentidade cristã, “Parabéns, Cristãos! Nunca mais esses esquerdopatas vão nos enganar [...]”, ao mesmo tempo que identificava um adversário tangível contra o qual lutar: “Ajudei a derrubar todos os candidatos do PSOL, PERDERAM TODAS! Pede o at gay [ativismo gay] para ajudar mais um pouco” (ibid.).

Dessa forma, o Twitter de Malafaia apela para um antagonismo absoluto, operando uma simplificação de uma realidade complexa, criando um “nós” (uma macroidentidade cristã-moral) em oposição a um “eles”, vistos como demiurgos da desestabilização social, depositários das mazelas e dos medos que afligem boa parte da sociedade em momentos de convulsão social. Nesse caso, o ativismo gay, o PSOL, os “petralhas”, as “feminazes” ou, simplesmente, o “mal”, o “capeta”. Ainda é interessante observar como o discurso do pastor Silas Malafaia tem um duplo papel funcional, que, ao mesmo tempo que coloca o pastor em um lugar privilegiado na disputa pela arena

religiosa brasileira, amplifica seu discurso para além da população evangélica.

Ao contrário de outros líderes do segmento evangélico pentecostal, que se concentram em soluções biográficas – como Edir Macedo, que dá ênfase a questões pecuniárias, ou Waldemiro, que se concentra na cura–, Silas surge com um produto bastante requisitado nos dias atuais, principalmente em tempos de Lava Jato, patos da Fiesp e passeatas verde-amarelas contra a corrupção.¹⁴ O discurso moral proferido por Malafaia e replicado por um sem-número de outras lideranças evangélicas, como os também pastores e, nesse caso, parlamentares, como o senador Magno Malta (PR-ES) e o deputado Marcos Feliciano (Pode-SP), apresenta-se como um forte amálgama capaz de conectar ansiedades e medos pessoais, tributários de um momento histórico marcado por fortes transformações, ao discurso moral de fundo religioso e a uma narrativa de longa duração. Porém, o mal não está longe, não vem de fora nem do estrangeiro, ao contrário, senta-se ao seu lado na escola, almoça com você no refeitório do trabalho, enfim, nos termos de Luhmann (2007), tal operação é capaz de transformar a indeterminação gerada pelo contínuo processo de complexificação social em possibilidades determinadas e determináveis, produzindo interpretações do mundo através de generalizações simbólicas.

Nesse sentido, Silas Malafaia afirmou, em entrevista concedida à BBC, a respeito do que chamou “*Ato profético pelo fim da corrupção e da crise econômica no Brasil*”, que teria como objetivo “*declarar que a corrupção vai acabar, que toda a bandalheira vai ser exposta*”. Ao ser indagado pelo jornalista sobre a complexidade da promessa, Malafaia argumenta: “*Quando Israel vivia períodos de crise,*

levantava um profeta que dizia que viriam tempos de paz e prosperidade. E aquilo tudo mudava. Então nós conhecemos essa prática”.

Outro líder religioso, Estevam Hernandes, bispo da Igreja Renascer em Cristo e idealizador da Marcha para Jesus, na cidade de São Paulo, abriu a edição de 2017 do evento com a oração: “Pai, tira a fome e a corrupção. O Deus de paz vai esganar [sic] o satanás sob os teus pés [...]” e continua “É por isso esse clamor, por isso oramos para que a corrupção tenha um fim. Ela [corrupção] destrói o ser humano, tira suas expectativas e seus sonhos”. No mesmo evento, declara: “A oração inicial foi para mostrar que só ela mesmo, a oração, para quebrar esse ciclo de corrupção que estamos enfrentando no País”.

É, nesse caldo de cultura, que Bolsonaro e evangélicos se atraem, para lembrar Goethe em *Afinidades eletivas*, falando pela boca do Capitão Otto: “Aqueles naturezas que, ao se encontrarem, se ligam de imediato, determinando-se mutuamente, chamam-nos afins” (Goethe, 2008, p 45).

Os evangélicos encontram Bolsonaro – afinidades eletivas

Como penúltima parada desse percurso, recuperaremos a perspectiva ideacional para avançar nossa hipótese bidimensional sobre o encontro entre o discurso conservador religioso e um candidato capaz de transformá-lo de pauta em realidade. Nessa chave, tal encontro será observado sob o prisma da oferta, através da análise dos discursos das elites políticas, e da demanda, por meio de um conjunto de dados empíricos acerca dos eleitores de Jair Bolsonaro. Sendo assim, a relação entre

Bolsonaro e os evangélicos não deve ser vista como simples arranjo de pastores que usam o discurso moral em um típico caso de coronelismo religioso. Existem fraturas que atravessam esferas econômicas, políticas e sociais, já elucidadas. Porém, é importante identificar alguns pontos da trajetória que aproximou Bolsonaro e o discurso conservador religioso.

A reportagem da Revista *Época* (2018), “Costura política que uniu Bolsonaro aos evangélicos”, mostra que a composição entre setores evangélicos, conservadorismo e a eleição de Bolsonaro não é um fenômeno recente. Em 2006, o então deputado federal Jair Bolsonaro (PP) se aproximou do pastor Silas Malafaia, durante a tramitação do Projeto de Lei n. 122, na Câmara de Deputados, que criminalizava a homofobia. Na época, Bolsonaro comentou com o costureiro tom jocoso que conquistaria seus seguidores: “Tem de ter também uma lei que criminaliza a carecofobia, a flamengofobia” (ibid.). Mesmo o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados ter sido arquivado no Senado, o evento foi um sinal dos tempos, anunciando a relação entre Bolsonaro e a Bancada Evangélica. O discurso conservador, já em curso nas *performances* de políticos, como Marco Feliciano, e lideranças do meio evangélico pentecostal, como Silas Malafaia, ganharia cada vez mais espaço nas gramáticas políticas, *pari passu* com o desgaste petista (Souza, 2020).

Nesse bojo, a eleição do pastor Marcos Feliciano para a Comissão Parlamentar de Direitos Humanos, em 2011, representou uma frente de batalha na relação entre parlamentares e atores religiosos em torno da mobilização de demandas morais. Em depoimento para a reportagem da *Época* (2018), Marcos Feliciano afirmou, valorizando sua posição: “Bolsonaro soube surfar nessa onda, teve o

timing *perfeito*". A polêmica do "kit gay" é o ponto alto dessa escalada quando, em 2011, o então deputado Jair Bolsonaro conseguiu a aprovação da convocação do ministro da Educação, Fernando Haddad, para explicar a cartilha na Comissão de Direitos Humanos comandada por Feliciano. Cedendo às pressões dos grupos conservadores, o governo Dilma veta a distribuição do material diádico, o que não impediu que a iniciativa do projeto escola sem homofobia – não existiu "kit gay" – fosse requeitada e retomada contra Fernando Haddad em 2018, usada para atacar o candidato a presidente na época.

Desde então, empoderados por sua maior legitimidade e pelo desgaste do governo, atores políticos e religiosos passaram a surfar na onda da moralidade, como Silas Malafaia que afirmava estar "abrindo os olhos da igreja" para os projetos "demoníacos" do PT (ibid.), em uma produção discursiva em torno de pautas morais que o consagraram como liderança evangélica na "briga ideológica contra o PT". No entanto, o passo decisivo para se tornar uma espécie de Cardeal de Richelieu ainda estava por ser dado, acontecendo em 2013, quando celebrou o casamento de Jair Bolsonaro e Michele, evangélica batista. Por último e não menos importante, a adesão de uma das mais antigas denominações pentecostais do País, a Assembleia de Deus, em evento na sede da denominação em Belém, Zona Leste de São Paulo (em 1º de outubro de 2018), quando o pastor José Wellington pediu a milhares de fiéis o voto em Bolsonaro, lançando a campanha de oração "Igreja de joelho, Nação em pé". Assim, a proeminência de Bolsonaro parece ter inflamado a produção discursiva dos evangélicos na esfera pública.

Destacamos, também, a entrevista de Michele Bolsonaro, esposa do então candidato, durante a campanha em 2018, quando se identificou genericamente como evangélica. Em sua fala, pululavam expressões da gramática evangélica: "Deus", "Família" e "Igreja", articulando-se em uma espécie de dialeto "crentês" (Souza, 2020), já bem corrente e capaz de mobilizar os sujeitos em torno desse discurso. Depois das eleições, Michele, em entrevista para a Rede Record, novamente ao se declarar evangélica, afirmou que sua condição de primeira-dama "era um propósito que o Senhor colocava em sua vida"; frase que reflete bem o sentido do ser evangélico. Não por acaso, foi, na Igreja Batista Atitude – localizada na Barra da Tijuca, Zona Oeste do Rio de Janeiro e frequentada por sua esposa –, que Jair Bolsonaro foi recebido durante campanha, retornando após a vitória no pleito, quando agradeceu aos fiéis e recebeu a oração do pastor Josué Valandro Jr, que repete novamente a noção de "propósito", usada por Michele. Em suas palavras: "Que ninguém consiga desfazer o propósito melhor para a nossa nação. Capacita Jair Bolsonaro. E que em outubro tenhamos uma resposta do céu sobre a vida do teu filho. E querendo, senhor, no dia 1º de janeiro, este seu filho suba a rampa do Planalto para começar uma nova história do Brasil (*Época*, 2018).

A vitória de Bolsonaro também foi motivo de comemoração em outras igrejas evangélicas. O resultado das urnas foi anunciado em pleno culto na Assembleia de Deus Vitória em Cristo (ADVEC), no bairro da Penha, subúrbio do Rio de Janeiro. Na ocasião, a notícia da eleição de Bolsonaro levou a igreja ao êxtase, enquanto exibiam a bandeira nacional no telão do altar e os fiéis aplaudiam com salvas

de "glória". Semanas seguintes, o presidente foi recebido, no mesmo altar, e ovacionado como "mito!", enquanto o pastor Silas Malafaia, orando, declarava: "Aqui está uma pessoa comprometida com os valores da família cristã!", claramente evocando enunciados da gramática moral mobilizada pelo governo.

A geografia do ressentimento: o papel do voto evangélico na eleição de Jair Bolsonaro

Os dados do IBGE entre os censos de 1980, 1991, 2000 e 2010 demonstram a intensificação da expansão dos evangélicos e a tendência acelerada de declínio dos católicos. Assim, os evangélicos vêm ampliando gradativamente desde o censo demográfico de 1980, com 6,6%;

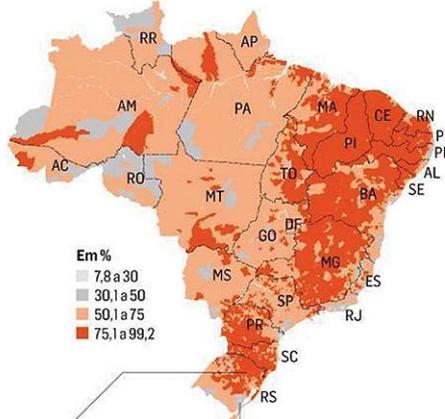
em 1991, 12,2%; em 2000, 15,4%; e, em 2010, 22%. Enquanto os que se declaravam católicos em 1980, que eram 89% da população, declinaram para 83% em 1991 e, nos censos seguintes, de 73,5%, em 2000, para 64,6%, em 2010.

Comparativamente, na Figura 1, apresentamos as referências da geografia das crenças religiosas, de modo especial, o percentual da presença de católicos e evangélicos nas unidades federativas do Brasil, baseado nos dados do censo 2010 do IBGE. Percebemos, inicialmente, que boa parte dos estados do Nordeste, da região Sul e de Minas Gerais apresenta o maior percentual de católicos, entre 75% a 99%. Enquanto os evangélicos se concentram, em nível federal, nas regiões Norte e Centro-Oeste, alcançando entre 50% a 85% dos que se declaram evangélicos. São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo são destaques na região Sudeste, variando com cerca de 20% a 50%.

Figura 1 – A geografia das crenças – Estados onde a concentração de cada grupo religioso é maior (2010)

Católicos

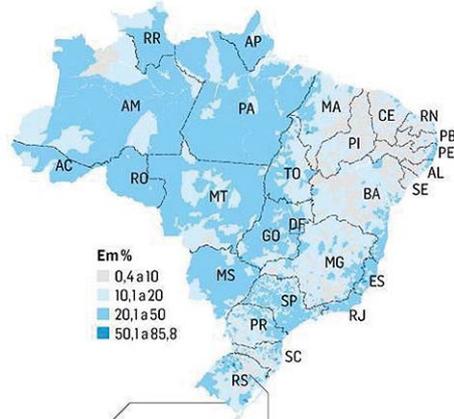
Os estados do Nordeste, Minas Gerais e a região Sul têm o maior percentual de católicos



Fonte: IBGE (2010).

Evangélicos

Nas regiões Norte e Centro-Oeste, o percentual de evangélicos é maior que a média nacional

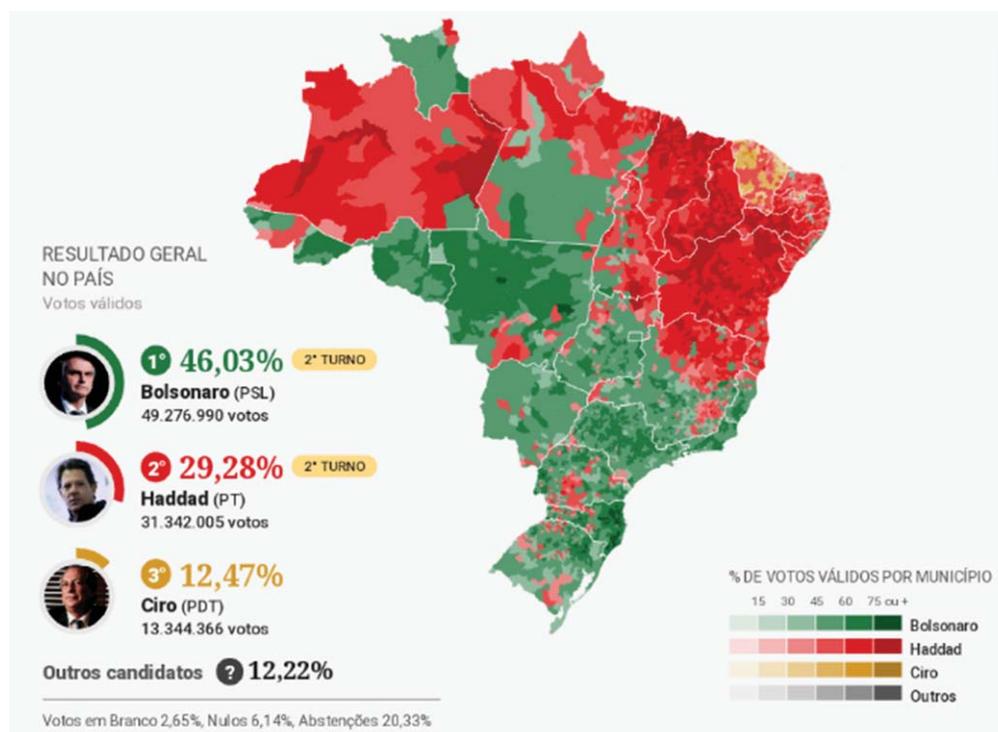


Ao tomarmos como base os censos de 2000 e 2010, percebemos que a transição religiosa ocorre de maneira diferenciada entre as regiões, sendo o Norte, o Sudeste e o Centro-Oeste as mais avançadas na mudança de correlação de forças entre católicos e evangélicos e que apresentam a maior pluralidade religiosa. O Nordeste constitui a região onde há a maior proporção de católicos e a região Sul fica num nível intermediário de transição. Evidentemente, essas mudanças religiosas possuem impacto sobre os resultados eleitorais.

Na divisão por regiões (Figura 2), portanto, Bolsonaro venceu em todos os estados

do Centro-Oeste, do Sudeste e do Sul, e em todas as capitais dessas três regiões, e em algumas do Norte. Já Haddad teve seu melhor desempenho no Nordeste, onde teve a maior parte dos votos em 8 dos 9 estados e em 3 das 9 capitais. Dessa forma, no primeiro turno, o candidato do PSL venceu em 16 estados e no DF, e Fernando Haddad (PT), em 9. Já o terceiro colocado na disputa nacional, Ciro Gomes (PDT), venceu apenas no Ceará e na sua capital, Fortaleza, uma vez que já foi prefeito da capital e governador do estado, tendo reconhecimento e prestígio perante parte da população cearense.

Figura 2 – Mapa eleitoral por municípios: primeiro turno de 2018

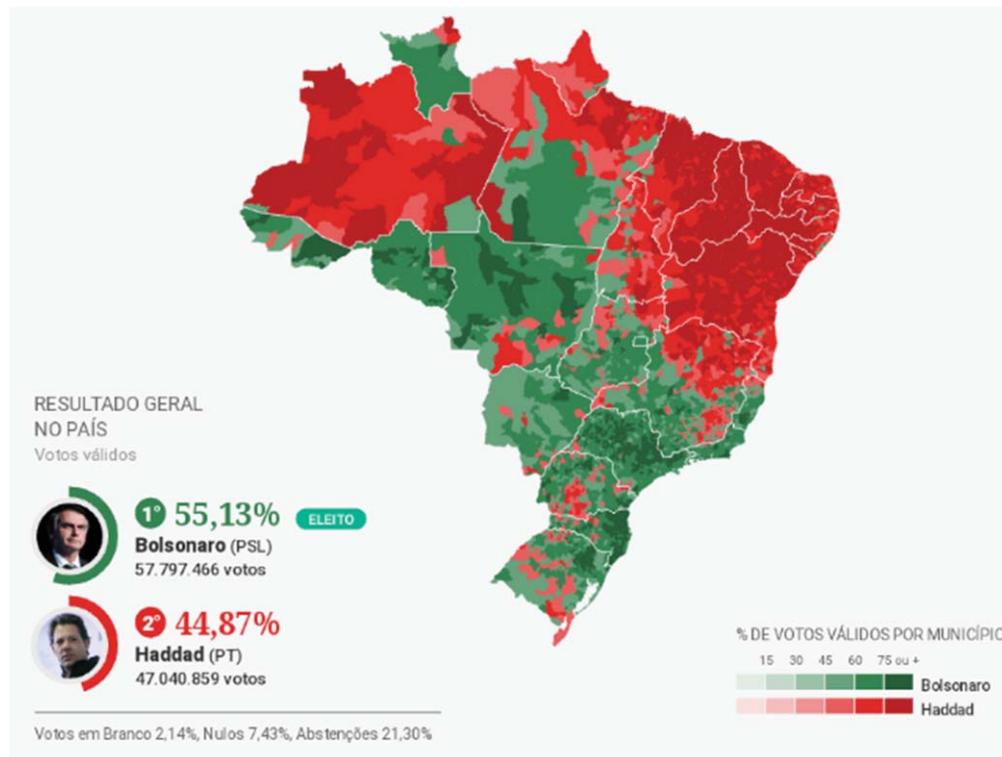


Fonte: Valor Econômico (2018a).

No segundo turno (Figura 3), Jair Bolsonaro (PSL) venceu em 15 estados e no Distrito Federal, e Fernando Haddad (PT), em 11. Nas capitais, o resultado foi de 21 a 6, respectivamente. Ao analisarmos a divisão por regiões, Bolsonaro repetiu o desempenho do primeiro turno: venceu em todos os estados e todas as capitais do Centro-Oeste, do Sudeste e do Sul. Enquanto Haddad teve o seu melhor desempenho no Nordeste, onde teve a maior parte dos votos em todos os estados e em 6 das 9 capitais, ganhando no Ceará e na capital, Fortaleza, que haviam dado a vitória, no primeiro turno, a Ciro Gomes (PDT).

Ao compararmos os resultados do primeiro e do segundo turnos das eleições de 2018 (Figuras 2 e 3), com a concentração religiosa espacial do Brasil (Figura 1), percebemos que os estados com maior variação/transição religiosa, como Rio de Janeiro, Acre, Roraima e Rondônia, deram uma considerável margem de vitória ao candidato do PSL. Já os estados do Nordeste (que possuem a menor proporção de evangélicos) deram uma vitória significativa para o candidato do PT (Haddad perde em apenas três capitais do Nordeste: Natal, João Pessoa e Maceió).

Figura 3 – Mapa eleitoral por municípios: segundo turno de 2018



Fonte: Valor Econômico (2018b).

Em pesquisa do *Datafolha* divulgada no dia 25/10/2018, três dias antes das eleições, Bolsonaro superava Haddad entre os evangélicos em mais de 30 pontos percentuais, ficando 69% contra 31% dos votos válidos. Projetando-se essa diferença para o resultado das urnas, segundo Alves (2018), a diferença entre os dois candidatos foi de 11,6 milhões de votos entre os evangélicos, portanto, maior que a diferença total de votos (10,7 milhões) registrada entre os dois candidatos no resultado final. Essa constatação levou a uma série de afirmações e análises que davam conta do peso dos evangélicos no pleito. Muitos afirmavam que atuaram como fiéis da balança (*ibid.*), o que obviamente ouriçava as lideranças evangélicas que viam seu capital político valorizar vertiginosamente com a eleição de Jair Bolsonaro.

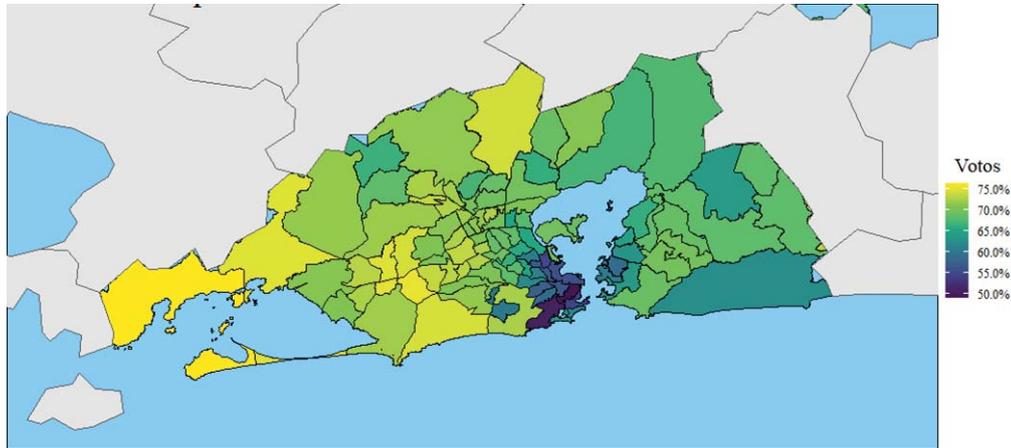
Ademais, alguns pesquisadores chamaram a atenção para a complexidade do contexto e o caráter matizado do peso que a confissão religiosa teria tido no pleito de 2018. Fonseca (2018), por exemplo, relativiza a tese do peso evangélico na eleição de Bolsonaro, apontando para sua expressiva vitória em Santa Catarina, estado em que o candidato teve sua segunda maior votação proporcional (75,92%), mas que a população evangélica é de 20%, inferior, inclusive, que a média brasileira.

Logicamente, como observamos logo no início deste artigo, há outros fatores que se sobrepõem ao religioso como catalisadores do voto em Bolsonaro, como, por exemplo, ser do sexo masculino, morar no centro-sul do País, ter renda familiar acima de dois salários-mínimos, possuir mais anos de estudo e ser branco. Porém, se avançarmos um pouco mais e diminuirmos a escala, veremos que, das cidades mais pentecostais do Brasil, São Pedro dos Crentes, MA (2^o de *ranking*), que possuía

50,0% de pentecostais em sua população em 2010, foi uma das três cidades do Maranhão que deram vitória a Bolsonaro; foram 57,49% contra 42,51% de Haddad. No estado, Haddad teve 73,26% contra 26,74% dos votos válidos. Quando olhamos o *ranking* das 10 cidades mais pentecostais do Brasil, o padrão repete-se, exceção feita para algumas cidades do Vale do Ribeira e do interior do Rio Grande do Sul, como Doutor Ulysses (PR) e Adrianópolis (PR), onde Haddad saiu-se vitorioso.

De qualquer forma, é importante observar que, quando olhamos dados de cidades de médio e grande portes, segregados por zonas eleitorais (Figura 4), observamos que há uma inequívoca afinidade entre as regiões com maior percentual de evangélicos e o voto em Bolsonaro. Para ficarmos apenas no caso do Rio de Janeiro – já que não há espaço para irmos muito além neste artigo –, as zonas eleitorais dos bairros de Santa Cruz, Bangu, Paciência e bairros da Zona Oeste,¹⁵ em que a predominância evangélica já ultrapassava os 50% no censo de 2010 (IBGE, 2010), apresentavam cifras muito elevadas para Bolsonaro, todas com mais de 60% já no primeiro turno. Some-se a isso que se trata de regiões em que Cabo Daciolo, o candidato que mais articulou seu discurso em imagens religiosas do mundo evangélico, auferiu seus melhores resultados, ultrapassando a casa dos 3% em algumas delas. Além disso, a Zona Oeste concentra os territórios em que o PT teve seus piores percentuais, em muitas zonas eleitorais, não chegando aos 10%. No segundo turno, vimos algo similar: a Zona Oeste foi a região em que Bolsonaro teve seus melhores percentuais na cidade do Rio de Janeiro, atingindo mais de 70%, com destaque para o Bairro de Campo Grande em que bateu mais de 75% dos votos.¹⁶

Figura 4 – Desempenho eleitoral de Jair Bolsonaro por zona eleitoral na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: segundo turno de 2018



Fonte: elaboração própria de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

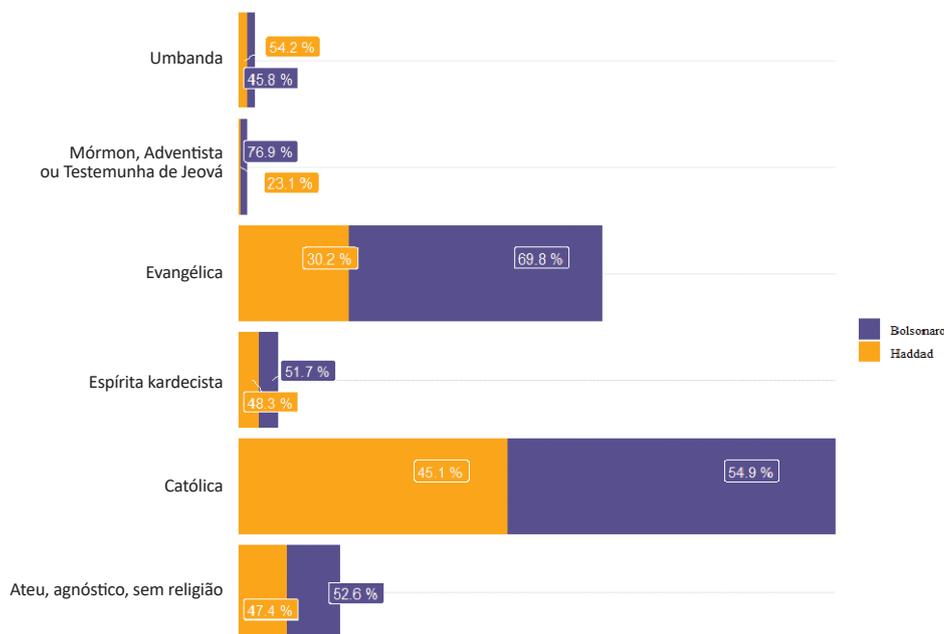
Na pesquisa realizada pelo Eseb (Estudo Eleitoral Brasileiro) em 2018, 69,8% dos evangélicos declararam ter votado em Bolsonaro no segundo turno, de acordo com Figura 5. Essa cifra destoa das verificadas em outras religiões, como a católica, com 54,9%, e a espírita, com 51,7%. Para essa estimativa, consideramos apenas religiões com uma frequência maior que 1% na amostra da pesquisa e quem votou em algum candidato no segundo turno.

Ainda que não se possa considerar a religião como única variável na eleição de Jair Bolsonaro, o voto evangélico foi um forte pendor nas eleições de 2018. Como argumentamos, quando comparamos católicos e evangélicos, observamos que houve uma considerável variação entre os segmentos católico e evangélico na intenção de votos a presidente da república. No entanto, a importância da

proeminência evangélica vai para além da dimensão numérica, residindo no fato de organizar toda uma gramática moral que transbordava suas fronteiras e era usada de forma corrente na mobilização eleitoral.

Antes de finalizarmos, é importante ressaltar que a proeminência de identidades evangélicas conservadoras vem fortalecendo grupos que se classificam como progressistas dentro do movimento evangélico, que articulam seu discurso a partir de uma leitura humanista e liberal do Novo Testamento. É preciso observar se desse movimento, ainda embrionário, poderá surgir um processo de luta hegemônica capaz de alterar a guinada conservadora em curso. Afinal, se os evangélicos assumiram o lugar político determinante em qualquer projeto nacional eleitoralmente viável, aos que desejam conter tal guinada cabe disputar os contornos identitários desse novo ator.

Figura 5 – Desempenho eleitoral de Jair Bolsonaro no segundo turno de 2018 entre as religiões de acordo com pesquisa do Eseb



Fonte: elaboração própria de acordo com dados do Eseb (2018).

Considerações finais

Ao longo deste trabalho, utilizamos os conceitos de hegemonia, equivalência e populismo, tal como formulados por Laclau e Mouffe, com o propósito de compreender o processo de formação de um novo sujeito político, forjado a partir do encontro entre as *performances* discursivas de Jair Bolsonaro, estratos conservadores da sociedade e de lideranças evangélicas. Nesse esforço, partimos da hipótese de que o ressentimento é o afeto que estreita os laços identitários entre os diferentes

segmentos que compõem o grupo aqui denominado evangélicos, mas também o elemento que catalisa os vínculos de identidade entre Bolsonaro e seu eleitorado. Para testá-la, todavia, incorporamos a preocupação da chamada abordagem ideacional do populismo, no tocante à montagem de quadros explicativos de natureza causal que compreendam: (a) dimensão vertical, ou da oferta, que observa as *performances* dos líderes para compreender o processo de formação dos vínculos de pertencimento em relação aos seus liderados; e (b) dimensão horizontal, ou da demanda, que analisa as características e expectativas dos

cidadãos. Por esse motivo, combinamos abordagens metodológicas qualitativas (análise de discurso) e quantitativa (surveys e pesquisas sobre votos).

O resultado da etapa qualitativa da pesquisa, apresentado na segunda seção, que sucede à apresentação dos marcos teóricos, realizada na primeira parte do artigo, demonstrou, não apenas nossa hipótese inicial, como a secundária, que dizia respeito ao papel da oposição ao Partido dos Trabalhadores e às políticas públicas a ele associadas, em particular no tocante às minorias, como ponto nodal na cadeia de equivalências que articula os diferentes segmentos que compõem a base eleitoral de Jair Bolsonaro, em especial, no que diz respeito aos grupos evangélicos. Sendo assim, recuperando as mutações discursivas das elites evangélicas, demonstramos que a crescente força política de candidatos-pastores, através de pautas conservadoras, é um dado importante. Elas reforçam a ideia de que é possível uma identificação através dos discursos em defesa da moralidade como elementos que mobilizam afetos traduzidos pela agenda política da onda conservadora, unindo sujeitos através de emoções como ressentimento, indignação ou desamparo, ultrapassando as formas racionais de sociabilidade modernas (Safatle, 2017).

Diante da falência dos projetos de racionalidade, como os casos limitados da cidadania pelo consumo nos governos petistas, as normatividades sociais passam a ser configuradas nos “corpos políticos” que são mobilizados por circuitos impessoais de afetos, como lembrou Safatle (ibid., p. 14). É, nesse sentido, que o “ressentimento”, o “medo” e “desamparo”

estão relacionados aos afetos morais que, atravessados pelo antagonismo mundo-igreja, mobilizam setores conservadores através de discursos morais – sendo traduzidos pelas disputas em torno de moralidades como a preservação da família diante das ameaças “mundanas”, típicas do universo religioso evangélico.

Certamente, os evangélicos não são os únicos demiurgos da eleição de Bolsonaro, muito menos são os ideólogos de primeira hora do bolsonarismo, mas, seguramente, colocam-se na ponta de lança do projeto de hegemonia do pensamento conservador em curso no País (Burity, 2020). O que argumentamos, ao longo do texto, é que certas igrejas do espectro evangélico foram capazes de traduzir em discurso religioso o mal-estar e ressentimento frutos de um processo lento de transformação das massas urbanas, via integração marginal na sociedade de consumo. Uma espécie de “via prussiana popular”, cozida lentamente em um caldeirão que tinha como principal ingrediente uma política econômica, que tentava articular os interesses da elite econômica às necessidades da parcela mais precarizada da população, no que Gago chamou de “economias barrocas” (Gago, 2018). Nesse cenário, enquanto sujeito político, os evangélicos não precisam constituir maioria absoluta para produzirem uma gramática conservadora da ação política, basta que alcancem número e coesão suficientes para começarem a articular discursivamente os termos em que as demandas serão expressas. E, uma vez constituídos como tal, tornam-se um elemento determinante em qualquer disputa hegemônica travada em âmbito nacional.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-6764-4797>

Universidade Candido Mendes, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

paulogracino@iuperj.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6955-1586>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Seropédica, RJ/Brasil.

mayragoulart@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-5398-2672>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

paulafriasds@gmail.com

Notas

- (1) Especificamente dentro da Sociologia das Religiões, os termos evangélico, pentecostal, neopentecostal e pós-pentecostal foram alvo de grande debate desde que se estruturou um campo de estudos em torno do seu crescimento numérico em nosso País e sua influência pública (Freston, 1994; Mariano, 1999 [1995] e Siepierski, 1997). No entanto, nas últimas décadas, o fluxo discursivo que se estabeleceu e se intensificou entre as diversas igrejas, inclusive do que foi categorizado como evangélicos de missão, levou ao comprometimento dessas categorias; portanto, optamos pelo termo genérico evangélicos, fazendo referência à denominação quando necessário. Tal expediente metodológico não significa um aplainamento das clivagens internas ao campo evangélico, sabemos que há inúmeras idiosincrasias entre o que se classifica genericamente como “evangélico” e que existe e se estrutura com certa força um campo político progressista, que nega o que genericamente tem sido classificado como pensamento conservador dentro do meio evangélico.
- (2) Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/cara-tipica-do-evangelico-brasileiro-e-feminina-e-negra-aponta-datafolha.shtml>. Acesso em: 29 maio 2020.
- (3) A abordagem ideacional utiliza uma definição instrumental do populismo, como *thin centered ideology*, voltada aos seus efeitos mensuráveis (Hawkins, Riding e Mudde, 2012; Hawkins e Kaltwasser, 2018; Mudde e Kaltwasser, 2012; e Freedon, 2017), baseada na contraposição entre o povo puro e a elite corrupta. A proposta daqueles que a subscrevem é buscar, através de pesquisas quantitativas e qualitativas, descrever os mecanismos causais que conectam a cognição dos cidadãos com a retórica dos líderes, articulando o nível individual (demanda) com as consequências para os sistemas político-partidários (oferta).



- (4) Entendidos como pontos discursivamente privilegiados por meio dos quais são configuradas as práticas articulatórias hegemônicas, os pontos nodais são responsáveis por converter demandas particulares/diferenciais em equivalentes (Laclau e Mouffe, 1985, p. 83; Mouffe, 2001; Mendonça, 2007, p. 250).
- (5) O trabalho de Pauwels é sobre o populismo neoliberal na Bélgica, e o de Freeden sobre o Brexit, na Inglaterra, porém, a despeito das diferenças contextuais, as conclusões apresentadas parecem-se úteis para as discussões aqui travadas.
- (6) Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/07/31/bolsonaro-diz-que-pretende-reduzir-cortas-nunca-escravizei-ninguem.htm>. Acesso em: 25 out 2019).
- (7) No mesmo sentido, autores como Sallum Jr e Kugelmas (2004) afirmam que se estabeleceu um consenso liberal desenvolvimentista que atuou fortemente no sentido de despolarizar o debate público.
- (8) Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/inter/reuters/2002/10/17/ult27u27501.jhtm>. Acesso em: 10 nov 2018.
- (9) Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-e-dilma-ajudam-os-pobres-que-dao-mais-dizimo-diz-ministro-da-pesca,1012125>. Acesso em: 10 nov 2018.
- (10) Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/brasil/2020/03/5603046-apos-desafio-de-malafaia-e-macedo--mp-sp-cobra-doria-e-covas-suspensao-de-cultos-por-cao-do-coronavirus.html>. Acesso em: 25 jul 2020.
- (11) Disponível em: <https://www.radiogazetaorlandia.com.br/coronavirus-afeta-igrejas-paguei-conta-do-bolso-diz-pastor/>. Acesso em: 25 jul 2020.
- (12) Iniciada em março de 2014, a operação Lava Jato é realizada pela Polícia Federal e tem como objetivo investigar esquemas de lavagem de dinheiro e de corrupção envolvendo integrantes de empresas estatais, políticos e empresários do setor privado. Desde então, os juízes envolvidos emitiram mais de 1.000 mandados de busca e apreensão, prisão temporária e preventiva e mandados de julgamento. Entre os presos, estão os ex-governadores do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão, o ex-senador, Delcídio do Amaral, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, os ex-ministros, Antonio Palocci, Guido Mantega e José Dirceu, o empresário Eike Batista e os ex-presidentes da República, Luiz Inácio Lula da Silva e Michel Temer.
- (13) Disponível em: <https://www.horaluterana.org.br/duvida-espiritual/quem-sao-os-principados-as-potestades-e-os-dominadores-deste-mundo/>. Acesso em: 20 ago 2019.
- (14) Sobre o contexto, ver: Toledo e Braga (2016); e Calil (2013).
- (15) Obviamente, a Zona Oeste do Rio de Janeiro, além de ser uma região que concentra muitos evangélicos, é um território dominado pelas milícias, que possuem afinidades múltiplas com o candidato Bolsonaro.
- (16) Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>. Acesso em: 2 fev 2019.



Referências

- ALVES, J. E. (2018). O voto evangélico garantiu a eleição de Jair Bolsonaro. *Ecodebate*. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2018/10/31/o-voto-evangelico-garantiu-a-eleicao-de-jair-bolsonaro-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 18 ago 2020.
- ANDREADIS, I.; HAWKINS, K. A.; LLAMAZARES, I.; SINGER, M. (2018). "Conditional Populist voting in Chile, Greece, Spain, and Bolivia". In: HAWKINS, K. A.; CARLIN, R. E.; LITTVAY, L.; e KALTWASSER, C. R. (eds.). *The ideational approach to populism: Concept, theory, and analysis*. Londres, Routledge.
- ANDREADIS, I.; RUTH, S. P. (2019). "Elite Surveys". In: HAWKINS, K. A.; CARLIN, R. E.; LITTVAY, L.; ROVIRA KALTWASSER, C. (eds.). *The ideational approach to populism: concept, theory, and analysis*. Londres, Routledge.
- BALSA, J. (2007). Hegemonía, sujetos y revolución pasiva. *Tareas*. Panamá, pp. 29-51.
- _____. (2010). Las dos lógicas del populismo, su disruptividad y la estrategia socialista. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 2, n. 17, pp. 7-27.
- BENEVIDES, M. V. (1981). *A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BETZ, H. G. (1990). Politics of Resentment: Right-Wing Radicalism in West Germany. *Comparative Politics*, v. 23, n. 1, pp. 45-60.
- _____. (2018). "The radical right and populism". In: RYDGEN, H. (ed.). *The Oxford Handbook of the Radical Right*. Oxford, OUP.
- BIGLIERI, P. (2008). *Nueva conceptualización sobre el populismo en América Latina. La democracia en América latina: partidos políticos y movimientos sociales*. Rosario, Homo Sapiens.
- BOHN, S. R. (2004). Evangélicos no Brasil: perfil socioeconômico, afinidades ideológicas e determinantes do comportamento eleitoral. *Opinião Pública*, v. 10, n. 2, pp. 288-338.
- BONIKOWSKI, B. (2017). Ethno-nationalist populism and the mobilization of collective resentment. *The British Journal of Sociology*, v. 68, S1, S181-S213.
- BONIKOWSKI, B.; DIMAGGIO, P. (2016). Varieties of American popular nationalism. *American Sociological Review*, v. 81, n. 5, pp. 949-980.
- BONIKOWSKI, B.; GIDRON, N. (2016). The populist style in American politics: presidential campaign discourse, 1952-1996. *Social Forces*, v. 94, n. 4, pp. 1593-1621.
- BORNSCHIER, S. (2018). "Populist success in Latin America and Western Europe: Ideational and party-system-centered explanations". In: HAWKINS, K. A.; CARLIN, R. E.; LITTVAY, L.; KALTWASSER, C. R. (eds.). *The ideational approach to populism: concept, theory, and analysis*. Londres, Routledge.
- BURDICK, J. (1998). *Procurando deus no Brasil: a Igreja católica progressista no Brasil na arena das religiões urbanas brasileiras*. Rio de Janeiro, Mauad.
- BURITY, J. (2018). "A onda conservadora na política Brasileira traz o fundamentalismo ao poder?". In: TONIOL, R.; ALMEIDA, R. *Conservadorismo, fascismo e fundamentalismo: análises conjunturais*. Campinas, Editora Unicamp.
- _____. (2020). Onda conservadora e surgimento da nova direita cristã brasileira? a conjuntura pós-impeachment no Brasil. *Ciencias Sociales y Religión*. Unicamp, v. 22.

- BURITY, J.; MACHADO, M. das D. C. (orgs.) (2006). *Os votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil*. Recife, Massangana.
- CALIL, G. (2013). Embates e disputas em torno das jornadas de junho. *Projeto História*. São Paulo, n. 47, pp. 377-403.
- CAMPOS, L. S. (1997). *Teatro, templo e mercado: organização e marketing de um empreendimento neopentecostal*. Petrópolis, Vozes /São Paulo Simpósio Editora/ Umesp.
- CEPÊDA, V. A. (2018). A Nova Direita no Brasil: contexto e matrizes conceituais. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*. Londrina, v. 23, n. 2, pp. 75-122. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/34801/pdf>>. Acesso em: 10 jul 2020.
- CHATTERJEE, P. (2004). *The politics of the governed: reflections on popular politics in most of the world*. Nova York, Columbia University Press.
- CODATO, A. N.; OLIVEIRA, M. R. de (2004). A marcha, o terço e o livro: catolicismo conservador e ação política conjunta de golpe de 1964. *Revista Brasileira de História*, v. 24, n. 47, pp. 271-302.
- CORTES, M. (2014). O mercado pentecostal de pregações e testemunhos: formas de gestão do sofrimento. *Religião & Sociedade*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, pp. 184-209.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- D'EPINAY, C. L. (1970). *O refúgio das massas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DIAMOND, S. (1995). *Roads to dominion: right-wing movements and political power in the United States*. Nova York, Guilford Press.
- EATWELL, R. (2003). "Ten Theories of the extreme right". In: MERKL, P.; WEINBERG, L. (eds.). *Right-Wing Extremism in the Twenty-First Century*. Londres, Frank Cass.
- ENGLISH, A. C. (2003). "Christian Reconstruction after Y2K: Gary North, the New Millennium, and Religious Freedom". In: DAVIS, D.; HANKINS, B. *New religious movements and religious liberty in America*. Texas, Baylor University Press.
- ÉPOCA (2018). *A costura política que uniu Bolsonaro aos evangélicos*, 6 nov. Disponível em: <https://epoca.globo.com/a-costura-politica-que-uniu-bolsonaro-aos-evangelicos-23211834>. Acesso em: 6 ago 2020.
- ESEB – Estudo Eleitoral Brasileiro (2018). *Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública*. Disponível em: <<http://www.cesop.unicamp.br/por>>. Acesso em: 20 ago 2020.
- FONSECA, A. B. (2018). Foram os evangélicos que elegeram Bolsonaro? *Revista IHU On-line*. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/584446-foram-os-evangelicos-que-elegeram-bolsonaro>>. Acesso em: 18 ago 2020.
- FOUCAULT, M. (2008). *Nascimento da biopolítica (1978-1979)*. São Paulo, Martins Fontes.
- FREEDEN, M. (2017). After the Brexit referendum: revisiting populism as an ideology. *Journal of Political Ideologies*, v. 22, n. 1., pp. 1-11.
- FRESTON, P. (1994). "Breve história do pentecostalismo brasileiro". In: ANTONIAZZI, A. et al. *Nem anjos nem demônios: interpretações sociológicas do pentecostalismo*. Petrópolis, Vozes.

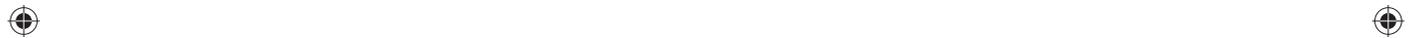
- FREUD, S. (2006). "O tabu da virgindade (Contribuições à psicologia do amor III)" (1918 [1917]). In: FREUD, S. *Cinco Lições de Psicanálise, Leonardo da Vinci e outros trabalhos*. Edição Standard, v. XI. Rio de Janeiro.
- _____. (2010). "O mal-estar na civilização. Novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos (1930-1936)". In: FREUD, S. *Obras completas*, v. 18. São Paulo, Martins Companhia das Letras.
- FRY, P.; HOWE, G. (1975). Duas respostas à aflição: umbanda e pentecostalismo. *Debate e Crítica*. São Paulo, n. 6, pp. 75-94.
- GAGO, V. (2018). *A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*. São Paulo, Elefante.
- GIUMBELLI, E. (2002). *O fim da religião: dilemas da liberdade religiosa no Brasil e na França*. São Paulo, Attar.
- GOETHE, J. (2008). *As afinidades eletivas*. São Paulo, Nova Alexandria.
- GRACINO JUNIOR, P. (2008). Minas são muitas, mas convém não exagerar: identidade local e resistência ao pentecostalismo em Minas Gerais. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, pp. 145-162.
- GRACINO JUNIOR, P.; TARGINO, J.; REZENDE, G. S. (2019). Religiões públicas e demandas por reconhecimento: reflexões a partir dos dados da pesquisa com jovens participantes de movimentos religiosos de massa na cidade do Rio de Janeiro. *Religião e Sociedade*, v. 39, pp. 122-151.
- HAWKINS, K; RIDING, S; MUDDE, C. (2012). Measuring Populist Attitudes. *Working Paper Series on Political Concepts, ECPR Committee on Concepts and Methods*.
- HAWKINS, K.; KALTWASSER, C. R. (2018). "Introduction". In: HAWKINS, K. A.; CARLIN, R. E.; LITTVAY, L.; KALTWASSER, C. R. (eds.). *The ideational approach to populism: Concept, theory, and analysis*. Londres, Routledge.
- IBGE (2010). *Censo demográfico 2010*. Disponível em: <<http://estadaodados.com/religiao>>. Acesso em: 20 ago 2020.
- IGNAZI, P. (1992). The Silent Counter-Revolution: Hypotheses on the Emergence of Extreme Right-Wing Parties in Europe. *European Journal of Political Research*, v. 22, n. 1/2, pp. 3-34.
- KEHL, M. R. (2011). *Ressentimento*. São Paulo, Casa do Psicólogo.
- KITSCHOLT, H. (2007). Growth and Persistence of the Radical Right. in Postindustrial Democracies: Advances and Challenges in Comparative Research. *West European Politics*, v. 30, n. 5, pp. 1176-206.
- KITSCHOLT, H ; MCGANN, A. (1995). *The Radical Right in Western Europe: a comparative analysis*. Ann Arbor MI, University of Michigan Press.
- LACLAU, E. (1978). *Política e ideología en la teoría marxista: capitalismo, fascismo, populismo*, México, Siglo XXI.
- _____. (2005). *On populist reason*. Londres, Verso.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Londres, Verso.
- LACLAU, E.; ZAC, L. (1994). *Minding the gap: the subject of politics*. Londres, Verso
- LUHMANN, N. (2007). *La religión de la sociedad*. Madri, Editorial Trotta.

- MACHADO, M. D. et al. (2020). *Mesa-Redonda. Religião e Política: Evangélicos hoje e o Brasil de amanhã*. Rio de Janeiro, ISER. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=H4A-jhxNHHA>. Acesso em: 22 jul 2020.
- MARIANO, R. (1999[1995]). *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo brasileiro*. São Paulo, Loyola.
- MARIANO, R.; PIERUCCI, A. F. (1992). O envolvimento dos pentecostais na eleição de Collor. *Novos Estudos Cebrap*, v. 34, pp. 92-100.
- MARIZ, C.; MACHADO, M. D. (1994). Sincretismo e trânsito religioso: comparando carismáticos e pentecostais. *Comunicações do Iser*, 45.
- MARIZ, C. (1994). Alcoolismo, Gênero e Pentecostalismo. *Religião e Sociedade*. Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, pp. 80-93.
- _____. (1997). "O demônio e os pentecostais no Brasil". In: BIRMAN, P.; NOVAES, R.; CRESPO, S. (orgs.). *O mal à brasileira*. Rio de Janeiro, EDUERJ.
- _____. (1999). A teologia da batalha espiritual: uma revisão da bibliografia. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*. São Paulo, n. 47, pp. 33-48.
- MARTIN, W. (1996). *With God on our side: the rise of the religious right in America*. Nova York, Broadway Books.
- MENDONÇA, D. de (2007). A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise política brasileira. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 43, n. 3, pp. 249-258.
- _____. (2009). Como olhar "o político" a partir da teoria do discurso. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 1, pp. 153-169.
- MENDONÇA, D. de (2017). "Por que não seria o "lulismo" populista?". In: MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. P.; LINHARES, B. de F. (orgs.). *Ernesto Laclau e seu legado transdisciplinar*. São Paulo, Intermeios.
- MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. P.; LINHARES, B. (orgs.) (2017). *Ernesto Laclau e seu legado transdisciplinar*. São Paulo, Intermeios.
- MENDONÇA, D. de; RODRIGUES, L. P. (2014). *Pós estruturalismo e teoria do discurso em torno de Ernesto Laclau*. Porto Alegre, EDIPUCRS.
- MIGUEL, L. F. (2013). Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador, de Singer, André. *Novos estudos Cebrap*, n. 95, pp. 157-163.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (2017). "Introdução: teoria e política na crise da democracia". In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (orgs.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre, Zouk, v. 1, pp. 7-11.
- MOUFFE, C. (2001). "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical". In: LAMAS, M. (org.). *Ciudadanía y feminismo*. México, Instituto Federal Electoral.
- MUDDE, C.; KALTWASSER, C. R. (2012). *Populism in Europe and the Americas: threat or corrective to democracy?* Cambridge, Cambridge University Press.
- NATALUCCI, A. (2015). Mobilização social e mudanças políticas: revisitando o conceito de gramáticas de ação política. *Plural - Revista de Ciências Sociais*, v. 22, n. 1, pp. 83-106.
- NOVAES, R. (1985). *Os escolhidos de Deus: trabalhadores, pentecostais e cidadania*. Rio de Janeiro, Marco Zero.

- PAUWELS, T. (2010). Explaining the success of neo-liberal populist parties: the case of Lijst Dedecker in Belgium. *Political Studies*, v. 58, n. 5, pp. 1009-1029.
- _____. (2011). Measuring populism a quantitative text analysis of party literature. Belgium. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 21, n. 1, pp. 97-119.
- PIERUCCI, A. F. (1989). Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na Constituinte. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, n. 11, pp. 104-132.
- PINHEIRO-MACHADO, R.; SCALCO, L. M. (2018). Da esperança ao ódio: Juventude, política e pobreza do Lulismo ao Bolsonarismo. *Cadernos IHU Ideias*. Unisinos, n. 16, pp. 3-15.
- POULANTZAS, N. (1977). *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Martins Fontes.
- PRZEWORSKI, A. (1989). *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- RIBEIRO, L.; O'DWYER, B.; HEILBONRN, M. L. (2018). Dilemas do feminismo e a possibilidade de radicalização da democracia em meio às diferenças O caso da Marcha das Vadias do Rio de Janeiro. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 18, n. 1, pp. 83-99.
- RIZEK, C. S. (2016). "Fases do Lulismo: políticas de cultura e cotidiano na periferia de São Paulo". In: SINGER, A.; LOUREIRO, I. (orgs.). *As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo, Boitempo.
- ROCHA, D. (2017). *Fim dos Tempos nos Estados Unidos: escatologia, fundamentalismo religioso e identidade nacional em Hal Lindsey e Tim LaHaye (1970-1980)*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- ROLIM, F. C. (1993). Pentecostalismo, governos militares e revolução. *Revista Eclesiástica Brasileira*. Rio de Janeiro, n. 210, pp. 324-348.
- ROSAS, N. (2015). "Dominação" evangélica no Brasil: o caso do grupo musical Diante do Trono. *Revista Contemporânea*. v. 5, n. 2, pp. 235-258.
- SAFATLE, V. (2017). *O circuito dos afetos: corpos políticos, desamparo e o fim do indivíduo*. Belo Horizonte, Autêntica.
- SALLUM JÚNIOR, B. J.; KUGELMAS, E. (2004). "Sobre o modo Lula de governar". In: SALLUM JÚNIOR, B. J.; KUGELMAS, E. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru, Edusc.
- SIEPIERSKI, P. (1997). Pós-pentecostalismo e política no Brasil. *Estudos Teológicos*, v. 37, n. 1, pp. 47-61.
- SILVA, M. G. (2019). O Populismo para além de Laclau: entre a expansão do demos e a desfiguração do liberalismo. *Revista Estudos de Política*, v. 9, n. 17, pp. 49-70.
- SILVA, V. A. (2019). *A religião distrai os pobres? Pentecostalismo e voto redistributivo no Brasil*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SINGER, A. (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo, Companhia das Letras.
- _____. (2013). Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos Cebrap*, n. 97, pp. 23-40.
- _____. (2015). Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos Cebrap*, n. 102, pp. 39-67.
- SINGER, P. (1981). *Dominação e desigualdade. Estrutura de classe e repartição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- SOUZA, A. R. de; PINTO, M. C. B. (2013). Duas igrejas expoentes do novo empreendedorismo pentecostal. *Contemporânea - Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 3, n. 1, pp. 111-130.
- SOUZA, C. H. (2020). *Gramáticas evangélicas: discursos, identidades e afetos em igrejas históricas na zona norte do Rio de Janeiro*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- SYLVESTRE, J. (1986). *Irmão vota em irmão*. São Paulo, Pergaminho.
- TAGGART, P. A. (2000). *Populism*. Philadelphia, PA, Open University Press.
- TOLEDO, S. B. de; BRAGA, V. K. (2016). "Dinâmicas internas e externas na conjuntura do fim da hegemonia petista no Brasil". In: AYERBE, L. F. (org.). *Análise de conjuntura em relações internacionais: abordagens e processos*. São Paulo, Editora Unesp.
- VALOR ECONÔMICO (2018a). *O mapa da votação presidencial nos municípios*. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/eleicoes-2018/analises?turno=1>>. Acesso em: 18 ago 2020.
- _____ (2018b). *O mapa da votação presidencial nos municípios*. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/eleicoes-2018/analises?turno=2>>. Acesso em: 18 ago 2020.
- WILCOX, C. (1992). *God's Warriors: the Christian Right in Twentieth Century America*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.

Texto recebido em 2/set/2020
Texto aprovado em 9/nov/2020



“Conexão Eleitoral”, geografia do voto e produção legislativa: um estudo de caso

“Electoral connection”, electoral geography and legislative production: a case study

Carlos Vasconcelos Rocha [1]

Resumo

Este trabalho tece reflexões sobre a geografia do voto das eleições de 2006 para deputados estaduais, em Minas Gerais, considerando o perfil da representação dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A hipótese considerada é que as regiões metropolitanas seriam sub-representadas nos Legislativos, dado o seu alto grau de competição eleitoral, em relação ao restante dos municípios. As estratégias eleitorais dos candidatos privilegiariam a atuação nos municípios não metropolitanos, que ofereceriam maiores chances de maximização de votos. São utilizadas informações georreferenciadas aos locais de votação. Definidos os padrões de votação, eles são relacionados com as características da trajetória de carreira e a produção legislativa dos deputados, visando a testar algumas hipóteses, especialmente a da conexão eleitoral.

Palavras-chave: política subnacional; democracia representativa; gestão metropolitana; geografia do voto; conexão eleitoral.

Abstract

This article provides some reflections on the electoral geography of the 2006 election for state representatives in Minas Gerais, considering the representation profile of the municipalities in the Metropolitan Region of Belo Horizonte. The hypothesis considered here is that metropolitan regions are under-represented in the Legislative, given their high degree of electoral competition, compared to the rest of the municipalities. Thus, the candidates' electoral strategies would favor action in non-metropolitan municipalities, which offer greater chances of maximization of votes. Georeferenced information is used at the level of polling places. After the voting patterns were identified, they were related to the characteristics of the representatives' career trajectory and legislative production, in order to test some hypotheses, especially electoral connection.

Keywords: sub-national politics; representative democracy; metropolitan management; electoral geography; electoral connection.



Introdução

Este trabalho tem o objetivo de desenvolver algumas reflexões sobre a temática da representação parlamentar e seus virtuais impactos na gestão dos espaços metropolitanos. Para tal, considera os parlamentares eleitos, em 2006, para a 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), com prioridade para aqueles eleitos com votos majoritariamente concentrados nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Atenta, como parâmetro de comparação, para o contexto mais amplo do conjunto dos eleitos para todo o estado.¹

O trabalho trata das temáticas da geografia do voto e das características da representação legislativa, que são assuntos relativamente bem-explorados no plano nacional, mas, inversamente, pouco estudados na política subnacional, e muito menos no âmbito das regiões metropolitanas. A relevância analítica dessas temáticas, no caso deste trabalho, emerge das questões referentes aos desafios da gestão das regiões metropolitanas, com ênfase nos possíveis impactos da ação parlamentar no enfrentamento dos problemas metropolitanos. Esses desafios têm origem, em grande medida, na ausência de um marco legal definidor da gestão dos espaços metropolitanos depois da Constituição Federal de 1988. De forma um tanto vaga, ficou estabelecido que a responsabilidade pela gestão das metrópoles seria dos municípios metropolitanos em parceria com seus respectivos estados. Como o que caracteriza uma região metropolitana, nessas condições, é a fragmentação da autoridade política em vários municípios, em uma multiplicidade de prefeitos e vereadores,

o plano estadual, com seus poderes executivo e legislativo, passa a ser uma referência unificadora privilegiada.

Explicitamente, a contextualização do que aqui será desenvolvido tem como horizonte a hipótese de que as regiões metropolitanas seriam sub-representadas nos legislativos estaduais, dado o alto grau de competição eleitoral alcançado nesses espaços urbanos em relação ao restante dos municípios. Portanto, as estratégias eleitorais dos candidatos aos cargos proporcionais privilegiariam a atuação nos municípios que ofereceriam maiores chances de maximização de votos, ou seja, nos municípios não metropolitanos. Sendo assim, esse padrão de representação nas assembleias legislativas explicaria a falta de interesses dos parlamentares em propor políticas metropolitanas.

Assim, como desdobramento lógico, a produção legislativa dos deputados estaduais metropolitanos teria uma relação direta com o padrão geográfico de votação e com as características da trajetória de cada deputado. Isso remete ao modelo de “duas arenas” ou da “conexão eleitoral”, proposto por Mayhew (1974), segundo o qual os padrões geográficos de votação e as características da trajetória de carreira de cada deputado impactam suas estratégias de atuação.

Este artigo visa a explorar a geografia do voto, as características das trajetórias e ação legislativa dos parlamentares e a questão da “conexão eleitoral”, para ensaiar algumas hipóteses preliminares de suas relações com os requisitos e constrangimentos envolvidos na gestão das regiões metropolitanas.

A análise aqui desenvolvida é limitada – e algumas das limitações serão apontadas e justificadas no texto. Busca-se mostrar que há certo grau de coerência entre o padrão

territorial de votação, as características da trajetória e a ação legislativa dos parlamentares, conforme teses tomadas da literatura. Porém essas relações devem ser matizadas e dimensionadas, na medida em que expressam padrões significativamente variáveis.

A geografia do voto dos deputados metropolitanos mineiros

Para testar as hipóteses propostas, serão utilizadas, inicialmente, informações georreferenciadas em seu nível espacial mais desagregado, isto é, os locais de votação dos municípios metropolitanos, visando a caracterizar os resultados da disputa eleitoral a deputado estadual, em Minas Gerais, no pleito de 2006.²

Em dados de 2006, a RMBH é composta por 34 municípios, no contexto dos 853 de todo o estado, com 4.216.690 de eleitores, do total de 13.679.738 eleitores do estado, distribuídos em 1.058 locais de votação,³ conforme representação geográfica do Mapa 1.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é composta por 77 deputados, dentre os quais, nas eleições de 2006, 17 concentraram sua votação na RMBH, conforme será demonstrado a seguir. De pronto, com os dados apresentados, pode-se observar que a hipótese da sub-representação das Regiões Metropolitanas (RMs) é corroborada pelos resultados das eleições proporcionais daquele ano: com cerca de 30% do eleitorado do estado, a RMBH elegeu, com os votos metropolitanos, 22% dos deputados. Assim, a RMBH, se mantida a proporcionalidade entre eleitorado e eleitos, deveria ter 23 cadeiras, ou seja, 6 deputados a mais do que os 17 efetivamente eleitos.

Para averiguar a procedência da hipótese de que as RMs se caracterizam pela alta competitividade eleitoral, vamos considerar o *índice do número efetivo de candidatos por locais de votação* na RMBH (Corrêa, 2011). Tal índice busca auferir o número médio de candidatos que competem pela maioria dos votos nos locais de votação, com o objetivo de visualizar o grau de concentração/fragmentação da votação em um determinado espaço.

Na RMBH, nas eleições em exame, o *índice do número efetivo de candidatos* por locais de votação variou entre 1,71 e 68,55. Considerando-se um total de 852 candidatos que receberam voto para o legislativo estadual, o *índice médio do número efetivo de candidatos*, por local de votação, ficou em 20,20 (Quadro 1). Esses resultados indicam, ao contrário da hipótese considerada, uma baixa competitividade da disputa eleitoral na RMBH, dado o restrito número de candidatos realmente competitivos. No entanto, quando observamos a amplitude do índice, fica claro que há diferenças consideráveis entre os graus de competitividade dos locais de votação.

Essa variação fica ressaltada se compararmos os locais de votação que apresentaram resultados extremos: um no município de Sabará, com um índice de 1,17; e outro, localizado no hipercentro de Belo Horizonte, com um índice de 68,55.

Entretanto, apesar dessas variações, a partir de uma análise de *cluster* com base na distribuição do índice do número efetivo de candidatos por locais de votação, pode-se observar que, de forma geral, a concentração de votos em poucos candidatos – ou, em outros termos, a baixa competitividade – é predominante no conjunto dos locais de votação, conforme demonstra o Quadro 2.

Quadro 1 – Estatísticas descritivas do índice do número efetivo de candidatos metropolitanos por locais de votação

	Locais de votação	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
Número efetivo de candidatos (<i>Ncand</i>)	1.058	1,17	68,55	20,20	17,22

Fonte: Corrêa (2011), a partir dos dados do TRE-MG.

Quadro 2 – Análise de *cluster* do índice do número efetivo de candidatos metropolitanos a deputado estadual por local de votação

Cluster	Locais	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
1	549	1,17	13,94	6,64	3,11
2	212	14,02	29,38	21,27	4,45
3	173	29,49	45,92	37,49	4,40
4	124	46,25	68,55	54,32	5,25

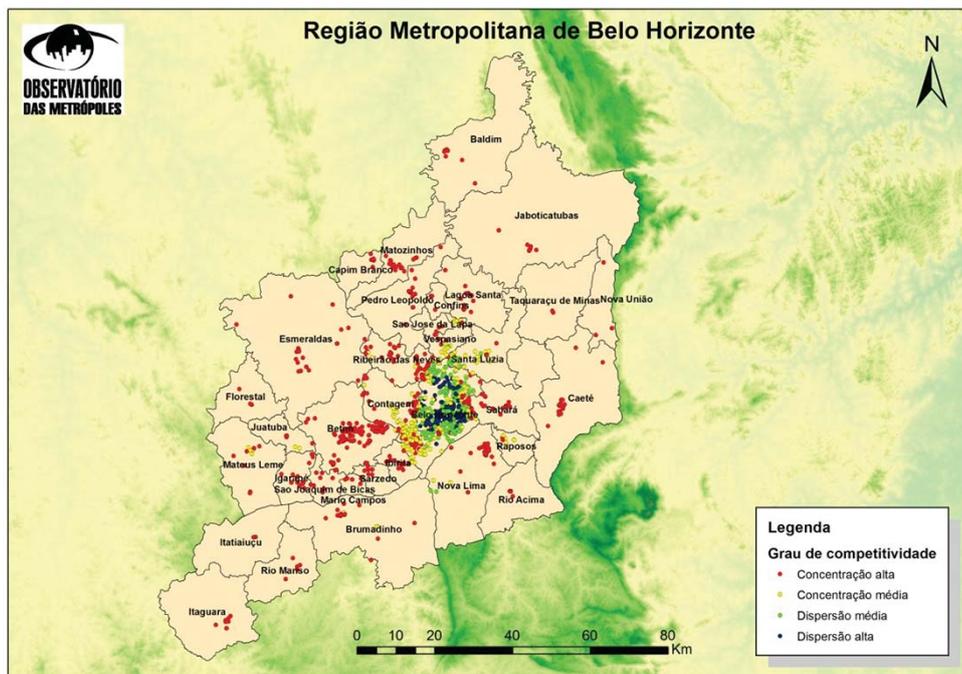
Fonte: Corrêa (2011), a partir dos dados do TRE-MG.

Tabela 1 – Locais de votação segundo o grau de competitividade para os candidatos metropolitanos a deputado estadual

	Número de locais	Percentual
Concentração alta	549	51,9
Concentração média	212	20,0
Fragmentação média	173	16,4
Fragmentação alta	124	11,7
Total	1.058	100

Fonte: Corrêa (2011), a partir dos dados do TRE-MG.

Mapa 1 – Locais de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual



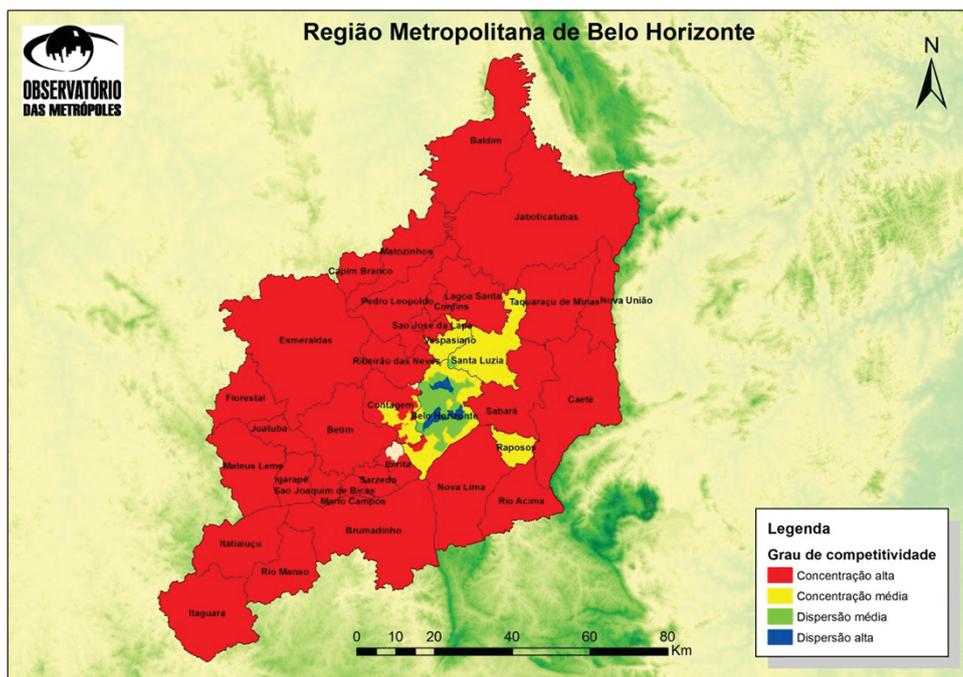
Fonte: Corrêa (2011), a partir dos dados do TRE-MG.

Adotando a contraposição concentração/fragmentação,⁴ pode-se notar a preponderância de locais de votação com votos concentrados, ao contrário da tese de alta competitividade.

Como demonstrado na Tabela 1, e visualizado no Mapa 1, a concentração é preponderante no entorno da RMBH, com a maioria dos

locais de votação (51,9%) apresentando concentração alta de votos em poucos candidatos. Considerando a concentração média, que é de 20%, os deputados com votação concentrada perfazem 71,9% do total. Os 28,1% de deputados com votação fragmentada estão presentes basicamente no núcleo metropolitano.

Mapa 2 – Áreas de votação segundo o grau de competitividade por votos para deputado estadual



Fonte: Corrêa (2011), a partir dos dados do TRE-MG.

Como podemos ver, os dados referentes ao grau de competitividade por votos nos locais de votação da RMBH apresentam assimetria na sua distribuição espacial: a competição aumenta à medida que caminhamos para o núcleo metropolitano, local de maior urbanização. Assim, os municípios que compõem o entorno metropolitano registram maior ocorrência de locais de votação com alta concentração de votos em poucos candidatos, ao passo que a grande maioria dos locais de votação classificados como de dispersão média e alta está nos limites do município de Belo Horizonte.⁵

O resultado dos quatro tipos de áreas de competitividade eleitoral pode ser visto no Mapa 2.

Como representado acima, o município de Belo Horizonte caracteriza-se pela preponderância de candidatos menos competitivos, ao passo que, em geral, nos demais municípios da RMBH, o padrão de competição é claramente concentrado, com candidatos de alta competitividade eleitoral.

Para avançar na análise, passaremos a considerar os deputados metropolitanos individualmente.

Trajetórias de carreira e geografia do voto dos deputados estaduais metropolitanos

Neste tópico, buscaremos, inicialmente, definir o padrão de distribuição geográfica dos votos de cada um dos deputados eleitos na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nesse sentido, partimos da tipologia de padrões territoriais de votação, proposta por Ames (2001), e, relacionadas com esses padrões, das modalidades de estratégias de atuação política propostas por Carvalho (2003).

Posteriormente, buscaremos definir as trajetórias de carreira dos deputados metropolitanos, segundo os padrões de estratégias eleitorais utilizados em busca de apoio dos eleitores. Em seguida, serão confrontadas a "geografia do voto" e as trajetórias de carreira de cada deputado metropolitano, no sentido de avaliar a relação lógica entre esses aspectos.

Ao definir os padrões territoriais e as estratégias eleitorais dos deputados metropolitanos, será feita uma distinção entre os mais votados na capital e aqueles mais votados nos demais municípios da RMBH. Essa distinção é fundamentada nos dados, expostos anteriormente, que demonstram uma diversidade nos padrões de votação intrametropolitanos, com a predominância de uma baixa competitividade eleitoral nos municípios do entorno metropolitano e de maior competitividade no núcleo metropolitano – especificamente no município de Belo Horizonte.

Inicialmente, abordemos algumas tipologias propostas para o tratamento dos padrões territoriais de votação. Para dar conta dos

padrões de votação de deputados brasileiros, Ames (2001), em obra que se tornou referência sobre o tema, definiu dois eixos de distribuição espacial da votação de deputados: concentração/fragmentação e dominância/compartilhamento. O eixo concentração/fragmentação refere-se ao percentual de contribuição dos principais locais de votação do candidato em relação à sua votação total. Assim, deputados de votação concentrada extraem seus votos de um pequeno número de municípios. Já o eixo dominância/compartilhamento diz respeito ao percentual de votos que um candidato tem em relação ao total em cada município.⁶ A partir da combinação desses dois eixos, Ames propõe quatro padrões de distribuição geográfica do voto, a saber: concentrado-dominante; concentrado-compartilhado; fragmentado-dominante; fragmentado-compartilhado.

Carvalho (2003) propõe, então, conforme metodologia específica,⁷ a seguinte relação entre os padrões de votação e a trajetória de carreira dos deputados:⁸

1) Concentrado-dominante: deputados de reduto, que dominam uma região de municípios geograficamente contíguos, a partir de um município-chave, no qual se concentra parte expressiva de sua votação. A dominância geralmente expressa uma trajetória fortemente conectada com um município. Há incentivo para uma orientação paroquial, baseada em estratégias distributivas. A atuação parlamentar lógica é privilegiar ações visando a sua região eleitoral.

2) Fragmentado-dominante: votação dispersa por vários municípios e alto grau de dominância média, através do estabelecimento de redes de apoio e clientelas difusas, sem nenhuma identificação mais arraigada com os redutos

eleitorais. Típico de parlamentares que passaram por postos burocráticos, com potencial de implementação de políticas distributivas.⁹

3) Concentrado-compartilhado: votação concentrada em locais de grandes colégios eleitorais (capitais e grandes centros urbanos), dividida com outros candidatos. Prevalece um eleitorado de opinião difusa. Na impossibilidade de dominar esses municípios, há a preponderância de atuação temático-corporativa sobre obtenção de benefícios particularizados.

4) Fragmentado-compartilhado: votação geograficamente difusa em locais em que outros candidatos também têm votação considerável. Projeção em todo o estado, com pouca dependência de redes locais. Prestígio político adquirido com a ocupação de cargos de expressão eletivos ou administrativos, representação de segmentos dispersos territorialmente, privilegiando seus temas.¹⁰

Dos dois eixos propostos, fragmentado/concentrado e dominante/compartilhado, Carvalho imputa, ao segundo, maior capacidade explicativa. Em síntese, os deputados com votação dominante tenderiam a uma atuação paroquialista, buscando produzir benefícios desagregados para os seus distritos eleitorais, sejam concentrados sejam fragmentados (Carvalho, 2009, p. 368). Para tal, dependeriam das máquinas partidárias para a mobilização dos recursos a serem distribuídos. Além disso, os deputados com padrões de votação compartilhada buscariam tomar posição sobre temas relevantes para o seu eleitorado, através da presença na mídia e de uma atuação legislativa conectada com temáticas específicas de interesse de seu eleitorado.

A partir dessas observações, buscaremos checar se os padrões eleitorais dos deputados metropolitanos de Minas Gerais, nas eleições de 2006, são coerentes com as características de suas trajetórias. Para tal, inicialmente, discriminaremos os parlamentares em “paroquialistas”, ou seja, aqueles focados em ações distributivas para redutos delimitados; e em “temático-corporativos”, referentes aos que buscam representar causas e interesses difusos, sendo *issue-oriented* e representantes de categorias específicas.¹¹

O Quadro 3 busca classificar os 17 deputados metropolitanos, segundo sua trajetória e segundo os locais de concentração de voto na RMBH, discriminados pela votação na capital e nos municípios do entorno metropolitano.

Pode-se afirmar, partindo da heterogeneidade interna na RMBH, que há, nessa classificação, certa coerência ao se relacionar local de votação e trajetória dos parlamentares. Todos os parlamentares com votação na capital, onde a competição é maior, são temático-corporativos; e dos com votação no entorno, onde a competição é menor, 80% são paroquialistas.

Explicitada essa observação sintética, serão apresentados os padrões territoriais de votação dos parlamentares mineiros na sua totalidade, como um parâmetro de comparação com os deputados metropolitanos. Para tal, uma forma de definição do grau de concentração/dispersão dos deputados pode ser fornecida pelo *índice do número efetivo de municípios* em que os deputados são votados (Corrêa, 2011), o qual permite descrever o grau de concentração ou dispersão da votação dos deputados estaduais pelos municípios.

Quadro 3 – Trajetória de carreira dos deputados metropolitanos

Deputado	Partido	Trajetória de carreira	Classificação	Região de votação
Roberto Carvalho	PT	Sindicato dos Funcionários Públicos de MG (com grande concentração em BH); fundador da CUT e do PT; Três mandatos na Câmara Municipal de BH; dois de deputado estadual; foi secretário municipal em BH.	Temático-corporativo	Capital
Walter Tosta	PMN	Fundador da União dos Paraplégicos de Belo Horizonte, área em que atuou nos três mandatos que exerceu em BH, como vereador.	Temático-corporativo	Capital
Délio Malheiros	PV	Criador do Procon da Assembleia Legislativa de MG; militou na área de defesa do consumidor; foi vereador em Belo Horizonte.	Temático-corporativo	Capital
João Leite	PSDB	Jogador de futebol; fundador do movimento atletas de cristo. Foi vereador e secretário municipal em BH, secretário estadual de esportes e 3 vezes deputado.	Temático-corporativo	Capital
Pastor Vanderlei Miranda	PMDB	Pastor da Igreja Batista; apresentador de rádio e TV.	Temático-corporativo	Capital
Gilberto Abramo	PMDB	Bispo da Igreja Universal do Reino de Deus; programa de rádio e televisão. Foi duas vezes deputado estadual.	Temático-corporativo	Capital
Zezé Perrella	PSDB	Presidente do Cruzeiro Esporte Clube. Foi deputado federal.	Temático-corporativo	Capital
Glauca Brandão	PPS	Professora universitária; secretária de Educação, Lazer e Cultura de Ribeirão das Neves; fundadora e presidente da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) do município.	Paroquialista	Entorno
Rômulo Ven-eroso	PV	Engenheiro; foi quatro vezes vereador em Betim e presidente da câmara; secretário municipal de Betim.	Paroquialista	Entorno
Wander Borges	PSB	Vereador e prefeito de Sabará; presidente da Associação dos Municípios da RMBH. Um mandato anterior de deputado estadual e secretário adjunto estadual do trabalho (governo Aécio Neves – primeiro mandato).	Paroquialista	Entorno
Carlin Moura	PC do B	Movimento de base da Igreja Católica; movimento estudantil; advogado de sindicatos. Foi vereador em Contagem.	Temático-corporativo	Entorno
Ademir Lucas	PSDB	Foi três vezes deputado estadual; duas vezes prefeito de Contagem e uma vez deputado federal.	Paroquialista	Entorno
Neider Moreira	PPS	Médico, atuando em problemas renais em Hospital de Itaúna (município limítrofe à RMBH). Dois mandatos anteriores de deputado estadual. Foi secretário estadual de Assuntos Fundiários.	Paroquialista	Entorno
Dinis Pinheiro	PSDB	Seu pai foi prefeito de Ibirité. Foi quatro vezes deputado estadual. Seu irmão, Toninho Pinheiro, foi três vezes prefeito de Ibirité.	Paroquialista	Entorno
Antonio Genaro Oliveira	PSC	Pastor da Igreja Evangelho Quadrangular. Iniciou na política como vereador em BH e exerceu, até então, seis mandatos de deputado estadual.	Temático-corporativo	Entorno
Inácio Franco	PV	Empresário da construção pesada e produtor rural. Foi prefeito de Pará de Minas (município limítrofe à RMBH) por duas vezes. Um mandato de deputado estadual anteriormente.	Paroquialista	Entorno
Deputado Pinduca	PP	Comerciante em Betim onde exerceu dois mandatos de vereador. Exerceu dois mandatos de deputado estadual.	Paroquialista	Entorno

Fonte: elaboração própria com dados da ALMG (2011).

Quadro 4 – Análise de *cluster* do índice do número efetivo de municípios por deputado estadual eleito em MG

<i>Cluster</i>	Deputados	Percentual	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão
1	36	46,8	1,26	1,91	1,58	0,18
2	29	37,7	1,98	2,80	2,37	0,24
3	6	7,8	3,10	4,12	3,36	0,39
4	6	7,8	4,52	6,04	5,35	0,65

Fonte: Corrêa (2011), a partir dos dados do TRE-MG.

O Quadro 4 organiza todos os 77 deputados eleitos no estado de Minas Gerais, através da análise de *cluster*.

Segundo essa distribuição, grande parte dos deputados mineiros (46,8%) tem sua votação concentrada em poucos municípios, com uma média de 1,58 de índice do número efetivo de municípios onde obtêm votação significativa. A grande maioria deles (84,5%) ainda tem sua votação significativamente concentrada, com uma média de até 2,37 de índice do número efetivo de municípios onde obtêm votação significativa.

O Quadro 5 busca destacar os padrões territoriais de votação dos deputados metropolitanos a partir da combinação das tipologias de concentração/fragmentação e compartilhamento/dominância, bem como apontar o número de municípios efetivos em que são votados.

Conforme demonstram os dados no Quadro 5, há, por um lado, uma preponderância do padrão espacial de votação classificado como concentrado-compartilhado, correspondendo a 47,1% dos deputados metropolitanos. Por outro, identificamos 23,5% dos deputados metropolitanos como

concentrado-dominantes. Além disso, 17,6% são deputados fragmentado-compartilhados e 11,8%, fragmentado-dominantes.

Os padrões espaciais de votação do conjunto dos deputados estaduais são organizados segundo sua incidência nas regiões – distinguindo aqueles metropolitanos votados na capital do estado, conforme Tabela 2.

Tendo em vista os dados da Tabela 2, é interessante notar que os deputados metropolitanos apresentam, em sua maioria, o padrão concentrado de votação, o mesmo que prepondera no conjunto dos deputados do estado.¹² Em termos relativos, entretanto, essa preponderância é menos significativa na RMBH: são 70,6% de deputados concentrados, para 84,5% no conjunto do estado. Portanto pode-se observar que há um efeito moderado de fragmentação dos votos metropolitanos.

No entanto, os 5 deputados metropolitanos com votação dispersa (29,4% do total da RMBH) são votados no entorno metropolitano. Observa-se que esse fenômeno deveria estar mais presente nos parlamentares do núcleo metropolitano, considerada a tese de que, quanto maior o grau de urbanização,

Quadro 5 – Deputados estaduais metropolitanos de acordo com padrão espacial e o índice do número efetivo de municípios de votação

Deputado	Nº de municípios de votação	Municípios efetivos	Grau de concentração	Grau de dominância	Padrão espacial	Região de votação
Roberto Carvalho	33	1,35	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Capital
Walter Tosta	34	1,77	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Capital
Délio Malheiros	33	1,27	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Capital
João Leite	34	1,64	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Capital
Pastor Vanderlei Miranda	34	2,17	C. média	C. alto	Concentrado-compartilhado	Capital
Gilberto Abramo	33	2,41	C. média	C. alto	Concentrado-compartilhado	Capital
Zezé Perrella	34	2,54	C. média	C. alto	Concentrado-compartilhado	Capital
Glauca Brandão	32	1,71	C. alta	D. média	Concentrado-dominância	Entorno
Rômulo Veneroso	33	1,41	C. alta	D. média	Concentrado-dominância	Entorno
Wander Borges	32	2,37	C. média	D. alta	Concentrado-dominância	Entorno
Carlin	31	1,86	C. alta	C. alto	Concentrado-compartilhado	Entorno
Ademir Lucas	33	1,87	C. alta	C. médio	Concentrado-compartilhado	Entorno
Neider Moreira	29	5,60	D. alta	D. média	Fragmentado-dominante	Entorno
Dinis Pinheiro	34	6,04	D. alta	D. alta	Fragmentado-dominante	Entorno
Genaro Oliveira	33	3,44	D. média	C. alto	Fragmentado-compartilhado	Entorno
Inácio Franco	31	6,00	D. alta	C. alto	Fragmentado-compartilhado	Entorno
Dep. Pinduca	33	3,21	D. média	C. médio	Fragmentado-compartilhado	Entorno

Fonte: adaptado de Corrêa (2011), a partir dos dados do TSE – 2006.

Tabela 2 – Padrões espaciais de votação segundo as regiões de predominância da votação dos deputados estaduais eleitos em MG

Grau de concentração	Capital		RM		Interior		Total	%
	Nº	%	N'	%	N'	%		
Concentrado-dominante	0	0,0	3	30,0	0	0,0	3	3,9
Concentrado-compartilhado	7	100,0	2	20,0	53	88,3	62	80,5
Fragmentado-dominante	0	0,0	2	20,0	0	0,0	2	2,6
Fragmentado-compartilhado	0	0,0	3	30,0	7	11,7	10	13,0
Total	7	100	10	100	60	100	77	100

Fonte: Corrêa (2011), a partir dos dados do TSE – 2006.

maior seria a dispersão dos votos. Todos os 12 demais deputados metropolitanos acompanham o padrão geral predominante de votação concentrada.

Portanto, tomando o caso da RMBH, deve-se relativizar a tese de que as metrópoles se caracterizam pelo padrão de dispersão alta, com uma pulverização de votos em vários candidatos, configurando uma “terra de ninguém” eleitoral. Ao contrário, como demonstram os dados, predominam com ampla margem os deputados de votação concentrada. Mas, apesar disso, a incidência do padrão concentrado é relativamente menor na RMBH que no conjunto do estado. Especialmente, deve-se ressaltar que os deputados mais votados na capital são todos concentrados, o que viola a tese que relaciona positivamente urbanização e competição.

Em resumo, pode-se afirmar, com os dados apresentados na Tabela 1, que, ao menos com a agregação dos dados no nível dos municípios, os deputados metropolitanos não apresentam um padrão de votação significativamente distinto do restante dos deputados do estado. O localismo como perfil de votação

é uma tendência geral, englobando, no caso metropolitano, deputados classificados tanto como paroquialistas quanto como temático/corporativos.

Portanto, a correlação proposta entre padrão de votação e trajetória de carreira dos deputados – ou seja, os dominantes seriam paroquialistas e os compartilhados seriam temáticos – deve ser relativizada. Retomando a proposta de Carvalho (2001), em sua formulação mais extrema de que o padrão fragmentado-compartilhado estaria relacionado aos grandes centros urbanos e aos parlamentares que dirigem um discurso temático a uma opinião pública difusa, pode-se afirmar, com as informações obtidas, que não há como corroborar tal afirmação. Tal padrão – o fragmentado-compartilhado – caracteriza apenas 3 dos 17 deputados da RMBH, sendo dois deles paroquialistas e o terceiro, temático.

Contudo, deve-se ressaltar que todos os deputados com a maioria dos votos obtidos no núcleo da RMBH – ou seja, na capital –, como mostram os dados anteriores, são concentrados-compartilhados; e todos, retomando classificação anterior, são temáticos. A tese de

Carvalho é, dessa maneira, compatível com as características do núcleo da RMBH e não com as do conjunto de seus municípios.

No próximo tópico, analisaremos as relações entre as propostas de projetos de lei dos deputados individuais com as características de suas trajetórias e seus padrões de votação, visando a explorar as hipóteses sobre a conexão eleitoral.

Produção legislativa e conexão eleitoral: o caso dos deputados metropolitanos de Minas Gerais

O conceito de conexão eleitoral foi desenvolvido por Mayhew (1974) visando a explicar o comportamento dos congressistas dos Estados Unidos. O autor parte do pressuposto de que os parlamentares agem com o objetivo primordial de maximizar suas chances de reeleição. Para tal, os políticos atuam movidos pela necessidade de sinalizar benefícios líquidos a seus redutos eleitorais. Nesse sentido, há uma projeção dos incentivos vindos da arena eleitoral sobre o comportamento dos parlamentares. Em outros termos, os parlamentares agem visando a atender às expectativas de seus eleitores.

A proposta de Mayhew influenciou o debate sobre o tema no Brasil – especialmente em análises do legislativo federal –, não sem provocar polêmicas. Para Santos (1999), por exemplo, o sistema eleitoral brasileiro, caracterizado por regras de proporcionalidade e de coeficiente eleitoral, tornaria inadequada a abordagem da conexão eleitoral, tal como proposta originalmente, já que não haveria uma clara identificação do eleitorado com os

eleitos, o que o sistema americano de distritos uninominais permitiria. Para Mainwaring (2001), a proposta de Mayhew deveria sofrer adaptações, considerando que, ao invés de focar exclusivamente sua reeleição, os deputados brasileiros almejam, não raro, objetivos mais amplos, como ocupar cargos no Executivo. Já, para Reis (2016, p. 63), a proposta teria pouco potencial explicativo para o caso brasileiro, pela sua legislação permissiva quanto ao financiamento de campanhas e por um sistema eleitoral que oferece um excessivo número de candidatos aos eleitores, impedindo uma proximidade mais informada entre eleitor e candidatos.

Apesar de ter mobilizado algumas reflexões, esse debate gerou poucos estudos empíricos que buscassem testar o potencial explicativo da tese da conexão eleitoral para o caso brasileiro. Uma das exceções é Carvalho (2003), que fornece evidências robustas de que a conexão eleitoral é, dentre outros fatores, significativamente explicativa do comportamento adotado pelos deputados federais brasileiros.

Se, no plano federal, essa temática é pouco contemplada, menos estudos ainda abordam esse tema, mesmo que lateralmente, para o âmbito dos estados. Dentre as raras pesquisas que tratam de tal temática em referência à política estadual, está Cervi (2009), que estudando o caso do Paraná, encontra alta correlação entre padrões de votação dos deputados e modalidades de atuação parlamentar. Também Saugo (2007), estudando o caso do Rio Grande do Sul, defende a relevância da tese da conexão eleitoral, mas de forma inconclusa e limitada.

Neste trabalho, a tese da conexão eleitoral vai ser considerada para o caso dos deputados eleitos com votos da RMBH, já analisados

nos tópicos anteriores. Para tanto, serão analisadas, como variáveis dependentes, as iniciativas de lei apresentadas pelos deputados metropolitanos,¹³ considerando o número de projetos propostos, sua abrangência geográfica, sua natureza mais universalista ou segmentada em relação ao público impactado e o tipo das proposições.¹⁴ O estilo de atuação dos parlamentares em relação à apresentação de projetos de lei será tomado como variável dependente do seu padrão territorial de votação e das características de sua trajetória.

Assim, para testar as hipóteses retomadas abaixo, serão consideradas as duas dimensões do quesito geografia do voto: dominantes/compartilhados e concentrados/fragmentados. Também serão consideradas as duas classificações sobre a trajetória dos deputados metropolitanos: a temática-corporativa e a paroquialista.

A definição das hipóteses é inspirada, mais uma vez, nos resultados encontrados por Carvalho, que propõe que deputados dominantes, sejam concentrados sejam fragmentados, tenderiam a uma atuação *pork barrel*, buscando produzir benefícios desagregados para os seus distritos eleitorais (2003, p. 179; 2009, p. 3680). Reproduzindo uma atuação característica dos deputados paroquialistas, esses parlamentares teriam incentivos para a apresentação de projetos de lei circunscritos geograficamente, como indicação de cidadania honorária e concessão de títulos de utilidade pública para entidades atuantes em seus territórios. Privilegiariam, portanto, atuar nos distritos eleitorais em que sua votação é dominante, o que corroboraria a tese da conexão eleitoral.

No entanto, seguindo o argumento do autor, os deputados com base dominante tenderiam, ainda, a apresentar menor número

de iniciativas de lei, pois esse tipo de ação legislativa não seria o melhor instrumento de alocação de benefícios desagregados, que são atendidos preferencialmente por emendas orçamentárias individuais e/ou através da mediação de interesses com o Executivo. Já os deputados compartilhados não lograriam maior visibilidade em ações concentradas em um distrito onde vários parlamentares têm votação.

Os deputados com votação fragmentada, na outra dimensão, teriam maiores incentivos para a proposição de projetos de lei, que são mais propícios para demarcar posições em relação a um eleitorado mais amplo. Uma atuação temático-corporativa seria mais vantajosa, pela dimensão dos seus distritos eleitorais, que tornariam improdutivas as ações de caráter mais particularizadas em termos geográficos. Sendo assim, seria mais eficiente a tomada de posição em relação a grandes temas através da apresentação de projetos de lei do interesse do seu eleitorado.¹⁵

No período em exame, a 16ª Legislatura na ALMG, os 16 deputados metropolitanos considerados apresentaram 1.354 projetos de lei, com uma média de 84,62 por parlamentar, sendo o deputado Wander Borges o que apresentou mais projetos, com 215 proposições; e o deputado Pinduca foi o que apresentou menos projetos, com 8 proposições. A variação entre o número de projetos apresentados pelos deputados é, portanto, considerável.

Conforme exposto na Tabela 3, esses projetos foram agrupados pelo seu impacto geográfico.¹⁶

Nesse aspecto, um dado que chama a atenção é que, a despeito de serem parlamentares eleitos com votos majoritariamente metropolitanos, a abrangência geográfica dos

projetos propostos privilegia os municípios do interior e do estado na sua totalidade: 68,75%. Os projetos de lei específicos para a RMBH são 31,24% dos projetos. Esse percentual pode ser avaliado como baixo, se considerarmos que os parlamentares analisados são eleitos majoritariamente com os votos da RMBH. Pode-se inferir desses dados, portanto, que há certo descolamento entre a ação legislativa dos parlamentares e o seu eleitorado. Retomando a tese de que a sub-representação das regiões metropolitanas explicaria o pouco interesse dos parlamentares em tratar desses espaços, os dados indicam que mesmo os deputados que dependem dessas regiões têm pouco incentivo para tratar das questões metropolitanas.

Além disso, conforme dados expostos na Tabela 3, a abrangência social dos projetos de lei apresentados, em termos de impacto no eleitorado,¹⁷ demonstra que há uma nítida preferência dos parlamentares em legislar para segmentos específicos da sociedade: 76,62% do total.

Os dados da Tabela 4 indicam que os parlamentares visam a públicos abrangentes ao legislarem: projetos de abrangência individual são 0,41% do total. Portanto quantitativamente pouco significativos. Tal perfil dos parlamentares pode permitir a inferência de que estariam potencialmente propensos a tratar de questões metropolitanas, que demandam justamente uma legislação mais abrangente.

Tabela 3 – Produção legislativa dos deputados metropolitanos por abrangência geográfica

Abrangência geográfica	Projetos	
	Nº	%
Região Metropolitana	423	31,24
Interior	367	27,10
Estadual	564	41,65
Total	1.354	100,00

Fonte: ALMG (2011).

Tabela 4 – Produção legislativa dos deputados metropolitanos por abrangência social

Abrangência social	Projetos	
	Nº	%
Individual	5	0,41
Segmentado	934	76,62
Geral	280	22,97
Total	1.219	100,00

Fonte: ALMG (2011).

No caso da Tabela 5, pode-se afirmar que mais da metade dos projetos apresentados – de utilidade pública e homenagem – é afim às estratégias paroquialistas; e os de caráter autorizatório podem expressar tanto intenções paroquialistas como temáticas.

Para analisar os dados da Tabela 6, que relaciona a trajetória da carreira dos deputados com a sua atuação parlamentar, considera-se a hipótese, por um lado, de que os deputados temático-corporativos teriam maior propensão à apresentação de projetos de lei, visando a marcar posição nos assuntos de interesse do

seu eleitorado mais amplo. E, por outro lado, de que os deputados paroquialistas tenderiam a apresentar menos projetos de lei, na medida em que, conforme apontado anteriormente, privilegiariam outras estratégias mais eficientes para seus objetivos, como definir emendas orçamentárias. No caso, os números demonstram que 58,43% dos projetos foram apresentados por deputados temático-corporativos e 41,57% por deputados paroquialistas. Respectivamente, a média de projetos apresentados foi de 91,00 e 64,75, o que significa uma diferença significativa que confirma a hipótese levantada.

Tabela 5 – Produção legislativa dos deputados metropolitanos por tipo de projeto individual

Produção legislativa por tipo de projeto individual	Projetos	
	Nº	%
Utilidade pública	612	51,00
Homenagem	40	3,33
Autorizatório	548	45,67
Total	1.200	100,00

Fonte: ALMG (2011).

Tabela 6 – Produção legislativa dos deputados metropolitanos segundo trajetória de carreira

Trajetória de carreira	Deputados		Projetos		Média de projetos por deputados
	Nº	%	Nº	%	
Temático-corporativos	8	50,00	728	58,43	91,00
Paroquialista	8	50,00	518	41,57	64,75
Total	16	100,00	1.246	100,00	–

Fonte: ALMG (2011).

A Tabela 7 mostra que os deputados de votação fragmentada apresentam mais projetos, em média, do que os de votação concentrada: média de 83,5 projetos dos fragmentados contra 76 projetos dos concentrados. Os deputados de votação fragmentada teriam, assim, maiores incentivos para a proposição de projetos de lei, visando a demarcar posições em relação a um eleitorado mais amplo. Como se disse, a grande dimensão dos seus distritos eleitorais tornam improdutivas as ações de caráter mais particularizadas em termos geográficos. Dessa forma, a tomada de posição em relação a grandes temas do interesse do seu eleitorado, através da apresentação de projetos de lei, resultaria mais eficiente em termos de obtenção de votos. Para os deputados de votação concentrada,

seria mais interessante adotar outras estratégias, como proposições de emendas orçamentárias, visando a privilegiar seus locais de votação. Como os deputados de votação fragmentada são minoritários em relação ao conjunto dos parlamentares, pouco incentivo haveria, no agregado, para a atuação através de projetos de lei abrangentes, fundamentais para a gestão metropolitana. Porém a variação entre as médias de projetos apresentados pelos tipos considerados, nesse caso, não é tão significativa, o que relativizaria a relevância desse aspecto da geografia do voto.

Os dados da Tabela 8 sustentam a hipótese de que os deputados dominantes, sejam concentrados sejam fragmentados, tenderiam a uma atuação *pork barrel*, buscando produzir benefícios desagregados para os seus distritos

Tabela 7 – Produção legislativa dos deputados metropolitanos por geografia do voto

Geografia do voto	Deputados		Projetos		Média de projetos por deputados
	Nº	%	Nº	%	
Concentrado	12	75,00	912	73,19	76,00
Fragmentado	4	25,00	334	26,81	83,50
Total	16	100,00	1.246	100,00	–

Fonte: ALMG (2011).

Tabela 8 – Produção legislativa dos deputados metropolitanos por geografia do voto

Geografia do voto	Deputados		Projetos		Média de projetos por deputados
	Nº	%	Nº	%	
Compartilhado	11	68,75	713	57,22	64,82
Dominante	5	31,25	533	42,78	106,60
Total	16	100,00	1.246	100,00	–

Fonte: ALMG (2011).

eleitorais. A média de projetos apresentados pelos deputados dominantes é superior aos compartilhados: 106,60 contra 64,82. Ao contrário do defendido por Carvalho (2003, p. 179; 2009, p. 3680) e Cervi (2009) de que os deputados com base dominante tenderiam a apresentar menor número de iniciativas de lei, já que esse tipo de ação legislativa não seria o melhor instrumento de alocação de benefícios desagregados, que são atendidos preferencialmente por emendas orçamentárias individuais. Note-se que os deputados dominantes são quantitativamente relevantes, chegando a quase a metade dos parlamentares metropolitanos. Isso reforça o incentivo de ações pouco abrangentes.

A Tabela 9 trata da relação entre a geografia do voto dos deputados metropolitanos de Minas Gerais e suas iniciativas de apresentação de projetos de lei. Nesse sentido, foram consideradas as combinações de dois eixos de distribuição espacial da votação de deputados: concentração/fragmentação e dominante/compartilhamento.

Os resultados sugerem que é, no eixo dominante/compartilhado, que pode haver alguma explicação para a propensão maior

ou menor de apresentação de projetos de lei pelos parlamentares. Os deputados dominantes, sejam concentrados sejam fragmentados, apresentam uma média de 106,60 projetos, ao passo que os compartilhados 64,82. Já, no eixo concentrado/fragmentado, a variação da média de projetos apresentados é baixa: de 76,00 para 83,50, respectivamente (ver Tabela 7).

Assim, as relações estabelecidas na Tabela 9 não parecem ser comparativamente significativas. Como os dados apontam, há pouco incentivo, aos deputados metropolitanos, para apresentação de projetos de lei, já que tais parlamentares são minoria: os dominantes, que mais tendem a legislar, perfazem 31,25%, e os compartilhados, com menos incentivos, 68,75% dos deputados metropolitanos (ver Tabela 8).

Enfim, pode-se ressaltar a necessidade de explorar mais detidamente as combinações de configurações espaciais dos votos, métodos de agregação e classificação das trajetórias de carreira dos deputados, com abordagens mais individualizadas de cada caso específico, o que, no entanto, extrapolaria os limites deste trabalho.

Tabela 9 – Produção legislativa dos deputados metropolitanos por geografia do voto

Geografia do voto	Deputados		Projetos		Média de projetos por deputados
	Nº	%	Nº	%	
Concentrado – Compartilhado	9	56,25	617	49,52	68,56
Concentrado – Dominante	3	18,75	295	23,68	98,33
Fragmentado – Dominante	2	12,50	238	19,10	119,00
Fragmentado – Compartilhado	2	12,50	96	7,70	48,00
Total	16	100,00	1.246	100,00	–

Fonte: ALMG (2011).

Considerações finais

Para finalizar, cabe delinear algumas considerações sobre o tema trabalhado, ao invés de propor resultados categóricos. Mesmo porque o número de casos considerados é limitado para generalizar conclusões.

Inicialmente, a hipótese da sub-representação das regiões metropolitanas é corroborada, para o caso aqui considerado: com cerca de 30% do eleitorado do estado, a RMBH elege com os votos metropolitanos cerca de 22% dos deputados. Assim, a RMBH deveria ter 23 deputados – 6 a mais do que os 17 eleitos – para manter proporcionalidade com o número de eleitores metropolitanos.

No entanto, os dados refutam a proposição da alta competitividade eleitoral metropolitana: a concentração de votação significativa em um número limitado de candidatos é preponderante na RMBH. Porém, à medida que se caminha para o núcleo da RMBH, a competitividade eleitoral de fato aumenta. Ou seja, no núcleo da RMBH, especialmente no município de Belo Horizonte, a competição eleitoral é significativamente maior que a média geral do estado. Em contraposição ao entorno metropolitano que é pouco competitivo. Há, na verdade, uma relação positiva entre aumento de urbanização e aumento da competição, no interior da RMBH e não desta em relação ao conjunto do estado.

Os deputados metropolitanos não discrepam, no geral, do padrão apresentado para os deputados do estado. O localismo como perfil de votação é uma tendência geral, englobando, no caso metropolitano, tanto deputados classificados como paroquialistas como ostemático/corporativos.

Os dados, por sua vez, sustentam a relação, proposta por Carvalho, de que deputados paroquialistas tendem a apresentar o padrão concentrado-dominante; mas, ao contrário do imaginado, vários deputados paroquialistas são votados nos municípios metropolitanos e não no interior do estado.

Todos os deputados de Belo Horizonte são temático-corporativos, o que sustenta a ideia de que, num espaço urbanizado, mecanismos distributivistas teriam menor eficiência na atração de votos. No entanto, em municípios conurbados com Belo Horizonte, e, portanto, com alto grau de urbanização, como Contagem e Sabará, preponderam deputados paroquialistas.

Os dados apontam, ainda, que, classificados pela sua abrangência geográfica, os projetos de lei propostos privilegiam os municípios do interior e o estado na sua totalidade, perfazendo, os específicos para a RMBH, cerca de 1/3 do total. Parece, considerando esse dado, que há certo descolamento entre a ação legislativa dos parlamentares e o seu eleitorado, pois, mesmo os deputados que dependem dessas regiões para sua eleição, têm um incentivo moderado para tratar das questões metropolitanas. A tese da conexão eleitoral, nesse aspecto, não se mostra robusta.

Ficou sugerido, também, que a apresentação de projetos de lei atenderia mais aos objetivos dos parlamentares temático-corporativos do que aos dos paroquialistas. Estes tendem a priorizar outras ações, como apresentação de emendas orçamentárias. Ainda nesse sentido, os deputados de votação fragmentada teriam maiores incentivos para a proposição de projetos de lei, visando a demarcar posições em relação a um eleitorado mais amplo. Porém, como essa modalidade é minoria

em relação ao conjunto dos deputados metropolitanos, no agregado o incentivo para proposição de legislações mais compreensivas é limitado. Fato que colide com um requisito da gestão metropolitana: a adoção de ações mais compreensivas e abrangentes.

Especificamente, os resultados sugerem que é no eixo dominante/compartilhado que pode haver alguma explicação para a propensão maior ou menor de apresentação de projetos de lei pelos parlamentares. Como vimos, em média, os deputados dominantes legislam muito mais que os compartilhados. Portanto, no agregado, há pouco incentivo para os deputados metropolitanos apresentarem projetos de lei, já que os dominantes, que mais tendem a legislar, são minoria: perfazem apenas 31,25% do conjunto dos deputados metropolitanos contra 68,75% de compartilhados. Esse seria outro fator que

impactaria de forma negativa os pressupostos da gestão metropolitana, fundamentados em ações mais compreensivas.

Enfim, como sugestão de desdobramentos analíticos relevantes do que aqui foi tratado, retoma-se a seguinte questão: as características da representação parlamentar nos espaços metropolitanos impactariam de forma positiva ou negativa a possibilidade de oferta de políticas metropolitanas pelo legislativo estadual? Pelo que foi desenvolvido neste trabalho, pode-se ensaiar uma resposta afirmativa, ainda que incipiente. Mais que uma conclusão, os argumentos anteriores sugerem que há um potencial analítico inexplorado ao relacionar geografia do voto, características das trajetórias e ação legislativa dos parlamentares com os requisitos da gestão pública, em geral, e metropolitana, especificamente.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9662-0578>

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, MG/Brasil. carocha@pucminas.br

Notas

- (1) Este trabalho utiliza, em parte, dados do relatório elaborado por Corrêa (2011), sem o qual este artigo não poderia ser elaborado.
- (2) Esta parte foi desenvolvida de forma mais detalhada em Rocha (2015).
- (3) De acordo com dados do TRE-MG, das eleições de 2006.
- (4) O grau de concentração/fragmentação é calculado pelo número médio de partidos que competem pela maioria dos votos, conforme demonstrado pelo índice do número efetivo de candidatos por locais de votação (ver Corrêa, 2011).
- (5) Há uma potencial confusão entre os termos fragmentação e dispersão. O primeiro refere-se ao padrão de votação dos deputados, e o segundo ao padrão de escolha do eleitorado. Assim, quanto mais disperso o voto, mais fragmentada é a votação dos deputados.
- (6) Conforme Corrêa (2011), "o conceito de dominância tal como utilizado por Ames (2001) e Carvalho (2003), permite apreender o grau em que um determinado deputado é votado nos municípios onde obtém a maior parte da sua votação em relação aos demais candidatos" (2011, p. 100).
- (7) Adotamos, aqui, a metodologia utilizada por Carvalho, para a definição dos quatro padrões (2003, pp. 95-100).
- (8) Acrescentamos, ao proposto por Carvalho, uma hipótese sobre a lógica de atuação parlamentar compatível com os padrões de votação e a trajetória de carreira dos deputados.
- (9) Na verdade, esse padrão constitui uma vertente do paroquialismo, conforme o próprio Carvalho (2003, p. 119) sugere. A diferença é que, no primeiro caso, o acesso aos recursos para barganhas deve ser negociado com os burocratas e os governantes; no segundo caso, trata-se de pessoas que controlam diretamente esses recursos.
- (10) Pode ser tomado como uma vertente do padrão temático-corporativo, apresentado a seguir (Carvalho, 2003, p. 120).
- (11) Tal classificação se relaciona com a caracterização da trajetória de carreira apresentada no Quadro 4. Deve-se ressaltar, no entanto, que implica certa artificialidade, especialmente em relação a alguns casos específicos, que, ao longo da carreira, mudam de classificação, ao acessarem recursos para o clientelismo, como veremos a seguir.
- (12) Para uma abordagem comparativa dos deputados metropolitanos com o conjunto dos parlamentares estaduais, consultar Rocha (2015).
- (13) Será considerada a produção individual na apresentação de projetos de lei de 16 dos 17 deputados metropolitanos, já que não consta qualquer iniciativa relacionada com o deputado Antonio Genaro Oliveira.
- (14) Várias outras atividades parlamentares poderiam ser consideradas: por exemplo, o encaminhamento de demandas de prefeitos e lideranças, os discursos em plenário e as proposições de emendas parlamentares. Porém, em tese, como legislar através da apresentação de projetos de lei é a principal função dos deputados, considera-se que tal atividade fornece um indicador privilegiado para exame da "conexão eleitoral".

- (15) Vale reproduzir uma observação de Cervi (2009, p. 164), com base em Ames, mesmo sem analisá-la para o caso aqui em questão: deputados apresentam projetos de lei não com a intenção de vê-los aprovados – pois a expectativa de sua implementação pelo Executivo é baixa –, mas visando a marcar posição sobre temas de interesse dos seus eleitores. Evidência disso, segundo o autor, é que, entre 1989 e 1991, foram apresentados 6,6 mil projetos de lei pelos deputados federais brasileiros, sendo aprovados apenas 43.
- (16) Considerou-se o impacto nos municípios da RMBH, nos municípios do interior e em todo o estado.
- (17) Os projetos foram classificados, nesse quesito, segundo o número de pessoas impactadas: individual (pode ser, por exemplo, cidadania honorária), segmentado (poder ser do interesse de uma categoria profissional) e geral (que impacta potencialmente toda a população do estado).
- (18) Os projetos foram classificados como de utilidade pública, nos casos em que se referem a instituições que passam a gozar benefícios do Executivo estadual; homenagem, nos casos em que visam a homenagear pessoas ou entidades; e autorizatários, nos casos em que autorizam o poder Executivo a realizar obra, investimento ou qualquer outro tipo de ação.

Referências

- ABRUCIO, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- ALMG (2011). *Proposição individual dos deputados de projetos de lei*. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html. Acesso em: set 2016.
- AMES, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Michigan, The University of Michigan Press, Ann Harbor.
- CARVALHO, N. R. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- _____. (2009). Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica da representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos MetrÓpole*, São Paulo, v. 11, pp. 376-384.
- CERVI, E. U. (2009). Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. *Revista Sociologia e Política*, v. 17, n. 32, pp. 159-177.
- CORRÊA, F. S. (2009). Geografia Política das Eleições Congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. *Cadernos MetrÓpole*, v. 11, pp. 367-384.
- _____. (2011). Geografia do voto para deputados estaduais nas áreas intraurbanas da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro, Observatório das MetrÓpoles.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.

- MAINWARING, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro, FGV.
- MAYHEW, D. R. (1974). Congressional elections: the case of the Vanishing Marginals. *Polity*, v. 6, n. 3, pp. 295-317.
- NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Zahar; Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- REIS, B. W. (2016). Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas. *Revista Insight Inteligência*, ano XIX, n. 72, pp. 42-65. Disponível em: <http://insightinteligencia.com.br/pdfs/72.pdf>. Acesso em: 20 out 2016.
- ROCHA, C. V. (2015). "Geografia do voto para deputados estaduais: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte". In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. M. A. (orgs.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital; Belo Horizonte, Editora PUC Minas.
- SAMUELS, D. (2000). The Gubernatorial Coattails Effect: federalism and congressional elections in Brazil. *Journal of Politics*, v. 62, pp. 240-253.
- SANTOS, F. (1999). Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 1, pp. 111-138.
- SAUGO, J. F. (2007). *Geografia do voto no Rio Grande do Sul: 1994 – 2006*. Dissertação de mestrado. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Texto recebido em 19/abr/2018
Texto aprovado em 22/maio/2019



Os interesses políticos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama, PR

Political interests in the creation process of the Metropolitan Region of Umuarama, State of Paraná

Renato Alves de Oliveira [I]
William Antonio Borges [II]

Resumo

Neste trabalho, buscou-se construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama (RMU). Para tanto, a pesquisa mobilizou a legislação vigente, o Estatuto da Metrópole, base jurídica para a dinâmica metropolitana e que estabelece critérios para a instituição de novas RMs. O percurso teórico abordou a literatura referente à questão metropolitana no Brasil e sobre o processo de políticas públicas. A metodologia empregada envolveu pesquisa documental e pesquisa de campo realizadas por meio de entrevistas semiestruturadas. Como resultado, a narrativa construída conta-nos que a decisão de criação da RMU foi baseada em interesses políticos, vinculados ao status de pertencer a uma RM, interesses imobiliários e eleitorais.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Umuarama; governança interfederativa; Estatuto da Metrópole, interesses políticos.

Abstract

In this article, we sought to understand the political interests inscribed in the process of creating the Metropolitan Region of Umuarama (MRU). For that, the research mobilized the current legislation, the Metropolis Statute, which is the legal basis for the metropolitan dynamics and establishes criteria for the institution of new MRs. The theoretical approach covered the literature on the metropolitan issue in Brazil and on the public policy process. The methodology involved documentary research and field research carried out through semi-structured interviews. As a result, the constructed narrative tells us that the decision to create the MRU was based on political interests connected with the status of belonging to a MR, on real estate interests and on electoral interests.

Keywords: Metropolitan Region of Umuarama; interfederative governance; Metropolis Statute; political interests.



Introdução

A questão metropolitana é, atualmente, um dos maiores desafios da agenda urbana brasileira, além de ser estratégica para que as cidades consigam, de fato, enfrentar seus históricos passivos (Marguti; Costa e Favarão, 2018). Expressivas transformações em escala mundial, desde a década de 1970, trouxeram mudanças notáveis, tanto na escala da rede urbana como na do espaço urbano (Sposito, 2001). Segundo o IBGE (2010), a taxa de urbanização brasileira é cerca de 84,4% da população, e grande parte dessa população reside em Regiões Metropolitanas (RMs).

Uma Região Metropolitana (RM) é composta por uma metrópole ou capital regional e um agrupamento de municípios limítrofes que integrem planejamento, organização e execução de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). As RMs representam um fator de desenvolvimento, pois a maior cidade tem papel fundamental no processo de integração e desenvolvimento das demais que compõem a Aglomeração Metropolitana (Bernardes et al., 1971). Além disso, no contexto metropolitano, os municípios que anseiam fazer parte de uma RM têm a expectativa de acesso a recursos federais voltados às RMs ou de obtenção de benefícios, tais como integração de transporte público, por exemplo (Borges, 2013).

Com a promulgação da lei federal n. 13.089, de 2015, o Estatuto da Metrópole estabelece as diretrizes que orientam a integração e a articulação de políticas públicas em RMs, Aglomerações Urbanas (AUs) e Microrregiões (Moura e Hoshino, 2015) e prevê a governança metropolitana e a FPIC. Para caracterizar uma RM, o Estatuto da Metrópole criou critérios para medição da influência da cidade-polo e

estabeleceu que sejam utilizados os estudos desenvolvidos e disponibilizados pelo IBGE. No entanto, interesses políticos têm desconsiderado algumas das diretrizes do Estatuto da Metrópole, como as FPICs, resultando na criação arbitrária de muitas RMs (Moura e Hoshino, 2015; Moraes; Guarda e Zacchi, 2018).

Das 74 RMs formalmente constituídas no Brasil (IBGE, 2018), 8 estão no estado do Paraná. Entre essas RMs, encontra-se a Região Metropolitana de Umuarama (RMU), com população estimada em 313.794 habitantes (Ipardes, 2019). Segundo dados que constam da publicação *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil* (IBGE, 2016), bem como do estudo denominado “Política de desenvolvimento urbano e regional para o estado do Paraná” (PDUR, 2017), o município de Umuarama não se qualifica como capital regional de Nível B, e a sua RM não apresenta elementos mínimos que constatem a interdependência entre os municípios, o que, de acordo como Estatuto da Metrópole, denota ausência de legitimidade para se manter como RM. E, visto que os já mencionados interesses políticos têm desconsiderado algumas das diretrizes do Estatuto da Metrópole, o objetivo do presente trabalho é construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação e de implementação da RMU em diálogo com o Estatuto da Metrópole.

Este artigo está estruturado em cinco seções, a começar com a introdução. Na sequência, na segunda seção, têm-se a mobilização e composição dos aspectos teóricos que fundamentaram o presente trabalho, ou seja, uma leitura sobre a questão metropolitana no Brasil, o Estatuto da Metrópole, a caracterização de uma RM, a criação arbitrária de RMs no Brasil, a prevalência de critérios políticos nesse

âmbito e o processo do ciclo de Políticas Públicas. Este último com o intuito de amparar teoricamente a dinâmica de criação e implementação de um RM. Na terceira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos empregados para o desenvolvimento da pesquisa, destacando os registros mobilizados e produzidos em campo, bem como seu tratamento. A quarta seção compreende a construção de uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação e implementação da RMU. E, finalizando o trabalho, encontram-se as considerações finais.

A questão metropolitana no Brasil

A questão metropolitana no Brasil surge na década de 1950, no contexto do processo de intensificação da industrialização e urbanização do País. Na década de 1970, ocorre uma inversão no que se refere ao uso e à ocupação do território nacional, momento em que a população brasileira passou a se concentrar em maioria nos centros urbanos, principalmente nas metrópoles que se constituíam (Barbosa, 2010). No entanto, as cidades não estavam preparadas para uma grande leva de migrantes (Tavares, 2004). Muitas ultrapassaram seus limites político-administrativos e “foram se incorporando às cidades-polo, integrando o que se convencionou chamar de área metropolitana”, resultando em grandes centros urbanos e em vários problemas característicos, como “insuficiência da rede de equipamentos básicos e de habitações, deficiências no sistema de transporte, dificuldades de circulação, etc.” (Carrera-Freitas, 2017, p. 81).

Os primeiros debates sobre a questão metropolitana surgiram na década de 1960, durante o governo militar, na Constituição Federal (CF) de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969. Naquele momento, cabia apenas à União a responsabilidade de estabelecer RMs. As primeiras oito RMs foram instituídas em 1973 pela lei federal complementar n. 14, quais sejam: as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (Azevedo e Mares Guia, 2000). No ano seguinte, em 1974, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro é criada pela lei complementar n. 20. Esse primeiro momento é marcado por um modelo autoritário e centralista, com a gestão metropolitana baseada nos estados, mas com forte controle do governo federal (Observatório das Metrôpoles, 2008).

A lei complementar n. 14, de 8 de junho de 1973, concedeu aos estados a gestão das regiões metropolitanas (Fernandes Junior, 2004). Porém, foi com a Constituição Federal (CF) de 1988, art. 25, § 3º, que a competência para instituir as RMs se estabelece nos estados (Carrera-Freitas, 2017).

No que tange ao plano de política urbana metropolitana, a CF de 1988, art. 18, altera o *status* dos municípios para entidade federada e muda o papel deles para o de protagonista na execução da política urbana, conforme art. 182, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, Constituição Federal, 1988).

A CF de 1988 impõe, também, que a construção das políticas públicas urbanísticas deva ocorrer com a participação de todos os entes federados (Souza, 2003). Sendo assim, ainda era necessária a criação de uma

legislação que fizesse uma ordenação e regulamentasse o convívio entre os entes federados, uma gestão metropolitana a partir de políticas, como instrumento de base jurídica para toda a dinâmica metropolitana.

O Estatuto da MetrÓpole

As RMs podem representar um *locus* de desenvolvimento, no qual a(s) cidade(s)-polo desempenha(m) papel importante no processo de integração regional e a possibilidade concreta para avançar na proposta de gestão pública democrática (Klink, 2009; Bernardes et al. 1971). Para alguns estudiosos, os principais problemas da gestão metropolitana decorriam do fato da inexistência de uma ordem jurídico-institucional bem delineada sobre as RMs, AUs e microrregiões (Santos, 2018; CNPq, 2009, p. 526; Grau, 1974, p. 26; Fernandes Junior, 2003; Balbim et al., 2012).

Uma das primeiras legislações e que sinalizava a necessidade de se planejar as RMs, foi a lei federal n. 10.257 (Brasil, 2001), o Estatuto da Cidade. Segundo esse Estatuto, todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, que integrassem uma RM ou que se constituíssem como localidade turística, precisariam elaborar um Plano Diretor (Borges, 2013), que, nos termos do art. 40, § 1º, do Estatuto da Cidade, é o instrumento básico da política de planejamento urbano (Carvalho, 2001).

Somente em 12 de janeiro de 2015 foi promulgada a lei federal n. 13.089, denominada Estatuto da MetrÓpole. A sanção dessa lei trouxe conteúdo normativo, diretrizes gerais para as RMs e AUs, servindo como principal instrumento de base jurídica (Santos, 2018), como a governança interfederativa. Muito

embora a CF de 1988 já tratasse de vários princípios para nortear uma RM, a governança interfederativa só foi mencionada no Estatuto da Cidade e posteriormente reafirmada no Estatuto da MetrÓpole (Carrera-Freitas, 2017).

A governança interfederativa ocorre por meio de pacto territorial firmado entre municípios e estado, a fim de conduzir planos urbano-regionais e políticas de diferentes setores, envolvendo os três entes federativos, com o propósito de encontrar e implementar soluções de problemas comuns dos municípios que integram uma RM (Borges, 2013).

O Estatuto da MetrÓpole também determina normas gerais para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). O PDUI, segundo o art. 2º, inciso VI, é um “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana” (Brasil, 2015). O PDUI deve ser instituído por lei estadual, orientar o desenvolvimento urbano-regional e estabelecer as bases de atuação conjunta entre estados e municípios (Carrera-Freitas, 2017).

O desafio, com o PDUI, é alcançar o maior grau de solidez possível nos arranjos destinados à governança interfederativa. O prazo inicial para que os PDUIs estivessem prontos era janeiro de 2018. No entanto, isso não ocorreu (Moraes, Guarda e Zacchi, 2018). Esse prazo foi estendido até o final de 2021, pela medida provisória n. 818, de 11 de janeiro de 2018, que também aprovou o fim da responsabilização por improbidade administrativa dos governadores que deixem de aprovar os PDUIs.

A esse respeito, é pertinente destacar que, além de o governador de cada estado não incorrer mais em improbidade administrativa, caso seu governo não elabore os PDUIs, já não havia previsão de fundos para o financiamento das políticas metropolitanas, o que dissipava de modo significativo a força do Estatuto da Metrópole em um contexto de lacuna institucional (ausência de gestão e de governança metropolitanas, ou seja, de coordenação interfederativa) para lidar com a questão metropolitana no Brasil, o que tem contribuído para o esvaziamento do significado de região metropolitana.

Caracterização de uma região metropolitana

Para compreender o que caracteriza uma RM, é necessário entender o que é uma metrópole. Para Ascher (1995), uma metrópole é uma aglomeração urbana (AU), com centenas de milhares de habitantes, que mantém relações econômicas com outras AUs. Bernardes et al. (1971, p. 121) destacam outras características, como grande concentração de pessoas, alta complexidade, fluxo intenso de pessoas, equipamentos na quantidade e qualidade proporcionais de um centro nacional ou regional.

Algo que também caracteriza uma metrópole, segundo o IBGE (2008), é o seu porte. Para o referido Instituto, esses núcleos urbanos têm mais de um milhão de habitantes, com forte relação socioeconômica entre os municípios que a compõem e que exercem importante papel econômico, na gestão territorial regional ou nacional. A conurbação também é um processo comum nas metrópoles, resultado do encontro dos núcleos urbanos que cresceram até se

tocarem, fundirem-se em uma única mancha urbana, mesmo que mantidos os limites estabelecidos politicamente (Souza, 2003). Além da proximidade, é necessário que os municípios constituam vínculos de caráter social e econômico, resultado das interações espaciais entre os municípios (Santos e Peixinho, 2015). Porém, essa conurbação não é obrigatória. Existem metrópoles que, embora não conurbadas, exercem influência econômica sobre outros municípios, como, por exemplo, Manaus (Borges, 2013).

A partir da compreensão do que é metrópole, é necessário conceituar uma RM e caracterizá-la. Para Grau (1975), além de intensa urbanização e marcante densidade demográfica, a RM precisa ser polo e comunidade de atividades socioeconômicas e ter uma estrutura própria que facilite fluxos peculiares.

Em 1969, na I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia, foi defendido que a área metropolitana no Brasil deveria obedecer a três critérios: população, atividade e integração. O grau de integração entre os municípios deve ser medido, segundo o IBGE, por meio da análise dos movimentos pendulares. O último estudo sobre Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil (APCUB), publicado em 2016, pelo IBGE, traz a análise dos movimentos pendulares em todas as aglomerações urbanas no Brasil. Quanto mais intensos os movimentos pendulares entre os municípios, maiores são as possibilidades de existência de níveis elevados de interdependência entre os municípios (Carrera-Freitas, 2017).

Mas a principal base legal para a caracterização de uma RM é o Estatuto da Metrópole, que exige que novas RMs só podem ser instituídas se observados os critérios definidos e disponibilizados pelo IBGE, entre estes os movimentos pendulares, assim como

também que a metrópole deve ter influência nacional ou sobre uma região e que se configure, no mínimo, como uma capital regional nível B, conforme dispõe o parágrafo único do art. 2º da lei n. 13.089, de 2015.

Outro princípio básico que caracteriza uma RM é a Função Pública de Interesse Comum (FPIC), a essência ou justificativa para a institucionalização dessas unidades territoriais (Santos, 2018). Segundo o art. 2º, II, FPIC é a existência concreta de política pública ou a ação nela inserida, cuja realização por parte de um município de forma isolada seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. Com as FPICs, o Estatuto da Metrópole pretende operacionalizar o dever de cooperação entre os entes federativos diante da gestão de problemas comuns (ibid.). Segundo o Estatuto, as leis complementares estaduais que instituírem RMs e AUs deverão prever os municípios integrantes e as FPICs, a estrutura de governança interfederativa, os meios de controle social da organização, do planejamento e a execução das FPICs (ibid.).

Apesar do que foi apresentado até aqui, das exigências e justificativas para a instituição de RMs, observa-se que a criação de RMs, desde a CF de 1988, tem ocorrido de forma arbitrária, conforme a próxima subseção.

A criação arbitrária de regiões metropolitanas no Brasil: prevalência de critérios políticos

Embora o Estatuto da Metrópole estabeleça uma caracterização para as RMs, apresentando critérios mínimos para a sua constituição, estudiosos defendem que essas exigências

poderiam ser ainda mais restritivas (Moura e Hoshino, 2015), pois, de acordo com estudos realizados, utilizando-se de critérios do IBGE, de cortes populacionais de médias e grandes concentrações urbanas, foram identificadas 26 grandes concentrações urbanas com mais de 750.000 habitantes, sendo apenas 12 legitimadas como metrópoles, número diferente das 74 RMs existentes atualmente (Moraes, Guarda e Zacchi, 2018). É pertinente destacar que o IBGE, por meio da atualização do Regic (Regiões de Influência das Cidades) em 2020, legitima a existência de 15 metrópoles no Brasil, quais sejam: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Brasília, Goiânia, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre.

Para Moura e Firkowski (2001, p. 107), o “desejo do *status*” é o que parece prevalecer, e que “mais que criar regiões, se instituem metrópoles, associadas ao peso simbólico que as relaciona ao progresso e à modernidade”. Esse movimento de “Fetichismo Metropolitano” reflete um pensamento que ser ou pertencer a uma RM “proporciona benefícios, em geral verbais públicas” (Machado et al., 2016, p. 37). Muitos municípios anseiam fazer parte de uma RM, na expectativa de acesso a recursos federais por meio do Ministério das Cidades, voltados às RMs, e para obterem benefícios, como integração de transporte público, maior representatividade política na luta por incrementos orçamentários junto à União e a integração do sistema de telefonia (Borges, 2013). Nos últimos anos, uma das poucas políticas públicas que têm dado um tratamento diferenciado às RMs é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por elevar o subsídio e o valor máximo do imóvel aos municípios que integram esses territórios (Cunha, 2014).

No que tange aos recursos e financiamentos para as RMs, legislações anteriores previam recursos federais e estaduais, como a lei complementar n. 14/1973 e o decreto federal n. 73.600, de fevereiro de 1974 (Santos, 2018, p. 463). Porém, atualmente, no Brasil, não existem aportes de recursos financeiros, em nível federal, para políticas metropolitanas. Mesmo assim, ainda existe uma crença de que podem ser retomadas linhas de financiamentos como as que existiam na década de 1970 (Cunha, 2014; Borges, 2013).

Observando a história recente sobre a criação de regiões metropolitanas pelos estados, após a Constituição de 1988, verifica-se que a maioria não atende aos requisitos técnicos exigidos pela atual legislação (Fernandes e Araújo, 2015) e muito menos expressa dinâmicas territoriais integradas, além de a maior parte de seus municípios não compartilhar Funções Públicas de Interesse Comum, incorrendo apenas em uma fragmentação regional, fragilizando a possibilidade de se constituir governança e gestão metropolitanas efetivas (Santos, 2018).

Para alguns autores, interesses políticos estaduais poderiam explicar o boom na aprovação de novas RMs (ibid.), e a adoção de critérios meramente políticos na decisão de criação de novos arranjos parece prevalecer, o que é prejudicial ao planejamento do território interfederativo (Fernandes, 2004; Moraes, Guarda e Zacchi, 2018).

Para Souza (2003), o conceito anteriormente vigente de RM foi rompido, pois a variável política passou a assumir maior importância, em detrimento da econômica e da físico-espacial, pois ainda vivemos um momento de criação de novas RMs sem critério. O estado

do Paraná é uma unidade da federação na qual esse fenômeno também ocorre, como será observado na próxima subseção.

Regiões Metropolitanas no Paraná

Na história recente, o estado do Paraná também tem protagonizado a criação de RMs sem critérios mais precisos e consistentes, conforme delimita o Estatuto da Metrópole. São oito as RMs existentes no estado, envolvendo 194 dos 399 municípios paranaenses (PDUR, 2017): RM de Apucarana, RM de Campo Mourão, RM de Cascavel, RM de Curitiba, RM de Londrina, RM de Maringá, RM de Toledo e a RM de Umuarama. Segundo o PDUR (ibid.), outras oito RMs estão em tramitação na Assembleia Legislativa do Paraná, quais sejam: Cianorte, Cornélio Procopio, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Paranavaí, Pato Branco e União da Vitória.

Das oito RMs formalmente constituídas no estado do Paraná, três destacam-se, as RMs de Curitiba, de Londrina e de Maringá (Cunha, 2014), mas somente a RM de Curitiba deu início à elaboração do PDUI (Fnem, 2018). Segundo a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Paraná (PDUR, 2017; 2018), o cenário paranaense não se distingue do restante do País, caracterizado por proliferação generalizada de RMs, inexistência de critérios únicos e inadequação relativa aos novos preceitos estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole.

Entre as RMs paranaenses, encontra-se a Região Metropolitana de Umuarama (RMU), objeto do presente estudo. Criada pela lei

complementar estadual n. 149, de agosto de 2012, possui 24 municípios inscritos (Paraná, 2012) e população de 313.794 habitantes (Ipardes, 2019). A RMU será abordada em uma subseção posterior.

É pertinente destacar que uma RM representa um território intermunicipal integrado, base para estruturar planos e ações para o desenvolvimento territorial, urbano e social (Abrucio, 2010; Bernardes et al., 1971). Nesse sentido, é necessário o desenvolvimento de políticas públicas também integradas, ainda mais quando se trata de um território metropolitano.

Para tanto, é pertinente mobilizar o aporte teórico sobre o ciclo de políticas públicas, principalmente para compreender o processo de formulação e implementação, com o intuito de sustentar a leitura sobre a RMU.

O ciclo de políticas públicas: formulação de política pública no contexto da constituição da agenda e sua implementação

Antes de abordar o ciclo de políticas públicas, faz-se necessário mobilizar o que se entende como política pública. Para Secchi (2010) e Frey (2000), o campo de política pública apresenta-se quando diferentes atores, interesses e recursos, constrangidos pelo sistema político (*polity*), estabelecem-se na arena política (*politics*), mesmo a partir de compreensões diferenciadas a respeito do problema público, e atuam para formular alternativas e tomar decisões. A política pública apresenta-se como decisões públicas com vistas “às ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas

a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (Saravia, 2006, pp. 28-29).

A CF de 1988 estabeleceu que as políticas públicas urbanísticas deveriam ser construídas com a participação de todos os entes federados, ou seja, de forma integrada. Em oposição à ideia do centralismo que acontecia em momento anterior à CF de 1988, existe um princípio organizacional denominado federalismo (Baldi, 1999) que pressupõe a distribuição territorial do poder (Elazar, 1987). É uma espécie de governança multinível ou interfederativa, em que cada ente detém uma porção garantida de poder e que não pode ser retirada pelos demais entes (Baldi, 1999). A governança metropolitana está diretamente ligada à discussão sobre o federalismo, visto tratar-se, exatamente, do “arranjo institucional que viabiliza o exercício de competências de mais de um ente, num espaço que vai além dos limites político-administrativos e territoriais” de um município (Santos, 2018, p. 473).

Vários autores, como Jones (1970), Meny e Thoenig (1992), Dye (1984) e Frey (2000), chamam o complexo processo de construção de políticas públicas como Ciclo de Políticas Públicas. Saravia e Ferrarezi (2007) propõem um ciclo para o processo de construção de políticas públicas, composto pela formalização de uma agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de determinada política.

É importante destacar, nesse momento, que conceber e narrar o ciclo de política pública, chamando a atenção para suas etapas ou

fases, é uma abordagem meramente didática, pois o processo de política pública não se estabelece cumprindo necessariamente uma ordem ou linearidade.

A agenda constitui-se quanto os fatos sociais são reconhecidos com o *status* de “problema público” (Kingdon, 2006; Fuks, 2000; Saravia, 2006; Cobb e Elder, 1995). O primeiro passo para o estabelecimento da agenda pública é o reconhecimento social que é dado a uma questão, a um assunto público por parte de atores influentes (Fuks, 2000). De acordo com Kingdon (2006, pp. 227-228), a definição das agendas passa por três elementos: pelos problemas, pela questão política e pela participação dos atores visíveis. A questão política ocorre com mudanças de governos, de novas configurações partidárias ou ideológicas, por meio de negociações políticas e pelo uso de indicadores, que podem identificar e justificar os problemas. Já os atores visíveis são aqueles que detêm considerável atenção da imprensa e do público, como, por exemplo, o presidente da república, membros do Congresso Nacional, a mídia e partidos políticos (Kingdon, 2006).

Existem também aqueles que não têm poder de influenciar o que entra na agenda, são os atores invisíveis, que podem ser acadêmicos e agentes públicos da burocracia do Estado, assim como movimentos sociais e organizações não governamentais que se inserem no processo de política pública (Fuks, 2000; Borges, 2013).

Quanto aos tipos de agenda, este trabalho aborda a perspectiva de Cobb e Elder (1995), autores que adotam a existência de dois tipos de agendas políticas, a agenda sistêmica e a institucional. Segundo esses autores, a agenda sistêmica origina-se em ocasiões de controvérsias políticas, e essas

controvérsias envolvem questões das agendas sistêmicas locais, envoltas de normas, valores e ideologias, e numa “preocupação compartilhada” e na “percepção comum”, dando sustentação à criação da agenda. Já a agenda governamental ou institucional evidencia os vieses estruturais e institucionais dentro do sistema e caracteriza-se como um conjunto de questões definidas como mais importantes por quem decide.

Após a formulação de políticas públicas, por meio de constituição de uma agenda, ocorre o processo de implementação dessas políticas. O verbo implementar, segundo Pressman e Wildavsky (1984), vem do levar algo a cabo, realizar, cumprir, executar. Para os autores, desde o princípio, esse termo refere-se à uma ação e necessita ter como objeto uma política pública.

Para Ohlweiler (2007), implementação de políticas públicas está relacionada com a efetividade da ação governamental para fazer acontecer os planos construídos. No entanto, para Cline (2000), existe o “problema de implementação”, quando as políticas públicas não conseguem ser implementadas com sucesso. Um dos motivos, segundo o autor, está relacionado ao conflito de interesses. A solução para os problemas de implementação está ligada à cooperação dos participantes no processo, o que será possível mediante a construção de mecanismos que criem um contexto de cooperação entre os participantes.

A implementação corresponde “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (Silva e Melo, 2000, p. 4). Uma vez criada a política, presume-se um processo técnico de implementação, que deve ser precedido de um planejamento para a execução da

política pública (Pressman e Wildavsky, 1984). No entanto, todo o ciclo de políticas públicas deve ser objeto de muito diálogo e cooperação entre os diferentes atores envolvidos, o que é essencial para o processo de implementação (Ramos, 1989; Cline, 2000).

Cabe observar que, para a implementação de qualquer política pública, faz-se necessária uma capacidade estatal, constituída com equipe técnica, normativas e instrumentos. Em uma RM, essa estrutura também é necessária (Borges, 2013). A falta de uma estrutura de gestão metropolitana na RM pode resultar que esse arranjo não consiga se colocar enquanto órgão de planejamento. Recursos, espaço físico próprio, corpo técnico de carreira, assim como um orçamento específico para essas RMs, são necessários a fim de atender às demandas do planejamento territorial (Cunha, 2016).

Procedimentos metodológicos

Atentando-se ao objetivo da pesquisa, optou-se por desenvolver o presente trabalho, epistemologicamente, por meio do construcionismo social, compondo histórias a partir de diálogos com diferentes atores dessa arena de política pública e mobilizando diferentes narrativas circunscritas a ela, sobre o vivido e o praticado, bem como a literatura sobre o tema abordado, colocando a pesquisa no movimento da construção social de realidades (Spink, 2003, Borges, 2013).

O construcionismo social pode ser associado a uma maneira de contar e produzir o mundo, e demonstra a importância da narrativa na construção do processo científico (Spink,

2003; Ibañez, 2001), e busca, por meio do contar histórias, conceber uma narrativa como produção de sentidos (Spink, 2013; Gergen, 1997). Na pesquisa concebida por essa base epistemológica, cabe, ao pesquisador, encontrar meios de recontar ou renarrar histórias socialmente construídas e dar visibilidade ao(s) sentido(s) que se encontra(m) oculto(s) no(s) registro(s) (Borges, 2013). O construcionismo social tem como base a dimensão de que não existe verdade nem uma única forma de explicar a realidade, nada é natural em sociedade, tudo é construído socialmente.

A metodologia utilizada para este estudo se estabelece como a abordagem qualitativa. Creswell (2010, p. 44) destaca: “a pesquisa qualitativa é exploratória e conveniente quando o pesquisador não conhece as variáveis importantes a serem examinadas”, havendo um aprofundamento em relação à compreensão dos fenômenos sociais. A abordagem qualitativa tem como objeto de estudo “o nível dos significados, motivos, aspirações, atitudes, crenças e valores, que se expressam pela linguagem comum e na vida cotidiana” (Minayo e Sanches, 1993, p. 245). Nesse sentido, trata-se de um processo de produção de sentidos e não um ambiente (realidade) no qual o pesquisador se insere e apenas decodifica.

Com a revisão de literatura, o intuito foi contar, ao leitor, a história sobre a questão metropolitana no Brasil e o processo de criação de RMs. A coleta de dados teórico-empíricos deu-se em dois momentos. Primeiro, com uma pesquisa bibliográfica e documental, para a construção da evolução histórico-legal das RMs no Brasil. A mobilização das principais referências doutrinárias sobre o tema e a pesquisa documental incluíram documentos e legislação referentes à governança

interfederativa utilizados na presente pesquisa como dados secundários, como, por exemplo, o Estatuto da Metrópole.

Em um segundo momento, ocorreram entrevistas semiestruturadas com atores que representam as organizações públicas que estão vinculadas ao tema de pesquisa, sendo eles: 1) Helena Pereira,¹ integrante do Observatório das Metrópoles – Núcleo Maringá; 2) José da Silva, ex-deputado estadual, idealizador do projeto que criou a RMU; 3) João Bento, procurador do Ministério Público do Paraná, que abordou sua participação nos Fóruns Metropolitanos promovidos em outubro e novembro de 2015 pela Comissão de Assuntos Metropolitanos da Assembleia Legislativa do Paraná, que procurou discutir o Estatuto da Metrópole e também a necessidade de as RMs paranaenses se adequarem ao referido Estatuto para sua permanência ou extinção, bem como tratou da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI); 4) Alcides Ferreira, do Paranacidade/Sedu; 5) Antônio Oliveira, o então prefeito do município de Umuarama, em 2012, época em que foi instituída a RMU; 6) Francisco Souza, o atual prefeito de Umuarama; 7) Afonso Santos, o prefeito do município A, um dos municípios mais próximo de Umuarama; e 8) Luiz Franco, prefeito do município B, o mais distante da cidade-polo.

As entrevistas foram gravadas em áudio, após autorização, e transcritas posteriormente para apresentação e tratamento dos dados na forma de uma narrativa construída de modo relacional. A construção da narrativa na qual se tem a história do processo de criação e implementação da RMU tomou como base todas as narrativas produzidas com as entrevistas, documentos, registros e estudos técnicos, bem como normativas mobilizadas. Para a produção

dessa inteligibilidade, foram tomados, como referência, os escritos de Laurence Bardin (Bardin, 1977), sobre análise de conteúdo, e de Peter Spink (Spink, 2003), sobre campo-tema.

Para a análise dos resultados, foram concebidas algumas categorias a partir do estudo empírico, sendo elas: interesse de acesso a recursos, interesse de status; interesse de legado e currículo político; interesse eleitoreiro; interesse imobiliário; e interesse de troca de favores.

Antes de o artigo avançar aos interesses políticos inscritos no processo de criação e implementação da RMU, cabe, primeiro, caracterizar a região metropolitana em questão, destacando seu desalinhamento em relação às normativas que orientam e legitimam a constituição do território metropolitana no Brasil.

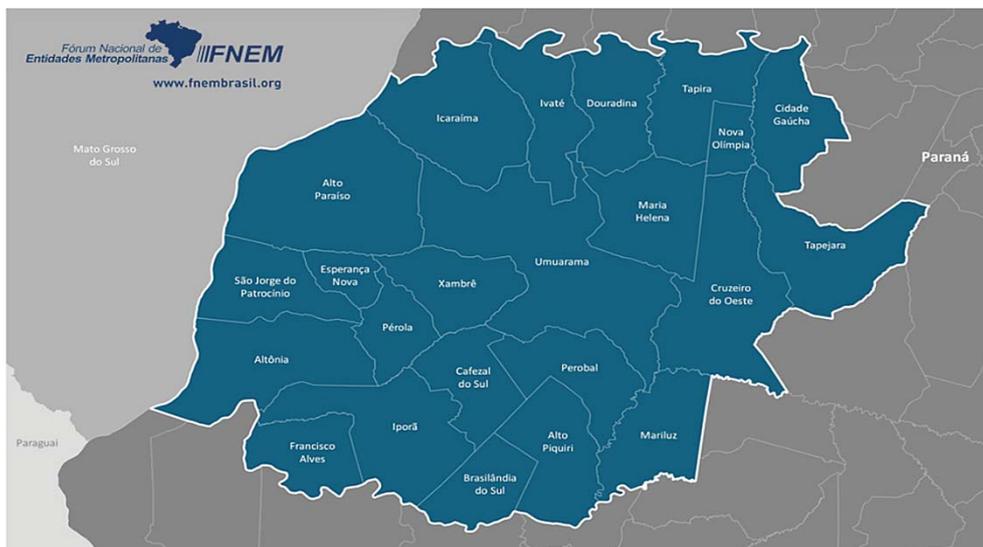
Caracterização da Região Metropolitana de Umuarama

Antes de responder diretamente ao objetivo do presente trabalho, é fundamental conhecer a caracterização da RMU, iniciando pelo município-polo, Umuarama.

Distante aproximadamente 560 km da capital do estado e população estimada em 111.557 habitantes, Umuarama é o 18º município mais populoso do estado e tem, como principais atividades, agricultura e pecuária de corte e a prestação de serviços (IBGE, 2018). A Figura 1 localiza o município de Umuarama e os demais municípios inscritos na RMU, concebendo o recorte metropolitano.

A RMU foi criada pela lei complementar estadual n. 149, de agosto de 2012, e teve como seu idealizador o ex-prefeito de Umuarama e ex-deputado estadual, José da Silva (Paraná,

Figura 1 – Região Metropolitana de Umuarama



Fonte: FNEM (2018).

2012). A população estimada para a RMU, em 2019, segundo o IBGE, é de 313.794 habitantes. Segundo o Iparde (2019), a RMU tem área territorial de 12.099,936km², o que representa cerca de 6% de todo o território do estado.

São 24 os municípios inscritos na RMU: Alto Paraíso, Alto Piquiri, Altônia, Brasilândia do Sul, Cafezal do Sul, Cidade Gaúcha, Cruzeiro do Oeste, Douradina, Esperança Nova, Francisco Alves, Icaraima, Iporã, Ivaté, Maria Helena, Mariluz, Nova Olímpia, Perobal, Pérola, São Jorge do Patrocínio, Tapejara, Tapira, Tuneiras do Oeste, Umuarama e Xambrê. Uma primeira observação é que 13, dos 24 municípios inscritos na RMU, se encontram a mais de 50 km da cidade-polo, Umuarama.

Uma tensão que se estabeleceu no processo de construção da inteligibilidade proposta pelo presente artigo envolve problematizar se a RMU atende aos requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrôpole, embora ela tenha sido constituída em 2012, data anterior à referida normativa.

Sabe-se que, pelas normativas vigentes, para que uma região se caracterize como RM, é necessário que a cidade-polo tenha influência de uma metrópole ou de um centro regional, isto é, tenha influência nacional ou sobre uma região, ou que se configure, ao menos, como uma capital regional nível B, conforme o parágrafo único do art. 2º da lei n. 13.089, de 2015.

Para tanto, foram mobilizados estudos realizados pelo IBGE: o APCUB (2016) e o Regic (IBGE, 2008 e 2020); e pela Sedu: o PDUR (2017 e 2018); para a análise da interação urbana da RMU na presente pesquisa.

Considerando os Regics, de 2008 e 2020, o nível de centralidade ou influência do município de Umuarama está na dimensão de um Centro Sub-regional A (IBGE, 2008 e 2020). Nesse primeiro requisito, observa-se que a RMU não se enquadra como RM. Segundo o IBGE (2016), os únicos dois municípios da RMU que constam do referido estudo são Umuarama, cidade-polo, e o município de Maria Helena, os quais apresentaram nível de integração mais significativa, compondo um arranjo populacional (AP).

Segundo o IBGE (ibid.), para que se configure uma forte intensidade relativa aos movimentos pendulares para trabalho e estudo, é necessário que o índice de integração seja igual ou superior a 0,17 para todos os municípios que compõem a RM. Observou-se, no estudo do IBGE, que o município de Maria Helena atingiu o valor mínimo que identifica movimentos pendulares entre o referido município e Umuarama. No entanto, os demais municípios inscritos na RMU não constam do estudo do IBGE, pois, de acordo com o IBGE (ibid.), todos os municípios que não alcançaram o índice mínimo de integração não foram listados na apresentação dos dados.

Um segundo requisito, ainda de acordo com o IBGE (ibid.), é que deve existir forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – quando o volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo, entre A e B, é igual ou superior a 10.000 pessoas. Segundo o estudo realizado pelo IBGE, apenas 1.484 pessoas trabalham e

estudam em outros municípios do arranjo populacional de Umuarama.

Com base nos dados levantados, observa-se que os municípios que compõem a RMU não têm a integração exigida pelo Estatuto da Metrópole, para uma RM. Embora os municípios de Umuarama e Maria Helena apresentem movimentos pendulares, não existe níveis elevados de interdependência entre esses dois municípios em relação aos demais inscritos na RMU. Não foi constatado elevada concentração urbana, segundo os critérios do IBGE e, por último, a cidade-polo, Umuarama, não se qualifica como capital regional B.

Segundo o Iparde (2017, p. 9), a Sedu manifestou-se contrária à manutenção de todas as RMs instituídas no estado do Paraná, a partir de 2012. Com exceção da RM de Cascavel, tomando-se como base o Estatuto da Metrópole, todas essas RMs não atendem a seus critérios.

Sobre o fato de a RMU ter sido instituída antes do Estatuto da Metrópole, Cunha (2016, p. 6) afirmou que a falta de critérios na CF de 1988, no que se refere à definição do que é ou não metropolitano, e o fato de ter dado aos estados a prerrogativa de instituir suas RMs abriram “um leque de possibilidades de institucionalização de Regiões Metropolitanas em que o processo de metropolização muitas vezes não está presente, como no caso de Umuarama, institucionalizada em 2012”. Portanto, também é tarefa das assembleias legislativas estaduais aprovar, por meio de projeto de lei complementar, a extinção de uma RM. Sendo assim, a Sedu encaminhou, à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, “proposta de lei estadual complementar para a extinção das quatro regiões metropolitanas que não mais seriam entendidas como tal”, o que incluiu a RMU (PDUR, 2017, p. 161).

Portanto, após apresentadas tais ponderações, o presente artigo volta-se a responder a principal pergunta de pesquisa: quais foram as motivações e os interesses que levaram a criação e manutenção da RMU, visto que os critérios técnicos não foram atendidos?

Os interesses políticos inscritos no processo de criação e implementação da RMU

Como se optou pela base epistemológica do construcionismo social para o desenvolvimento da pesquisa, temos como resultado a construção de uma inteligibilidade como a principal narrativa, a qual expressa os resultados da pesquisa. Trata-se de uma história que tem autoria, e ela não seria a mesma história se fosse contada por outra pessoa. No contar a história, existe um processo construído. Qual processo? Optou-se por contar essa história de modo não linear, a partir de uma escolha de temas e argumentos conforme foram sendo acessados em diferentes narrativas.

Tudo começa pela política pública, que conforme abordado, é o conjunto de ações dos governos que produzem efeitos específicos, que influenciam a vida dos cidadãos e têm como objetivo resolver problemas de interesse público. De acordo com as narrativas acessadas, a criação da RMU não teve como objetivo a resolução de problemas de interesse público. Não é possível identificar que ela se enquadra como uma legítima política pública, pois, embora alguns atores manifestem que seria um avanço para os municípios, os interesses políticos partidários, de status, e imobiliários

foram identificados nas várias narrativas como justificativa da criação da RMU e não os interesses públicos de fato, constituídos como problema público e significados socialmente.

Conforme as narrativas, a RMU entra na agenda por iniciativa de um deputado, José da Silva, responsável pelo projeto de lei que viria a criar a referida região metropolitana. Trata-se de um ator visível no processo de constituição de agenda. O discurso era propiciar o desenvolvimento da região: *“Foi pensando nesse desenvolvimento regional que eu criei a Região Metropolitana de Umuarama, porque todos os benefícios que vão para as capitais viriam para Umuarama [...] incentivos em infraestrutura, em saneamento básico”* (José da Silva, ex-deputado estadual). *“A criação da Região Metropolitana de Umuarama se justificou devido ser a região mais enfraquecida do Estado, e sem apoio do governo estadual [...] seria a redenção dessa região”* (Antônio Oliveira, ex-prefeito de Umuarama).

No presente estudo, optou-se pelos tipos de agenda defendidos por Cobb e Elder (1995): a agenda sistêmica e a agenda institucional. Segundo as narrativas, a questão da criação da RMU entra na agenda institucional quando seu projeto de criação é formalizado na Assembleia Legislativa do Paraná. Segundo Alcides Ferreira e o Ipardes (2017), mesmo tendo a Sedu dado parecer negativo para a criação da RMU, o ex-deputado José da Silva sustentou, na assembleia legislativa, o referido projeto contra o secretário da Sedu, Cesar Silvestre, e não cedeu à pressão, argumentando que o secretário não pressionou os comitês técnicos da Sedu para que se alterasse o parecer para favorável, demonstrando uma controvérsia política (Alcides Ferreira, Sedu).

Mas é necessário ir em busca de uma resposta à maior das inquietações do presente estudo, que diz respeito aos interesses políticos inscritos no processo que influenciaram a criação e a implementação da RMU, presentes na agenda sistêmica. A partir das narrativas auferidas, observa-se um movimento de construção de interesses das lideranças políticas, haja vista o vislumbrar dos ganhos que os “seus municípios” passariam a ter com a RMU. A esse respeito, João Bento, procurador do Ministério Público, argumentou o seguinte: “As pessoas acham que, criando uma RM, elas vão gerar de fato ganhos, vão trazer recursos para sua região”.

Nesse processo de construção do projeto de lei, fica evidente, por meio das narrativas, a expectativa dos benefícios para os municípios, e que, até pelo criador do referido projeto, esperava-se um aumento de empregos, pelo deslocamento de empresas para os municípios que ingressassem na RMU. Além disso, para o ex-prefeito de Umuarama, Antônio Oliveira, por ser uma RM, os municípios poderiam integrar o transporte coletivo intermunicipal e as tarifas de ligações telefônicas.

Durante as entrevistas, observou-se um ponto de divergência, quando os interlocutores foram questionados a respeito do aspecto conceitual: o que é uma RM e o que a caracteriza? Os prefeitos acessados, o ex-prefeito de Umuarama, Antônio Oliveira, e o atual prefeito de Umuarama, Francisco Souza, têm mais informações e conhecimentos sobre alguns termos técnicos, no que se refere ao tema metropolitano, em virtude da posição como gestores da cidade-polo da RMU; já os demais prefeitos acessados mostraram ter pouco ou nenhum conhecimento sobre o assunto. Isso denota que a questão metropolitana não é dialogada

pelos municípios que compõem a RMU. Existe um vazio em termos de alinhamento metropolitano, por não haver um pensar e planejar o território de modo integrado.

Quando questionados se a RMU possuía as características para ser uma RM, tanto o atual como o gestor anterior da cidade-polo afirmaram que a região de Umuarama não as possuía. Helena Pereira, do Observatório das Metrôpoles, João Bento, do Ministério Público, e Alcides Ferreira, da Sedu, também concordam que a RMU não tem as características necessárias de uma RM.

Em relação aos interesses, trata-se de um processo que começa a ser construído por meio do ex-deputado estadual José da Silva, a partir de uma necessidade ou de um desejo de deixar um legado, de deixar um registro no seu currículo e de vender um *status*, possibilidades aos municípios, no que diz respeito aos anseios por recursos. “Foi uma grande emoção ter um projeto dessa envergadura sendo aprovado no estado do Paraná [...] esse foi o grande feito desse projeto, que eu já me realizei como deputado” (José da Silva, ex-deputado estadual). Helena Pereira afirma que uma RM propiciaria tanto ao deputado, quanto ao prefeito, a inclusão do feito em seus currículos. Para Francisco Souza, prefeito de Umuarama, a RMU “foi questão política”, visando a aumentar os currículos dos parlamentares.

Outros interesses identificados nas narrativas foram de ordem político-eleitoreiros. José da Silva afirmou: “Você sabe que os governos, tanto estadual como federal, investem em grandes aglomerados, onde está o grande número de ‘eleitores’ [...] essa é a moeda do político! É voto, é voto!”. Para Helena Pereira, “a principal questão é eleitoral”. Segundo ela, os interesses têm motivação de construção

de palanque eleitoral nos municípios; além de realizar campanha para o deputado nas eleições posteriores, os prefeitos também têm “interesse eleitoral”.

Outro motivo de interesse em se fazer parte de uma RM foi o de acessar recursos: “os interesses são de o governo federal pôr mais recursos, principalmente a fundo perdido”. Segundo José da Silva, e mais três dos quatro prefeitos entrevistados, imagina-se que, fazendo parte de uma RM, o município vai acessar melhores condições para realizar investimento por parte de recursos da União e do estado. Porém, conforme abordado na revisão de literatura, não existe um financiamento metropolitano. Segundo Helena Pereira, isso demonstra ignorância dos gestores em imaginar que os municípios, pelo fato de pertencerem a uma RM, teriam direitos a acessar recursos.

Além desses interesses até aqui abordados, um dos motivos principais para a criação da RMU foi o interesse imobiliário. Francisco Souza mencionou o interesse pela criação da RMU voltado para o programa habitacional do governo federal: “vislumbraram esse desconto no Minha Casa Minha Vida, porque daria um boom, inclusive Umuarama foi beneficiada por isso... já se calcularam aqui em milhões”. Para o executivo da Sedu, Alcides Ferreira, o interesse na criação de novas RMs foi, em primeiro lugar, imobiliário. Segundo ele, o município, ao pertencer a uma RM, receberia um subsídio de R\$45.000,00 a mais, por imóvel, para sua aquisição, pelo programa de habitação do governo federal – PMCMV. Segundo o executivo da Sedu, os prefeitos acabaram se mobilizando devido à pressão dos empresários locais que queriam fazer novos loteamentos e casas. E, conforme o ex-deputado José da Silva, foram mais de 800 milhões de reais em subsídios aos

municípios que contrataram o financiamento habitacional do PMCMV, e tais valores puderam permanecer na RMU, movimentando, assim, a economia local.

Outro motivador para a criação de RMs, também acessado pela revisão de literatura, refere-se ao *status*. Nas narrativas, esse desejo também foi captado. Para Helena Pereira, do Observatório das Metrópoles, “como ninguém sabe o que significa ser incluído numa RM, a narrativa da inclusão na RM garante status, porque o prefeito bate no peito e diz ‘fui eu quem conseguiu incluir o nosso município na RMU’”. Segundo João Bento, não seria uma placa que garantiria o funcionamento da RM. Para o procurador, houve uma “glamorização” ou “fetichismo metropolitano”, o que elevou o interesse e, conseqüentemente, o aumento no número de RMs.

E, finalizando essa construção de inteligibilidade sobre os “interesses políticos”, a troca de favores foi outro motivo acessado nas narrativas. Helena Pereira descreve que os prefeitos que estabeleceram um acordo com o proponente do projeto de lei da RM “ficavam como devedores a realizar campanha na próxima eleição pra esse deputado em seus municípios”. Em relação a essa prática, observa-se o compromisso político firmado entre o então governador do estado com o ex-deputado José da Silva, ao sancionar o projeto de lei complementar da RMU: “E o governador Beto Richa então sancionou essa lei que tinha um compromisso comigo, e que se eu aprovasse a lei na assembleia, que ele sancionaria. E foi o que aconteceu” (José da Silva).

Sobre essa troca de favores, Alcides Ferreira elucida que o então governador Beto Richa, num primeiro momento, acatou o parecer de ordem técnica desfavorável da Sedu, o que

incluía a criação da RMU, mas, posteriormente, visto que necessitava de apoio dos prefeitos, sancionou as leis que aprovaram a criação das cinco últimas RMs paranaenses. Segundo Alcides Ferreira, o governador aprovou as RMs porque o “interesse político falou mais alto”.

É pertinente destacar que nenhum estudo que justificasse a instituição da referida RMU, abordando as FPICs, por exemplo, foi feito antecipadamente. No entanto, segundo José da Silva, foi intenso o trabalho nos “bastidores” da Assembleia Legislativa do Paraná. De acordo com o ex-parlamentar, ele teve que trocar, por algumas vezes, os relatórios nas comissões pelas quais o seu projeto tramitou. E, de acordo Alcides Ferreira, a Sedu negou o parecer para a criação da RMU, conforme já abordado.

Após a criação da RMU, segundo Alcides Ferreira e Francisco Souza, alguns municípios inscritos na Região Metropolitana de Umuarama começaram a questionar a impossibilidade de acesso aos recursos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).² Para Alcides Ferreira, muitos prefeitos, ao tomarem conhecimento dos critérios de elegibilidade aos recursos da Funasa, começaram a pleitear a saída da RM. Para o secretário executivo da Sedu, o mesmo que justificou a criação da RMU, um “casuísmo”, vai justificar também a sua extinção, devido à impossibilidade de acesso a recursos da Funasa, a fundo perdido, para investimento em saneamento.

João Bento e José da Silva também explicam outro desinteresse por parte dos municípios na RMU. Os entrevistados argumentaram sobre a perda da autonomia da gestão do território por parte dos municípios, na medida em que cada município, pelo fato de estar inscrito na RMU, precisaria agora se submeter ao

colegiado. “Para as decisões da RM, vou ter que ceder espaço para a minha autonomia... a decisão vai ser da governança”, ponderou João Bento. Já o ex-deputado disse por três vezes, em diferentes momentos, que a perda da autonomia ou, como ele chamou, “perda de poder” sobre os loteamentos foi um dos temores dos prefeitos.

Constatou-se, em todas as narrativas (documentos e entrevistas), que a RMU não foi implementada. No entanto, alguns programas de governo passaram a ser viabilizados na região de Umuarama devido à criação da RMU, como o PMCMV. Foram vários os projetos desse programa habitacional pulverizados na RMU, os quais somente se estabeleceram por essa RM se encontrar constituída, o que permitiu acesso ao financiamento de imóveis com valores e subsídios maiores, conforme já destacado.

A partir das histórias contadas, no que tange à gestão governança e governo metropolitanos, nada disso acontece na RMU. O governo metropolitano estabelecer-se-ia a partir da coordenação da Região Metropolitana. A gestão, por sua vez, estabelecer-se-ia por meios das políticas públicas metropolitanas implementadas na RMU. Já a governança se constituiria pelos espaços decisórios exercidos por atores de bases do governo, do Estado e da sociedade civil, envolvendo conselhos, câmaras técnicas e comunidade epistêmicas, por exemplo. Por não se efetivar nenhuma dessas práticas, isso fortalece a dimensão de ter apenas interesses pela criação e não pela implementação da RMU.

João Bento, procurador do Ministério Público, comenta algo que foi totalmente desconsiderado durante o processo de criação da RMU. Ele argumenta: “a Região Metropolitana não é geopolítica, ela é ‘fática’. Ou ela

acontece ou ela não acontece". Para que um projeto de lei complementar faça todo o percurso até ser sancionado, uma RM de fato já existe mesmo antes da sua instituição.

Conforme contado nessa história, os interesses políticos influenciaram o processo que levou à criação da RMU. Agora caberia, a esses mesmos atores políticos visíveis, a decisão pela correção do equívoco conceitual; ou, como disse Alcides Ferreira, o "*engano semântico*" ocorrido quando da criação da RMU? Os parlamentares só farão isso ao aprovarem um projeto de lei complementar estadual que promova a extinção da RMU e das demais RMs que não atendem aos critérios delimitados pelo Estatuto da Metrópole.

Considerações finais

A decisão tomada por criar a RMU foi com base em interesses políticos, eleitorais, imobiliários e desejo de *status*, e não com base em elementos técnicos e conceituais e muito menos tendo como referência problemas públicos legitimados em uma agenda sistêmica. Observa-se que não ocorreu a implementação da RMU porque o objetivo não era a implementação, era apenas a criação para, por exemplo, acessar os recursos do governo federal do PMCMV, sendo condição o *status* de RM.

Numa das narrativas, observa-se que uma das justificativas para a criação da RMU foi atender a uma demanda popular, como uma agenda social, com o acesso ao programa habitacional Minha Casa Minha Vida. Mas o que esteve por trás é uma elite econômica, interesses econômicos/imobiliários, utilizando de uma configuração territorial para acessar

recursos, tendo em vista que o PMCMV dimensionou a política de acesso a recursos, segmentando por municípios e regiões.

O processo de criação da RMU não partiu dos atores invisíveis, de movimentos sociais marginalizados, tentando chamar a atenção do poder público ou mobilizar a mídia por transportes melhores e mais integrados, ou mesmo por uma melhor condição de acesso às habitações. O processo partiu dos atores visíveis, interessados politicamente nos resultados.

Em tese, as políticas públicas são criadas a partir da necessidade de solucionar um problema público. No entanto, não existe um problema público que legitime a criação da RMU. O pensar a RMU existiu justamente no intuito de deixar um legado político, para o deputado e para os prefeitos, e como uma forma de acessar recursos. Há uma inversão da lógica do pensar as políticas públicas, inclusive sob a ótica do Estatuto da Metrópole.

O que se pode constatar é que a RMU não se caracteriza como uma RM, não atende aos requisitos do Estatuto da Metrópole. Embora tenha sido instituída antes da sanção do referido Estatuto, já existiam outras exigências nas legislações, como as FPICs que já se encontravam na CF de 1988. Não existem FPICs que sustentem a criação da RMU e, nesse âmbito, nem ao menos houve um estudo para tratar da legitimidade de criação da referida RM.

A partir desses resultados de pesquisa, é fundamental destacar que não existe um fundo de desenvolvimento metropolitano, seja no Brasil ou no Paraná, questão elementar para efetivar a política almejada pelo Estatuto da Metrópole. Além de o Estatuto não prever especificamente um financiamento metropolitano, desobrigando a União de dar apoio financeiro as RMs, no caso específico do estado

do Paraná, a legislação estadual também não previu a criação obrigatória de um fundo metropolitano para as RMs.

Outra modalidade de arranjo, com propósito de executar ações de interesse comum, são os consórcios públicos. Estes são arranjos institucionais voluntários, formados pela associação de mais de um ente da federação. A busca exclusiva por um título de Região Metropolitana tem levado muitas regiões a desconsiderarem outros arranjos regionais que poderiam ser mais eficientes

ao atendimento do interesse público. Esses arranjos institucionais, como os consórcios, por exemplo, poderiam atender aos interesses públicos para a Região de Umuarama? Essa pergunta se estabelece como sugestão para futuros estudos, o que envolve pensar a questão dos consórcios como instrumento de cooperação intermunicipal e interfederativa e que servem aos municípios que integram as regiões metropolitanas, principalmente aquelas que não atendem aos critérios estabelecidos pelo Estatuto da MetrÓpole.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3544-9046>

Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Administração, Programa de Mestrado em Administração. Maringá, PR/Brasil.

Universidade Cesumar, Graduação em Logística, Programa de Pós-Graduação em Logística, Maringá, PR/Brasil.

renato.oliver@outlook.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6008-9738>

Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Administração, Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e de Pós-Graduação em Administração. Maringá, PR/Brasil.

Observatório das MetrÓpoles, Núcleo Maringá. Maringá, PR/Brasil.

waborges@uem.br

Notas

- (1) Os nomes de todos os atores entrevistados foram trocados, a fim de preservar a privacidade das pessoas envolvidas.
- (2) A Funasa é uma fundação pública, vinculada ao Ministério da Saúde, que prevê recursos na área de saneamento básico para municípios com até 50 mil habitantes. Segundo a portaria n. 1.035, de 8 de agosto de 2017, do Ministério da Saúde, os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, mesmo aqueles que possuem até 50 mil habitantes, não podem se beneficiar dos recursos previstos pela Funasa (Brasil, 2017).

Referências

- ABRUCIO, F. L. (2010). "Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil". In: LEVY, E.; MEDEIROS, P. C. (orgs.). *Construindo uma Nova Gestão Pública*. Natal SEARHH/RN.
- APCUB – ARRANJOS POPULACIONAIS E CONCENTRAÇÕES URBANAS NO BRASIL (2016). Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em: 8 nov 2018.
- ASCHER, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, Éditions Odile Jacob.
- AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. (2000). Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, pp. 131-144.
- BALBIM, R. et al. (2012). "Desafios contemporâneos na gestão metropolitana". In: LINHARES, P. de T. F. (org.). *Federalismo à brasileira*. Brasília, Ipea.
- BALDI, B. (1999). Beyond the federal-unitary dichotomy. *Working Papers 99-7*. Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California.
- BARBOSA, K. S. (2010). *Por que a gestão da Região Metropolitana do Vale do Aço não sai do papel?* Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- BARDIN, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições 70.
- BERNARDES, L. et al. (1971). A Institucionalização das Regiões Metropolitanas. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, pp. 117-148.
- BORGES, W. A. (2013). *Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba*. Tese de doutorado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 set 2018.
- _____. (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho. Institui o Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 out 2018.
- _____. (2015). Lei n. 13.089, de 12 de janeiro. Institui o Estatuto da MetrÓpole. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 14 set 2018.
- _____. (2017). Ministério da Saúde. Portaria n. 1.035, de 8 de agosto. Aprova os critérios e os procedimentos básicos para aplicação de recursos orçamentários e financeiros, do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 9 ago. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/funasa/2017/prt1035_09_08_2017.html. Acesso em: 15 dez 2019.
- CARRERA-FREITAS, R. (2017). *A descentralização como estratégia democrática para o desenvolvimento: a Região Metropolitana de Salvador frente a outras experiências de gestão compartilhada*. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Católica do Salvador.



- CARVALHO, S. N. (2001). Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 4, pp. 130-135.
- CLINE, K. D. (2000). Defining the Implementation Problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford, v. 10, n. 3, pp. 551- 571.
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (2009). *Arranjos institucionais para a gestão metropolitana*. Rio de Janeiro, CNPq.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. (1995). "Issues and agendas". In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. (orgs.). *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River/NJ, Prentice Hall.
- CRESWELL, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre, Artmed.
- CUNHA, F. C. A. (2014). Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento Econômico*. Curitiba, Ipardes, v. 35, n. 127, pp. 181-202.
- _____. (2016). A região como fruto de enunciados políticos e o descompasso entre institucionalidade e espacialidade nas Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá. *Revista Formação* (online), v. 3, n. 23, pp. 5-22.
- DYE, T. R. (1984). *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- ELAZAR, D. J. (1987). *Exploring federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- FERNANDES JUNIOR, E. (2003). O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte, ano 2, n. 12, pp. 1191-1195.
- _____. (2004). Gestão metropolitana. *Cadernos de Escola da Legislatra*. Belo Horizonte, n. 12, v. 7, pp. 68-87.
- FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. (2015). A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 3, pp. 295-309.
- FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (2018). *Conheça as regiões metropolitanas do estado*. Disponível em: <http://fnembrasil.org/pr/>. Acesso em: 20 nov 2018.
- FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 21, pp. 211-259.
- FUKS, M. (2000). Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BID*, n. 49, pp. 79-94.
- GERGEN, K. J. (1997). The place of the psyche in a constructed world. *Theory Psychol*, v. 7, n. 6, pp. 723-746.
- GRAU, E. R. (1974). *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo, José Bushatsky.
- _____. (1975). Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 40, pp. 25-48.
- IBAÑEZ, T. (2001). *Municipiones para disidentes: realidad, verdad, política*. Barcelona, Gedisa.



- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008). *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf. Acesso em: 11 nov 2019.
- _____. (2010). Brasília – DF. População do Brasil é de 190.732.694 pessoas. In: Censo. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia;id=3;idnoticia=1766;busca=1;t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>. Acesso em: 28 set 2018.
- _____. (2016). Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 11 nov 2019.
- _____. (2018). Unidades Territoriais do Nível Região Metropolitana. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N7>. Acesso em: 12 nov 2018.
- _____. (2020). Regiões de Influência das Cidades 2018. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 12 dez 2020.
- IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2019). *Perfil da Região Metropolitana de Umuarama*. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=925&btOk=ok. Acesso em: 1º maio 2020.
- JONES, C. (1970). *Introduction to the study of public policy*. Belmont, CA, Wadsworth.
- KINGDON, J. (2006). “Como chega a hora de uma ideia?” In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília, DF, Enap, v. 1.
- KLINK, J. J. (2009). Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*. Porto Alegre, v. 32, n. 2, pp. 217-226.
- MACHADO, A. V. et al. (2016). O fetiche metropolitano: colocando as ideias em ordem com o Estatuto da Metrôpole. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*. Curitiba. ano 3, n. 5, pp. 27-41.
- MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.) (2018). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília, Ipea.
- MENY, I.; THOENIG, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. (1993). Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 9, n. 3, pp. 239-262.
- MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G. S. (2018). A caracterização das Regiões Metropolitanas catarinenses e o Estatuto da Metrôpole. *Geosul*. Florianópolis, v. 33, n. 67, pp. 38-60.
- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. (2001). Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, v. 1, maio.
- MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. (2015). Estatuto da metrôpole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Informativo Observatório das Metrôpoles*. Rio de Janeiro, pp. 1-14.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÔPOLES/IPPUR/FASE (2008). *Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas o Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 13 nov 2018.
- OHLWEILER, L. (2007). A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito Administrativo moderno. *Verba Juris*, ano 6, n. 6.

- PARANÁ. (2012). Lei complementar n. 149 de 22 de agosto. Diário Oficial n. 8782 de 22 de agosto. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&co_dAto=73373&indice=1&totalRegistros=5. Acesso em: 27 jan 2019.
- PDUR – Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o estado do Paraná (2017). Curitiba, Sedu. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_1_20200310.pdf. Acesso em: 2 jul 2019.
- _____. (2018). Curitiba, Sedu. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_2.pdf. Acesso em: 13 dez 2019.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (1984). *Implementation*. Berkeley, University of California.
- RAMOS, A. G. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- SANTOS, A. E.; PEIXINHO, D. M. (2015). Processo de conurbação: elementos espaciais do fenômeno em área não metropolitana. *Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia*. Rio Claro, jan/jun, pp. 35-52.
- SANTOS, M. O. (2018). "Interpretando o Estatuto da Metrôpole: comentários sobre a lei n. 13.089/2015". In: MARGUTI, B. O.; COSTA M. A.; FAVARÃO C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília, Ipea.
- SARAVIA, E. (2006). "Introdução à teoria da política pública". In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília, Enap, v. 1.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (2007). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília, Enap, v. 1.
- SECCHI, L. (2010). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP*. Campinas, Unicamp, n. 48, pp. 1-16.
- SOUZA, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, v. 59, pp. 137-158.
- SPINK, M. J. (2013). "Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas". In: SPINK, M. J. (org.) *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. Edição virtual.
- SPINK, P. K. (2003). Pesquisa de campo em Psicologia Social: uma perspectiva pós construcionista. *Psicologia e Sociedade*. Belo Horizonte, v. 15, n. 2, pp. 18-42.
- SPOSITO, M. E. B. (2001). "A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais". In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A. SEABRA, O. C. de L. (orgs.). *O espaço no fim do século: a nova raridade*. São Paulo, Contexto.
- TAVARES, L. P. O. (2004). *São José dos Pinhais no contexto da recente industrialização metropolitana: reflexos socioespaciais*. Dissertação de mestrado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.

Texto recebido em 10/jun/2020

Texto aprovado em 4/nov/2020



Political interests in the creation process of the Metropolitan Region of Umuarama, State of Paraná

Os interesses políticos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama, PR

Renato Alves de Oliveira [I]
William Antonio Borges [II]

Abstract

In this work, an attempt was made to build an intelligibility about the political interests registered in the process of creating the Umuarama Metropolitan Region (UMR). To this end, the research mobilized the legislation in force, the Metropolitan Statute, legal basis for the metropolitan dynamics and which establishes criteria for the institution of new MRs. The theoretical course addressed the literature on the metropolitan issue in Brazil and on the public policy process. The methodology employed involved documental research and field research conducted through semi-structured interviews. As a result, the constructed narrative tells us that the decision to create the UMR was based on political interests, linked to the status of belonging to an MR, real estate and voters interests.

Keywords: Umuarama Metropolitan Region; interfederative governance; political interests; public policies.

Resumo

Neste trabalho, buscou-se construir uma inteligibilidade sobre os interesses políticos inscritos no processo de criação da Região Metropolitana de Umuarama (RMU). Para tanto, a pesquisa mobilizou a legislação vigente, o Estatuto da Metr pole, base jurídica para a dinâmica metropolitana e que estabelece critérios para a institui o de novas RMs. O percurso teórico abordou a literatura referente à questão metropolitana no Brasil e sobre o processo de políticas públicas. A metodologia empregada envolveu pesquisa documental e pesquisa de campo realizadas por meio de entrevistas semi-estruturadas. Como resultado, a narrativa construída conta-nos que a decisão de cria o da RMU foi baseada em interesses políticos, vinculados ao status de pertencer a uma RM, interesses imobiliários e eleitores.

Palavras-chave: *Região Metropolitana de Umuarama; governança interfederativa; Estatuto da Metr pole, interesses políticos.*



Introduction

Nowadays the metropolitan matter is one of the most challenging in the Brazilian urban agenda besides being strategic for the towns to face their passive history. (Marguti; Costa and Favarão, 2018). Expressive worldwide transformations since the 1970s showed notable changes, both in urban network and in the urban space (Sposito, 2001). According to IBGE (2010), the Brazilian urbanization rate is about 84.4% of the population, and a large part of that population lives in a Metropolitan Region (MR).

A Metropolitan Region (MR) is made of a metropolis or regional capital and a group of neighboring municipalities that integrate planning, organization and execution of Public Functions of Common Interest (PFCI). MRs represent a development factor, once the largest city has a major role in the integration and development process of the others that make up the Metropolitan Agglomeration (Bernardes et al., 1971). In addition, in the metropolitan context, municipalities that mean to be part of an MR expect receiving federal resources destined to MRs or getting benefits, such as integration of public transport (Borges, 2013).

When the federal law n. 13.089, of 2015, was promulgated, the Metropolitan Statute established the guidelines for the integration and articulation of public policies in MRs, Urban Agglomerations (UAs) and Micro-regions (Moura and Hoshino, 2015) and provided for metropolitan governance and PSCI. To define an MR, the Metropolitan Statute created criteria to measure the influence of the policy and established that the studies developed and

made available by IBGE were used. However, political interests have showed disrespect to some guidelines of the Metropolitan Statute, such as the PSCIs, which resulted in creating many MRs (Moura and Hoshino, 2015; Moraes, Guarda and Zacchi, 2018).

The State of Paraná holds 8 out of the 74 MRs formally made up in Brazil (IBGE, 2018). Umuarama Metropolitan Region (UMR) is one of them, estimating a population of 313,794 inhabitants (Ipardes, 2019). According to data in the publication Population Arrangements and Urban Concentrations in Brazil (IBGE, 2016), and in the study called "Urban and regional development policy for the State of Paraná (PDUR, 2017), the municipality of Umuarama does not qualify as regional capital of Level B, and its MR does not present minimum elements that show the interdependence between the municipalities, which according to the Metropolitan Statute, shows the absence of legitimacy to remain as a MR. Since the mentioned political interests have disregarded some guidelines of the Metropolitan Statute, this paper means to build an intelligibility about the political interests inscribed in the process of creation and implementation of the UMR in the Metropolitan Statute.

This article is divided in five sections, started by the introduction. In the second section the mobilization and composition of the theoretical aspects that justified the present paper can be found, being that a reading about the metropolitan issue in Brazil, the Metropolitan Statute, the characterization of an MR, the arbitrary creation of MRs in Brazil, the prevalence of political criteria in this area and the Public Policy cycle process – which means to theoretically support the dynamics

of creating and implementing an MR. In the third section, the methodological procedures used for the development of the research are presented, highlighting the records mobilized and produced in the field, and their treatment. The fourth section comprises the construction of an intelligibility about the political interests inscribed in the process of creation and implementation of the UMR. This study then leads to the last remarks.

The metropolitan issue in Brazil

The metropolitan issue in Brazil arises in the 1950s, in the process's context of an intensification of industrialization and urbanization in the country. In the 1970s, there was an inversion regarding the use and occupation of the national territory, when the Brazilian people could be found mostly in urban centers, mainly in the metropolises that were being made up (Barbosa, 2010). However, cities were not prepared for an enormous wave of migrants (Tavares, 2004). Many went beyond their political and administrative limits and "were incorporated into the pole cities, integrating what was conventionally called the metropolitan area", resulting in large urban centers and several characteristic problems such as "insufficient basic equipment and housing network, deficiencies in the transport system and flow." (Carrera-Freitas, 2017, p. 81).

The first debates on the metropolitan issue started in the 1960s, during the military government, in the 1967 Federal Constitution (FC) and in the 1969

Constitutional Amendment. The Union alone had the responsibility to establish MRs. The first eight MRs were instituted in 1973 by complementary federal law n. 14, namely: the MRs of São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém and Fortaleza (Azevedo and Mares Guia, 2000). In the following year, 1974, the Metropolitan Region of Rio de Janeiro was created by complementary law n. 20. This first moment is marked by an authoritarian and centralist model, with metropolitan management based on the states, but under powerful control of the federal government (Observatório das Metrôpoles, 2008).

The complementary law n. 14, of June 8, 1973, granted the states the management of metropolitan regions (Fernandes Jr., 2004). However, the Federal Constitution (FC) of 1988, art. 25, § 3, had the competence of establishing MRs in the states (Carrera-Freitas, 2017).

Regarding the metropolitan urban policy plan, the 1988 Constitution, art. 18, changes the status of municipalities to a federated entity and their role to that of protagonist in implementing urban policy, according to art. 182, aiming to "ordering the full development of the city's social functions and guaranteeing the well-being of its inhabitants" (Brazil, Federal Constitution, 1988).

The 1988 FC also requires that the construction of urban public policies must occur with the participation of all federated entities (Souza, 2003). Thus, it was still necessary to create a legislation that would regulate the coexistence of federated entities, a metropolitan management based on policies as an instrument of legal basis for the entire metropolitan dynamics.

The Metropolitan Statute

MRs can represent a locus of development, in which the polo cities play an important role to the process of regional integration and the concrete possibility to advance in the proposal of a democratic public management (Klink, 2009; Bernardes et al., 1971). Some specialists believe that the major problems of metropolitan management originate from the lack of well-defined legal-institutional order about MRs, UAs and micro-regions (Santos, 2018; CNPq, 2009, p. 526; Grau, 1974, p. 26; Fernandes Junior, 2003; Balbim et al., 2012).

One of the first laws and that signaled the need to plan MRs, was the federal law n. 10,257 (Brasil, 2001), the Statute of the City. According to that Statute all municipalities with over twenty thousand inhabitants that integrated an MR, or that made up themselves as a tourist location would need to prepare a Master Plan (Borges, 2013), which under the terms of article 40, § 1, of the Statute of the City, is the basic instrument of urban planning policy (Carvalho, 2001).

Only on January 12, 2015, the federal law n. 13,089 called Metropolitan Statute was promulgated. The sanction of this law brought normative content, general guidelines for MRs and UAs, serving as the major instrument of legal basis (Santos, 2018), such as inter-federative governance. Although the 1988 FC had already dealt with several principles to guide an MR, the inter-federative governance was only mentioned in the Statute of the City and later reaffirmed in the Metropolitan Statute (Carrera-Freitas, 2017).

An inter-federative governance occurs through a territorial pact signed between municipalities and the state in order to

conduct urban-regional plans and policies of different sectors, involving the three federative entities, with the purpose of finding and implementing solutions to common problems of the municipalities that integrate an MR (Borges, 2013).

The Metropolitan Statute also determines general rules for the elaboration of an Integrated Urban Development Plan (IUDP). The IUDP, according to article n. 2, item VI, is an “instrument that establishes economical and financial viability and management the guidelines for strategic territorial development and structuring projects at the metropolitan region and urban agglomeration based on a permanent process of planning” (Brasil, 2015). The IUPD must be instituted by a state law, guide urban-regional development, and establish the bases for joint action between states and municipalities (Carrera-Freitas, 2017).

The IUPD raises the challenge of reaching the highest potential strength in the arrangements for inter-federative governance. The initial deadline for the IUPDs to be ready would be January 2018. However, that was not what happened (Moraes, Guarda and Zacchi, 2018). The period was extended until the end of 2021 through the provisional measure no. 818, of January 11, 2018, which also approved the end of accountability for administrative improbity of governors who cannot approve the IUPDs.

It is pertinent to highlight that besides the fact that the governor of each state no longer incurs administrative improbity, if this government does not elaborate the IUPDs, there would not be any provision for funds for the financing of metropolitan policies, which dissipated the strength of the Metropolitan

Statute in an institutional gap (absence of metropolitan management and governance of inter-federative coordination) to deal with the metropolitan issue in Brazil, which has contributed to the fading of the meaning of metropolitan region.

The characterization of a metropolitan region

To understand what characterizes an MR, it is necessary to understand what a metropolis is. For Ascher (1995), a metropolis is an urban agglomeration (UA), with hundreds of thousands of inhabitants, which maintains economic relations with other UAs. Bernardes et al. (1971, p. 121) highlights other characteristics such as great concentration of people, high complexity, intense flow of people, equipment in the quantity and quality proportional to a national or regional center.

Something that also characterizes a metropolis, according to IBGE (2008), is its size. For that Institute, those urban centers have over one million inhabitants, with a strong socioeconomic relationship between the municipalities that compose it and which plays an important economic role in regional or national territorial management. Conurbation is also a common process in metropolises, the result of the meeting of urban centers that grew until they touch, merging into a single urban spot, even if the limits established politically are maintained (Souza, 2003). Besides proximity, it is necessary for the municipalities to establish social and economic bonds, the result of spatial interactions

between the municipalities (Santos and Peixinho, 2015). However, conurbation is not mandatory. There are metropolises that, even though not disturbed, exercise economic influence over other municipalities, such as Manaus, for instance (Borges, 2013).

Once understood what a metropolis is, it is necessary to conceptualize an MR and characterize it. For Grau (1975), besides intense urbanization and marked demographic density, MR needs to be a pole and community of socioeconomic activities and have its own structure that facilitates peculiar flows.

In 1969, at the 1st National Conference on Geography and Cartography, some argued the metropolitan area in Brazil should obey three criteria: population, activity and integration. Integration between the municipalities must be measured, according to IBGE, through the analysis of commuting movements. The latest study on Population Arrangements and Urban Concentrations in Brazil (APCUB), published in 2016, by IBGE, brings an analysis of commuting movements in all urban agglomerations in Brazil. The more intense the commuting between the municipalities, the greater the chances of high levels of interdependence between the municipalities (Carrera-Freitas, 2017).

However, the main legal basis for the characterization of an MR is the Metropolitan Statute which requires that new MRs can only be instituted if the criteria defined and made available by IBGE are observed, including the pendular movements, and that the metropolis must have national influence or over a region and that is configured, at least, as a regional capital level B, as provided in the sole paragraph of art. 2nd of law n. 13,089, 2015.

Another basic principle that characterizes an MR is the Public Service of Common Interest (PSCI), the essence or justification for the institutionalization of these territorial units (Santos, 2018). According to art. 2nd, II, a PSCI is the concrete existence of public policy or the action inserted in it, which implementation by a municipality in isolation is not workable or affects neighboring municipalities. Through PSCIs, the Metropolitan Statute intends to operationalize the duty of cooperation between federative entities in the management's face of common problems (ibid.). According to the Statute, the complementary state laws that institute MRs and UAs must provide for the member municipalities and the PSCIs, the structure of inter-federative governance, the means of social control of the organization, the planning and the execution of the PSCIs (ibid.).

Despite of what has been said so far, the requirements and justifications for the institution of MRs, it is observed that the creation of MRs since the FC of 1988, has occurred arbitrarily, according to the next subsection.

The arbitrary creation of metropolitan regions in Brazil: prevalence of political criteria

Even though the Metropolitan Statute establishes a characterization for MRs, presenting minimum criteria for their constitution, specialists argue these requirements could be even more restrictive (Moura and Hoshino, 2015), because

according to studies carried out by using IBGE criteria, out of population cuts of medium and large urban concentrations, 26 large urban concentrations with over 750,000 inhabitants were identified, while only 12 are legitimized as metropolises, different from the 74 existing MRs today (Moraes, Guarda and Zacchi, 2018). It is pertinent to point out that IBGE legitimizes the existence of 15 metropolises in Brazil, by updating the Regic (Regions of Influence of Cities) in 2020, namely: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Brasília, Goiânia, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Curitiba, Florianópolis and Porto Alegre.

For Moura and Firkowski (2001, p. 107), the “desire for status” is what seems to prevail, and that “more than creating regions, metropolises are instituted, associated with the symbolic weight that relates them to progress and modernity”. This “Metropolitan Fetish” movement reflects a thought that being or belonging to an MR “provides benefits, usually public funds” (Machado et al., 2016, p. 37). Many municipalities yearn to be part of an MR, in the expectation of access to federal resources through the Ministry of Cities, aimed at MRs, and to get benefits, such as integration of public transport, greater political representation in the fight for budgetary increases with the Union, and integrating the telephone system (Borges, 2013). In recent years, one of the few public policies that has given MRs a different treatment is the “Minha Casa Minha Vida Program” (MCMVP), for raising the subsidy and the maximum value of the property to the municipalities that integrate these territories (Cunha, 2014).

Regarding resources and financing for MRs, previous legislation provided for federal and state resources such as complementary law n. 14/1973 and federal decree n. 73,600, of February 1974 (Santos, 2018, p. 463). However, currently, in Brazil, there are no financial resources, at the federal level, for metropolitan policies. There is still a belief that financing programs like those that existed in the 1970s can be resumed (Cunha, 2014; Borges, 2013).

Observing the recent history of the creation of metropolitan regions by the states, after the 1988 Constitution, most do not meet the technical requirements of the current legislation (Fernandes and Araújo, 2015) and do not express integrated territorial dynamics. Besides that, most of its municipalities do not share Public Functions of Common Interest, incurring only a regional fragmentation, weakening the possibility of constituting effective metropolitan governance and management (Santos, 2018).

Metropolitan Regions in the State of Paraná

In recent history, the state of Paraná has also led to the creation of MRs without more precise and consistent criteria, as defined by the Metropolitan Statute. There are eight MRs in the state, involving 194 of the 399 municipalities in Paraná (PDUR, 2017): MR of Apucarana, MR of Campo Mourão, MR of Cascavel, MR of Curitiba, MR of Londrina, MR of Maringá, MR of Toledo and MR of Umuarama. According to PDUR (2017),

other eight MRs are being processed by the Legislative Assembly of Paraná, namely: Cianorte, Cornélio Procópio, Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Paranavaí, Pato Branco and União da Vitória.

Considering eight MRs formally made up in the state of Paraná, three stand out: MRs of Curitiba, Londrina and Maringá (Cunha, 2014), but only the MR of Curitiba started the preparation of the IUDP (FNEM, 2018). According to the Urban and Regional Development Policy for Paraná (URDP, 2017; 2018), the scenario in Paraná is not different from the rest of the country, characterized by the widespread proliferation of MRs, the lack of unique criteria and the inadequacy of the new precepts established by the Metropolitan Statute.

Among the MRs in Paraná, there is the Umuarama Metropolitan Region (UMR), object of the present study. Created by the state complementary law n. 149, as of August 2012, it has 24 municipalities registered (Paraná, 2012) and a population of 313,794 inhabitants (Ipardes, 2019). UMR will be covered in a later subsection.

It is pertinent to highlight that an MR represents an integrated intercity territory, the basis for structuring plans and actions for territorial, urban and social development (Abrucio, 2010; Bernardes et al., 1971). In this sense, it is necessary to develop public policies that are also integrated, especially for metropolitan territory.

It is pertinent to mobilize the theoretical contribution on the public policy cycle, mainly to understand the formulation and implementation process, in order to support the reading on the UMR.

The public policy cycle: formulation of public policy in the constitution's context of the agenda and its implementation

Before addressing the public policy cycle, it is necessary to mobilize what they understand as public policy. For Secchi (2010) and Frey (2000), the field of public policy appears when different actors, interests and resources, constrained by the political system (polity), establish themselves in the political arena (politics), even from different understandings about the public problem, and act to plan alternatives and decide. Public policy is when public decisions with a view to “preventive or corrective actions or omissions, aimed at maintaining or changing the reality of one or several sectors of social life, through the definition of objectives and performance strategies and allocation resources needed to achieve the established objectives” (Saravia, 2006, pp. 28-29).

The 1988 Constitution established that public urban policies should be built with the participation of all federated entities, that is, in an integrated manner. In opposition to the idea of centralism that happened before the 1988 FC, there is an organizational principle called federalism (Baldi, 1999) that presupposes the territorial distribution of power (Elazar, 1987). It is a kind of multilevel or inter-federative governance, in which each entity has a guaranteed portion of power and which cannot be withdrawn by other entities (Baldi, 1999). Metropolitan governance is directly linked to the discussion on federalism, since it is, precisely, the “institutional arrangement

that enables the exercise of the powers of over one entity, in a space that goes beyond the political-administrative and territorial limits” of a municipality (Santos, 2018, p. 473).

Several authors, such as Jones (1970), Meny and Thoenig (1992), Dye (1984) and Frey (2000), call the complex process of building public policies as the Public Policy Cycle. Saravia and Ferrarezi (2007) propose a cycle for building public policies, comprising the formalization of an agenda, elaboration, formulation, implementation, execution, monitoring and evaluation of a policy.

It is important to highlight, at this moment, that conceiving and narrating the cycle of public policy, drawing attention to its stages or phases, is a purely didactic approach, as the public policy process is not established by fulfilling an order or linearity.

The agenda is made up when social facts are recognized with the status of “public problem” (Kingdon, 2006; Fuks, 2000; Saravia, 2006; and Cobb and Elder, 1995). The first step in establishing that the public agenda is the social recognition that is given to an issue, to a public issue by influential actors (Fuks, 2000). According to Kingdon (2006, pp. 227-228), the definition of agendas involves three elements: problems, political issues, and the participation of visible actors. The political issue occurs with changes in governments, new party or ideological configurations, through political negotiations and through the use of indicators, which can identify and justify the problems. Visible actors are those that hold considerable attention from the press and the public, such as, for example, the president of the republic, members of the National Congress, the media and political parties (Kingdon, 2006).

There are also those who do not have the power to influence what goes on the agenda. They are the invisible actors, who can be academics and public agents of the State bureaucracy, and social movements and non-governmental organizations that are part of the public policy process (Fuks, 2000; Borges, 2013).

As for the agenda, this paper addresses the perspective of Cobb and Elder (1995), authors who adopt the existence of two types of political agendas: the systemic and the institutional agenda. According to these authors, the systemic agenda originates in occasions of political controversies and these controversies involve issues of the local systemic agendas, surrounded by norms, values and ideologies, and in a “shared concern” and in “common perception”, supporting the creation of the agenda. The governmental or institutional agenda highlights the structural and institutional biases within the system and is characterized as a set of issues defined as most important by those who decide.

After the formulation of public policies, through the constitution of an agenda, implementing these policies happens. The budget to do so, according to Pressman and Wildavsky (1984), comes from carrying out something, accomplishing, fulfilling, executing. For the authors, since the beginning, this term refers to an action and needs to have a public policy as its object.

For Ohlweiler (2007), implementation of public policies is related to the effectiveness of government action to make the plans happen. However, for Cline (2000), there is the “implementation problem”, when public policies cannot be successfully implemented. The solution to the implementation problems is linked to the cooperation of the participants

in the process which will be possible through the construction of mechanisms that create a context of cooperation between the participants.

The implementation corresponds to “the execution of activities [...] to get goals defined in the policy formulation process” (Silva and Melo, 2000, p. 4). Once the policy is created, a technical implementation process is assumed, which must be preceded by a plan for implementing public policy (Pressman and Wildavsky, 1984). However, the entire public policy cycle must be the subject of dialogue and cooperation between the different actors involved, which is essential for the implementation process (Ramos, 1989; Cline, 2000).

For implementing any public policy, a state capacity is required, constituted with technical staff, regulations and instruments. In an MR, this structure is also necessary (Borges, 2013). The lack of a metropolitan management structure in the MR may cause this arrangement not being able to place itself as a planning body. Resources, own physical space, career technical staff, and a specific budget for these MRs are necessary in order to meet the demands of territorial planning (Cunha, 2016).

Methodological procedures

After giving attention to the research aim, it was developed the present work, epistemologically, through social constructionism, composing stories based on dialogues with different actors in this public policy arena and mobilizing different narratives

circumscribed to it, about what was lived and practiced, and the literature on the topic addressed, placing research in the movement of social construction of realities (Spink, 2003; Borges, 2013).

Social constructionism can be associated with a way of telling and producing the world, and shows the importance of narrative in the construction of the scientific process (Spink, 2003, Ibañez, 2001), and seeks, through storytelling, to conceive a narrative as production of meanings (Spink, 2013; Gergen, 1997). In the research conceived by this epistemological basis, it is up to the researcher to retell or re-create socially constructed stories and give visibility to the meaning(s) hidden in the record(s) (Borges, 2013). Social constructionism is based on the dimension that there is no truth or a single way of explaining reality, nothing is natural in society, everything is socially constructed.

The method used for this study is established as the qualitative approach. Creswell (2010, p. 44) highlights: "qualitative research is exploratory and convenient when the researcher does not know the important variables to be examined", deepening the understanding of social phenomena. The qualitative approach has as its object of study "the level of meanings, motives, aspirations, attitudes, beliefs and values, which are expressed through common language and in everyday life" (Minayo and Sanches, 1993, p. 245). In this sense, it is producing meanings and not an environment (reality) in which the researcher is inserted and only decodes.

The literature review was made intending to tell the reader the story of the metropolitan issue in Brazil and creating MRs. The collecting

of theoretical-empirical data took place in two stages. First, with a bibliographic and documentary research, for the construction of the historical-legal evolution of MRs in Brazil. The mobilization of the main doctrinal references on the subject and documentary research included documents and legislation referring to the inter-federative governance used in this research as secondary data, such as the Metropolitan Statute.

The second step was made of semi-structured interviews with actors representing public organizations that are linked to the research theme, namely: 1) Helena Pereira,¹ member of the Observatório das Metrôpoles – Núcleo Maringá; 2) José da Silva, former state deputy, creator of the project that created UMR; 3) João Bento, Attorney of the Public Ministry of Paraná, who addressed his participation in the Metropolitan Forums promoted in October and November 2015 by the Metropolitan Affairs Committee of the Legislative Assembly of Paraná, which sought to discuss the Metropolitan Statute and also the need for Paraná MRs adapt to said Statute for its permanence or extinction, and dealing with preparing Integrated Urban Development Plans (IUDP); 4) Alcides Ferreira, from Paranacidade/Sedu; 5) Antônio Oliveira, the then mayor of the municipality of Umuarama, in 2012, when the UMR was instituted; 6) Francisco Souza, the current mayor of Umuarama; 7) Afonso Santos, the mayor of municipality A, one municipality close to Umuarama; and 8) Luiz Franco, mayor of municipality B, the furthest from the hub city.

The interviews were recorded on audio, after authorization, and later transcribed for presentation and treatment of the data as a

narrative constructed in a relational way. The construction of the narrative in which the history of the creation and implementation process of UMR is based was based on all the narratives produced with the interviews, documents, records and technical studies, and mobilized norms. For the production of this intelligibility, the writings of Laurence Bardin (1977), on content analysis, and Peter Spink (2003), on field-theme reference.

For the analysis of the results, some categories were conceived from the empirical study, which are: interest in access to resources, interest in status; legacy interest and political curriculum; electoral interest; real estate interest; and interest in exchanging favors.

Before the article advances the political interests inscribed in creating and implementing the UMR, it is vital to first characterize the metropolitan region in question, highlighting its misalignment in relation to the norms that

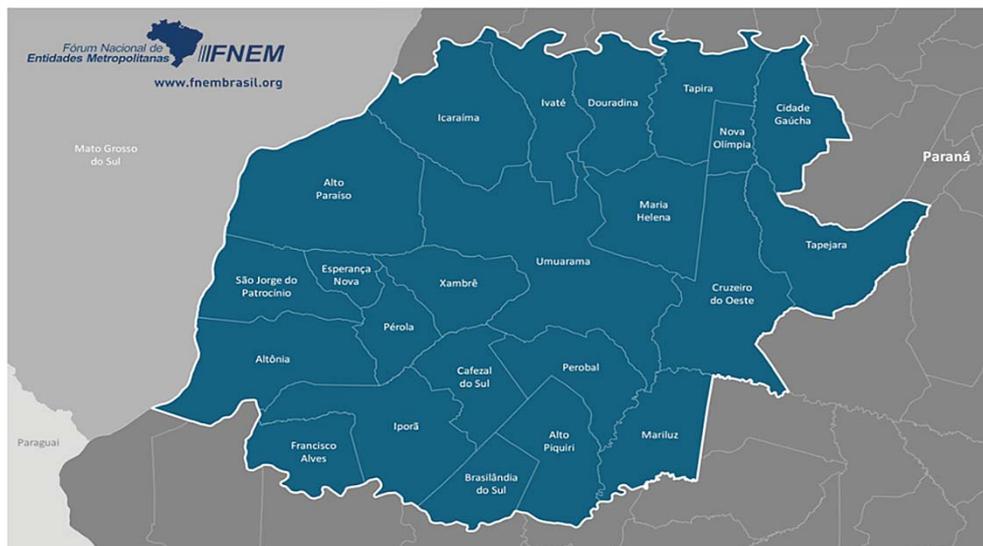
guide and legitimize the constitution of the metropolitan territory in Brazil.

Characterizing the Umuarama Metropolitan Region

Before responding directly to the aim of this study, it is essential to know the characterization of UMR, starting with the municipality-pole, Umuarama.

Approximately 560km away from the state capital and an estimated population of 111,557 inhabitants, Umuarama is the 18th most populous municipality in the state and its major activities are agriculture and beef cattle and the provision of services (IBGE, 2018). The Figure 1 locates the municipality of Umuarama and the other municipalities enrolled in the UMR, conceiving the metropolitan area.

Figure 1 – Umuarama Metropolitan Region



Source: FNEM (2018).

UMR was created by the state supplementary law n. 149, of August 2012, and its founder was the former mayor of Umuarama and former state deputy, José da Silva (Paraná, 2012). The estimated population for the UMR in 2019 is, according to the IBGE, of 313,794 inhabitants. According to Ipardes (2019), the UMR has a territorial area of 12,099.936km², which represents about 6% of the entire state territory.

There are 24 municipalities registered with the UMR: Alto Paraíso, Alto Piquiri, Altônia, Brasilândia do Sul, Cafezal do Sul, Cidade Gaúcha, Cruzeiro do Oeste, Douradina, Esperança Nova, Francisco Alves, Icaraíma, Iporã, Ivaté, Maria Helena, Mariluz, Nova Olímpia, Perobal, Pérola, São Jorge do Patrocínio, Tapejara, Tapira, Tuneiras do Oeste, Umuarama and Xambê. A first observation is that 13, of the 24 municipalities registered in the UMR, are over 50 km from the hub city, Umuarama.

A tension that was created in building a clear comprehension proposed by this article involving trying to understand whether the UMR meets the requirements demanded by the Metropolitan Statute, although it was made up in 2012, the date prior to the said regulation. It is known that by the current regulations, for a region to be characterized as MR it is necessary that the policy is influenced by a metropolis or a regional center, meaning it has national influence or over a region, or that it configures at least as a regional capital level B, according to the sole paragraph of art. 2nd of law n. 13,089, of 2015.

Studies carried out by IBGE were mobilized APCUB (2016) and Regic (IBGE, 2008 and 2020); and by Sedu: PDUR (2017 and

2018); for the analysis of the urban interaction of UMR in the present research.

Considering the Regics, of 2008 and 2020, the level of centrality or influence of the municipality of Umuarama is in the dimension of a Sub-regional Center A (IBGE, 2008 and 2020). In this first requirement, it is observed that the UMR does not qualify as MR. According to IBGE (2016), the only two municipalities in the UMR that appear in that study are Umuarama, a city-pole, and the municipality of Maria Helena, which presented a more significant level of integration, composing a population arrangement.

According to IBGE (ibid.), in order to configure a strong intensity related to the commuting movements for work and study, it is necessary that the integration index is equal to or higher than 0.17 for all the municipalities that make up the MR. It was observed in the IBGE study that the municipality of Maria Helena reached the minimum value that identifies pendular movements between that municipality and Umuarama. However, the other municipalities enrolled in the UMR are not included in the IBGE study, because, according to the IBGE (ibid.), all municipalities that did not reach the minimum integration index were not listed in the data presentation.

A second requirement, still according to IBGE (ibid.), is that there must be a strong absolute intensity of commuting movements for work and study – when the absolute volume of people moving to work and study, between A and B, is 10,000 people or more. According to the study carried out by IBGE, only 1,484 people work and study in other municipalities in the population arrangement of Umuarama.

Based on the data collected, it is observed that the municipalities that make up the UMR do not have the integration required by the Metropolitan Statute, for an MR. Although the municipalities of Umuarama and Maria Helena have commuting movements, there are no high levels of interdependence between these two municipalities in relation to the others enrolled in the UMR. There was no high urban concentration, according to IBGE criteria, and, finally, the hub city, Umuarama, does not qualify as regional capital B.

According to Iparides (2017, p. 9), Sedu expressed its opposition to the maintenance of all MRs established in the state of Paraná, starting in 2012. Except for the MR of Cascavel, based on the Metropolitan Statute, these MRs do not meet their criteria.

Regarding the fact that the UMR was instituted before the Metropolitan Statute, Cunha (2016, p. 6) stated that the lack of criteria in the 1988 Constitution, regarding the definition of what is or is not metropolitan, and that having given states the prerogative to institute their MRs opened up “a range of possibilities for institutionalizing Metropolitan Region in which the process of metropolization is often not present, just like Umuarama, institutionalized in 2012”. Therefore, it is also a task of the state legislatures to approve, through a complementary bill, the extinction of an MR. Thus, Sedu sent to the Legislative Assembly of the State of Paraná a “proposal for a complementary state law for the extinction of the four metropolitan regions that would no longer be understood”, which included the UMR (PDUR, 2017, p. 161).

Therefore, after presenting these considerations, this article answers the

crucial question of the research: what were the motivations and interests that led to the creation and maintenance of the UMR, since the technical criteria had not been met?

Political interests included in creating and implementing the UMR

Once chosen the epistemological basis of social constructionism for the development of the research, we have as a result the construction of an understanding as the main narrative, which expresses the results of the research. It is a story that has authorship, and it would not be the same story if it were told by someone else. In telling the story, there is a built process. What would it be? It was told this story in a non-linear way, based on a choice of themes and arguments as they were accessed in different narratives.

It all starts with public policy, which, as discussed, is the set of government actions that produce specific effects, which influence the lives of citizens and aim to solve problems of public interest. According to the narratives accessed, the creation of the UMR was not aimed at solving problems of public interest. It is not possible to identify that it fits as a legitimate public policy, because although some actors manifest it would be an advance for the municipalities, the political party interests, of status and real estate were identified in the various narratives as justification for the creation of the UMR and not the actual public interests, constituted as a public problem and social meanings.

According to the narratives, UMR enters the agenda at the initiative of a deputy, José da Silva, responsible for the bill that would create the aforementioned metropolitan region. It is a visible actor of the agenda setting process. The speech was to promote the development of the region: *“It was thinking about this regional development that I created the Umuarama Metropolitan Region, because all the benefits that go to the capitals would come to Umuarama [...] incentives in infrastructure, in basic sanitation”* (José da Silva, former state deputy). *“The creation of the Umuarama Metropolitan Region was justified because it was the weakest region in the State, and without support from the state government [...] it would be the redemption of that region”* (Antônio Oliveira, former mayor of Umuarama).

In the present study, the agenda advocated by Cobb and Elder (1995) were chosen: the systemic agenda and the institutional agenda. According to the narratives, the question of the creation of the UMR enters the institutional agenda when its creation project is formalized in the Legislative Assembly of Paraná. According to Alcides Ferreira and Ipardes (2017), even though Sedu gave a negative opinion for the creation of UMR, the former deputy José da Silva supported the referred project against Sedu's secretary Cesar Silvestre at the legislative assembly and did not give in to the pressure, arguing that the secretary did not pressure Sedu's technical committees to change the opinion to favorable, demonstrating a political controversy (Alcides Ferreira, Sedu).

But it is necessary to look for an answer to the biggest concerns of the present study,

which concerns the political interests inscribed in the process that influenced the creation and implementation of the UMR present in the systemic agenda. From the narratives got, there is a movement to build the interests of political leaders, given the glimpse of the gains that “their municipalities” would have with the UMR. João Bento, a public prosecutor, argued: *“People think that, by creating an MR, they will actually generate gains, they will bring resources to their region”*.

In this process of construction of the bill, it is clear, through the narratives the expectation of benefits for the municipalities, and that even by the creator of the referred project, an increase in jobs was expected, because of the displacement of companies to the municipalities to join the UMR. In addition, for the former mayor of Umuarama, Antônio Oliveira, since it is an MR, the municipalities could integrate public transportation and telephone call charges.

During the interviews, a point of divergence was observed, when the interlocutors were asked about the conceptual aspect: what is an MR and what defines it? The former mayor of Umuarama, Antônio Oliveira, and the current mayor of Umuarama, Francisco Souza, have more information and knowledge about some technical terms, regarding the metropolitan theme, because of their position as UMR city-pole managers; the other accessed mayors showed little or no knowledge on the subject. This denotes that the metropolitan issue is not discussed by the municipalities that make up the UMR. There is a void in terms of metropolitan alignment, as there is no integrated thinking and planning of the territory.

When asked if the UMR had the characteristics to be an MR, both the current and the previous manager of the city-pole stated that the Umuarama region did not have them. Helena Pereira, from the Metropolis Observatory, João Bento, from the Public Ministry, and Alcides Ferreira, from Sedu, also agrees that the UMR does not have the characteristics of an MR.

In relation to interests, this is a process that begins to be constructed through the former state deputy José da Silva, with a need or a desire to leave a legacy, to leave a record on his resume and sell a status, possibilities to the municipalities, regarding the yearnings for resources. *“It was a great emotion to have a project of this size being approved in the state of Paraná [...] that was the great achievement of this project, which I have already accomplished as a deputy”* (José da Silva, former state deputy). Helena Pereira states that an MR would provide both the deputy and the mayor with including the feat in their resumes. For Francisco Souza, mayor of Umuarama, UMR *“it was a political issue”*, aiming to increase the curricula of parliamentarians.

Other interests identified in the narratives were of a political-electoral nature. José da Silva said: *“You know that governments, both state and federal, invest in large agglomerations, where there is many 'voters' [...] that is the politician's currency! It's a vote, it's a vote!”*. For Helena Pereira, *“the main issue is electoral”*. According to her, the interests are motivated by the construction of an electoral platform in the municipalities; in addition to campaigning for the deputy in subsequent elections, mayors also have *“electoral interest”*.

Another reason for being interested in taking part of an MR was to access resources: *“the interests are for the federal government to send more resources, mainly in non-refundable funds”*. According to José da Silva, and three more of the four mayors interviewed, it is imagined that as part of an MR the municipality will have access to better conditions to carry out investment from Union and state resources. However, as discussed in the literature review, there is no metropolitan funding. According to Helena Pereira, this shows the managers' ignorance in imagining that the municipalities, because they belong to an MR, would have rights to access resources.

Besides these interests discussed so far, one of the main reasons for the creation of UMR was the real estate interest. Francisco Souza mentioned the interest in creating the UMR aimed at the housing program of the federal government: *“they saw this discount at Minha Casa Minha Vida, because it would have a boom, even Umuarama benefited from it ... it has already been calculated here in millions”*. For Sedu's executive, Alcides Ferreira, the interest in creating new MRs was, first, real estate. According to him, the municipality, when belonging to an MR, would receive a subsidy of extra R\$45,000.00 per property, for its acquisition, through the housing program of the federal government – MCMVP. According to the Sedu executive, the mayors ended up mobilizing due to pressure from local entrepreneurs who wanted to make new subdivisions and houses. And, according to ex-deputy José da Silva, there were over 800 million Reais in subsidies to citizens who contracted housing financing for the MCMVP, and these values could remain in UMR, thus moving the local economy.

Another motivator for the creation of MRs, also contacted by the literature review, refers to status. In the narratives, this desire was also captured. For Helena Pereira, from the Observatório das Metrôpoles, *“as nobody knows what it means to be included in an MR, the narrative of inclusion in the MR guarantees status, because the mayor ‘beats his chest’ and says ‘I was the one who included our municipality in the UMR’”*. According to João Bento, it would not be a billboard that would guarantee the operation of the MR. For the prosecutor, there was a “glamorization” or “metropolitan fetish”, which raised the interest and the increase in the number of MRs.

And for closure of this construction of intelligibility about “political interests”, the exchange of favors was another reason accessed in the narratives. Helena Pereira describes that the mayors who established an agreement with the proponent of the MR's bill *“remained as debtors to campaign in the next election for this deputy in their municipalities”*. In relation to this practice, there is a political commitment made between the then governor of the state with former deputy José da Silva, when sanctioning the complementary bill of the UMR: *“And then Governor Beto Richa sanctioned this law for having a commitment to me, that if I could pass the law in the assembly, he would sanction it. And that's what happened”* (José da Silva).

Regarding favors exchange, Alcides Ferreira clarifies that the then governor Beto Richa, at first, accepted Sedu's unfavorable technical opinion, which included the creation of UMR, but later, since he needed support from mayors, he sanctioned the laws that approved the creation of the last five MRs in Paraná. According to Alcides Ferreira, the

governor approved the MRs because “political interest spoke louder”.

It applies to highlight that no study that justified the institution of the referred UMR, addressing the PSCIs, for example, was made in advance. However, according to José da Silva, behind-the-scenes work of the Legislative Assembly of Paraná was intense. According to the former congressional representative, he sometimes had to change the rapporteurs in the commissions to whom his project went. And according to Alcides Ferreira, Sedu denied the opinion for the creation of the UMR, as already discussed.

After the creation of the UMR, according to Alcides Ferreira and Francisco Souza, some municipalities registered in the Umuarama Metropolitan Region questioned the impossibility of accessing the resources of the National Health Foundation (Funasa).² For Alcides Ferreira, many mayors, when learning of the eligibility criteria for Funasa's resources, pleaded for the withdrawal from the MR. For the executive secretary of Sedu, the same that justified the creation of the UMR, a “casuistry”, will also justify its extinction, because of the impossibility of accessing Funasa's resources, on a non-refundable basis, for investment in sanitation.

João Bento and José da Silva also explain another lack of interest from the municipalities in UMR. The interviewees argued about the loss of autonomy of the territory management by the municipalities, as each municipality, because of being enrolled in the UMR, would now need to submit to the collegiate body. *“For MR's decisions, I will have to give up space for my autonomy... the decision will come from governance”*, pondered João Bento. The former deputy said three times, at different

times, that losing autonomy or, as he called it, "loss of power" over the subdivisions was one fear of the mayors.

It was found, in all narratives (documents and interviews), that the UMR was not implemented. However, some government programs became viable in Umuarama region because of the creation of the UMR, such as the MCMVP. There were several projects of that housing program dispersed in the UMR, which were only established because this MR was made up, which allowed access to the financing of properties with higher values and subsidies, as already mentioned before.

From the stories told, regarding metropolitan governance and government management, none of that happens at UMR. The metropolitan government would be established based on the coordination of the Metropolitan Region. Management would be established through metropolitan public policies implemented in the UMR. Governance would be made up by the decision-making spaces exercised by actors from the government, the State and civil society, involving councils, technical chambers and epistemic communities, for example. As none of these practices are implemented, this strengthens the dimension of having only interests in the creation and not in implementing the UMR.

João Bento, public prosecutor, commented on something that was totally disregarded during creating the UMR. He argued: *"the Metropolitan Region is not geopolitical, it is 'factual'. It either happens or it doesn't happen"*. In order of a complementary bill to go all the way to being sanctioned, an MR in fact already exists even before its institution.

As told in this story, political interests influenced the process that led to the creation of the UMR. Would it now be up to these same visible political actors the decision to correct the conceptual mistake; or, as Alcides Ferreira said, the "semantic mistake" that occurred when the UMR was created? Parliamentarians will only do this when they approve a complementary state bill that promotes the extinction of the UMR and other MRs that do not meet the criteria defined by the Metropolitan Statute.

Final considerations

The decision to create the UMR was based on political, electoral, real estate and desire for status, and not based on technical and conceptual elements, much less regarding legitimate public problems in a systemic agenda. It is observed that the UMR implementation did not occur because the aim was not the implementation, it was only the creation to, for example, access the resources of the federal government of the MCMVP, being condition of MR status.

In one narrative, it is observed that one justification for the creation of the UMR was to meet a popular demand, such as a social agenda, with access to the housing program Minha Casa Minha Vida (My House, My Life). But what was behind that was an economic elite, economic/real estate interests, using a territorial configuration to access resources, considering that the MCMVP dimensioned the policy of access to resources, segmenting by municipalities and regions.

Creating the UMR did not start from invisible actors, from marginalized social movements, trying to draw the attention of the public authorities or to mobilize the media for better and more integrated transport, or even for a better condition of access to housing. The process started from visible actors, politically interested in the results.

In theory, public policies are created from the need to solve a public problem. However, there is no public problem that legitimizes the creation of that UMR. The thinking of UMR existed precisely in order to leave a political legacy, for the congressional representative and for the mayors, and as a way of accessing resources. There is an inversion of the thinking logic about public policies, including from the perspective of the Metropolitan Statute.

What can be seen is that the UMR is not characterized as an MR, it does not meet the Metropolitan Statute. Although it was instituted before the said Statute was sanctioned, there were already other requirements in the legislation, such as the PSCIs that were already in the 1988 Constitution. There are no PSCIs that sustain the creation of that UMR, not even a proper study to deal with the legitimacy of creating the MR.

Based on these research results, it is essential to highlight that there is no metropolitan development fund, either

in Brazil or in Paraná, an elementary issue to implement the policy sought by the Metropolitan Statute. Besides the Statute not specifically providing for metropolitan financing, releasing the Federal Government from providing financial support to MRs, in the specific case of Paraná, the state legislation also did not provide for the mandatory creation of a metropolitan fund for MRs.

Another type of arrangement, with the purpose of carrying out actions of common interest, is public consortia. These are voluntary institutional arrangements, formed by the association of over one member of the federation. The exclusive search for a Metropolitan Region title has led many regions to disregard other regional arrangements that could be more efficient in serving the public interest. Could these institutional arrangements, such as consortia for example, serve public interests for the Region of Umuarama? This question is established as a suggestion for future studies, which involves thinking about consortia as an instrument of intermunicipal and inter-federative cooperation and serving the municipalities that integrate the metropolitan regions, especially those that do not meet the criteria established by the Metropolitan Statute.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-3544-9046>

Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Administração, Programa de Mestrado em Administração. Maringá, PR/Brasil.

Universidade Cesumar, Graduação em Logística, Programa de Pós-Graduação em Logística, Maringá, PR/Brasil.

renato.oliver@outlook.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6008-9738>

Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Administração, Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e de Pós-Graduação em Administração. Maringá, PR/Brasil.

Observatório das Metrôpoles, Núcleo Maringá. Maringá, PR/Brasil.

waborges@uem.br

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Carolina Monique Constantino – cm.constantino@hotmail.com

Notes

- (1) The names of all the actors interviewed were changed in order to preserve the privacy of the people involved.
- (2) Funasa is a public foundation, linked to the Ministry of Health, which provides resources in the area of basic sanitation for municipalities with up to 50 thousand inhabitants. According to ordinance n. 1,035, of August 8, 2017, from the Ministry of Health, the municipalities that are part of metropolitan regions, even those that have up to 50 thousand inhabitants, cannot benefit from the resources provided by Funasa (Brazil, 2017).

References

- ABRUCIO, F. L. (2010). "Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil". In: LEVY, E.; MEDEIROS, P. C. (orgs.). *Construindo uma Nova Gestão Pública*. Natal SEARHH/RN.
- APCUB – Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil (2016). Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf. Acesso em: 8 nov 2018.
- ASCHER, F. (1995). *Metápolis ou l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacob, pp. 14-40.
- AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. (2000). Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 3, pp. 131-144.
- BALBIM, R. et al. (2012). "Desafios contemporâneos na gestão metropolitana". In: LINHARES, P. de T. F. (org.). *Federalismo à brasileira*. Brasília, Ipea.
- BALDI, B. (1999). Beyond the federal-unitary dichotomy. *Working Papers 99-7*. Berkeley, Institute of Governmental Studies, University of California.
- BARBOSA, K. S. (2010). *Por que a gestão da região metropolitana do Vale do Aço não sai do papel?* Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- BARDIN, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Edições 70.
- BERNARDES, L. et al. (1971). A Institucionalização das Regiões Metropolitanas. *Revista Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, pp. 117-148.
- BORGES, W. A. (2013). *Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba*. Tese de doutorado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 set 2018.
- _____. (2001). Lei n. 10.257, de 10 de julho. Institui o Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 30 out 2018.
- _____. (2015). Lei n. 13.089, de 12 de janeiro. Institui o Estatuto da MetrÓpole. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 14 set 2018.
- _____. (2017). Ministério da Saúde. Portaria n. 1.035, de 8 de agosto. Aprova os critérios e os procedimentos básicos para aplicação de recursos orçamentários e financeiros, do Programa de Resíduos Sólidos Urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 ago. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/funasa/2017/prt1035_09_08_2017.html. Acesso em: 15 dez 2019.
- CARRERA-FREITAS, R. (2017). *A descentralização como estratégia democrática para o desenvolvimento: a Região Metropolitana de Salvador frente a outras experiências de gestão compartilhada*. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Católica do Salvador.



- CARVALHO, S. N. (2001). Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15 n. 4, pp. 130-135.
- CLINE, K. D. (2000). Defining the Implementation Problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford, v. 10, n. 3, pp. 551- 571.
- CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (2009). *Arranjos institucionais para a gestão metropolitana*. Rio de Janeiro, CNPq.
- COBB, R. W.; ELDER, C. D. (1995). "Issues and agendas". In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. (orgs.). *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.
- CRESWELL, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre, Artmed.
- CUNHA, F. C. A. (2014). Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento Econômico*. Curitiba, Iparde, v. 35, n. 127, pp. 181-202.
- _____. (2016). A região como fruto de enunciados políticos e o descompasso entre institucionalidade e espacialidade nas Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá. *Revista Formação* (online), v. 3, n. 23; pp. 5-22.
- ELAZAR, D. J. (1987). *Exploring federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- DYE, T. R. (1984). *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa, University of Alabama Press
- FERNANDES JUNIOR, E. (2003). O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte, ano 2, n. 12, pp. 1191-1195.
- _____. (2004). Gestão metropolitana. *Cadernos de Escola da Legislatra*. Belo Horizonte, n. 12, v. 7, pp. 68-87.
- FERNANDES, A. S. A.; ARAÚJO, S. M. V. G. (2015). A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 3, pp. 295-309.
- FNEM – Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (2018). *Conheça as regiões metropolitanas do estado*. Disponível em: <http://fnembrasil.org/pr/>. Acesso em: 20 nov 2018.
- FREY, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 21, jun, pp. 211-259.
- FUKS, M. (2000). Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BID*, n. 49, pp. 79-94.
- GERGEN, K. J. (1997). The place of the psyche in a constructed world. *Theory Psychol*, v. 7, n. 6, pp. 723-746.
- GRAU, E. R. (1974). *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo, José Bushatsky.
- _____. (1975). Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, v. 40, pp. 25-48.
- IBAÑEZ, T. (2001). *Municipiones para disidentes: realidad, verdad, política*. Barcelona, Gedisa.



- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2008). *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf. Acesso em: 11 nov 2019.
- _____. (2010). Brasília – DF. População do Brasil é de 190.732.694 pessoas. In: Censo. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia;id=3;idnoticia=1766;busca=1;t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>. Acesso em: 28 set 2018.
- _____. (2016). Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro. 167 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 11 nov 2019.
- _____. (2018). Unidades Territoriais do Nível Região Metropolitana. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N7>. Acesso em: 12 nov 2018.
- _____. (2020). Regiões de Influência das Cidades 2018. Rio de Janeiro. 187 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 12 dez 2020.
- IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2019). *Perfil da Região Metropolitana de Umuarama*. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=925&btOk=ok. Acesso em: 1º maio 2020.
- JONES, C. (1970). *Introduction to the study of public policy*. Belmont, CA, Wadsworth.
- KINGDON, J. (2006). “Como chega a hora de uma ideia?” In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília, DF, Enap, v. 1.
- KLINK, J. J. (2009). Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, pp. 217-226.
- MACHADO, A. V. et al. (2016). O fetiche metropolitano: colocando as ideias em ordem com o Estatuto da Metrópole. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*. Curitiba. ano 3, n. 5, pp. 27-41.
- MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.) (2018). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea.
- MENY, I.; THOENIG, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. (1993). Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 9, n. 3, pp. 239-262.
- MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G. S. (2018). A caracterização das Regiões Metropolitanas catarinenses e o Estatuto da Metrópole. *Geosul*. Florianópolis, v. 33, n. 67, pp. 38-60.
- MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. (2001). Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais...* Rio de Janeiro, v. 1, maio.
- MOURA, R.; HOSHINO, T. de A. P. (2015). Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? *Informativo Observatório das Metrôpoles*. Rio de Janeiro, pp. 1-14.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÔPOLES/IPPUR/FASE (2008). *Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas o Panorama Internacional e as Perspectivas para o Caso Brasileiro*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf. Acesso em: 13 nov 2018.
- OHLWEILER, L. (2007). A construção e implementação de políticas públicas: desafios do direito administrativo moderno. *Verba Juris*, ano 6, n. 6

- PARANÁ (2012). Lei complementar n. 149 de 22 de agosto. Diário Oficial n. 8782 de 22 de agosto. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&co_dAto=73373&indice=1&totalRegistros=5. Acesso em: 27 jan 2019.
- PDUR – Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o estado do Paraná (2017). Curitiba, Sedu. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_1_20200310.pdf. Acesso em: 2 jul 2019.
- _____. (2018). Curitiba, Sedu. Disponível em: http://www.paranacidade.org.br/arquivos/File/PDUR/PDUR_volume_2.pdf. Acesso em: 13 dez 2019.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (1984). *Implementation*. Berkeley, University of California.
- RAMOS, A. G. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- SANTOS, A. E.; PEIXINHO, D. M. (2015). Processo de conurbação: elementos espaciais do fenômeno em área não metropolitana. *Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia*. Rio Claro, jan/jun, pp. 35-52.
- SANTOS, M. O. (2018). "Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a lei n. 13.089/2015". In: MARGUTI, B. O.; COSTA M. A.; FAVARÃO C. B. (orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea.
- SARAVIA, E. (2006). "Introdução à teoria da política pública". In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.) *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília, Enap, v. 1.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (2007). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília, Enap, v. 1.
- SECCHI, L. (2010). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP*. Campinas, Unicamp, n. 48, pp. 1-16.
- SOUZA, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, v. 59, pp. 137-158.
- SPINK, M. J. (2013). "Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas". In: SPINK, M. J. (org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. Edição virtual.
- SPINK, P. K. (2003). Pesquisa de campo em Psicologia Social: Uma perspectiva pós construcionista. *Psicologia e Sociedade*. Belo Horizonte, v. 15, n. 2, pp. 18-42.
- SPOSITO, M. E. B. (2001). "A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais". In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A. SEABRA, O. C. de L. (orgs.). *O espaço no fim do século: a nova raridade*. São Paulo, Contexto, pp. 83-99.
- TAVARES, L. P. O. (2004). *São José dos Pinhais no contexto da recente industrialização metropolitana: reflexos socioespaciais*. Dissertação de mestrado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.

Received: June 10, 2020
Approved: November 4, 2020



Direito à Cidade e esfera pública: entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística

The Right to the City and the public sphere: between political participation and the renewal of the legal urbanistic order

Arthur Hirata Prist [I]
Maria Paula Dallari Bucci [II]

Resumo

Este artigo propõe uma análise dos aspectos políticos e jurídicos do Direito à Cidade sob a perspectiva do conceito de esfera pública. O Direito à Cidade é interpretado como um elo dinâmico entre a mobilização política, a democratização das relações sociais e do aparato institucional do Estado e a garantia de melhores condições materiais de existência no espaço urbano. A partir da revisão bibliográfica sobre o tema das lutas sociais urbanas no Brasil e na cidade de São Paulo, pretende-se demonstrar que o Direito à Cidade é exercido pela população a partir dos embates na esfera pública responsáveis por impulsionar a renovação da ordem jurídica e atribuir novos sentidos ao Direito existente.

Palavras-chave: direito à cidade; esfera pública; participação política; função social da propriedade e da cidade; movimentos sociais.

Abstract

This article proposes an analysis of the political and legal aspects of the Right to the City from the perspective of the concept of public sphere. The Right to the City is interpreted as a dynamic link between political mobilization, democratization of social relations and of the State's institutional apparatus, and the guarantee of better material conditions of existence in the urban space. Based on a bibliographical research about the theme of urban social struggles in Brazil and in the city of São Paulo, the article intends to demonstrate that the Right to the City is exercised by the population through clashes in the public sphere, which are responsible for stimulating the renewal of the legal order and for attributing new meanings to the existing Law.

Keywords: right to the city; public sphere; political participation; social function of the property and of the city; social movements.



Introdução

A pluralidade de apropriações do conceito de Direito à Cidade realizadas ao longo da história, desde sua formulação inicial por Lefebvre (2008), em 1968, torna bastante complexa e de certa forma despropositada a tarefa de delimitar uma definição única para o conceito. Fato é que o Direito à Cidade se apresenta como um “denominador comum da luta social” (Tavolari, 2016), tendo sido capaz de englobar tanto uma crítica à reificação da vida cotidiana em razão da submissão do espaço e da vida urbana à lógica mercantilista e ao valor de troca, quanto demandas localizadas de acesso a condições mínimas de usufruto dos recursos que a cidade provê.

Conceber o Direito à Cidade em sua polissemia exige, também, compreender que o conceito não pode ser reduzido a uma categoria jurídica do modo como estas são tradicionalmente pensadas. Não obstante, é evidente que a emergência do conceito e as suas diversas apropriações pela academia e pelos movimentos sociais foram fundamentais para que fossem verificadas profundas modificações na consciência jurídica a partir da reflexão crítica sobre o papel do direito no processo de urbanização.

Nesse sentido, Fernandes (2005) defende a superação do paradigma jurídico-urbanístico hegemônico segundo o qual o espaço urbano é concebido a partir da perspectiva do lote privado e do direito individual de propriedade. Esse paradigma conceitual se vê progressivamente confrontado por outro, segundo o qual a ordem jurídico-urbanística há de se estabelecer sobre a base de dois princípios fundamentais: a função socioambiental

da propriedade e da cidade e a gestão democrática da cidade. Uma análise atenta de cada um desses princípios, e especialmente da interação existente entre os dois, pode contribuir para uma compreensão propriamente jurídica do Direito à Cidade. Vejamos.

O princípio da função social da propriedade e da cidade diz respeito, grosso modo, à “funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime” (Alfonsin et al., 2017, p. 1225), e, portanto, está associado a uma forma de desenvolvimento do espaço urbano que vise a atender de maneira igualitária as demandas e necessidades coletivas e individuais. A regulação da propriedade é, assim, retirada do âmbito privado e individualista, para se tornar questão de direito público, atravessada por uma dimensão coletiva. A cidade, por sua vez, deixa de ser vista como a soma de propriedades individuais e passa a ser considerada como um todo orgânico e complexo, fruto do trabalho coletivo (Fernandes, 2005).

Pode-se dizer que o princípio da função social da propriedade e da cidade está associado a uma dimensão material do Direito à Cidade. Diz respeito, portanto, à regulação das relações socioeconômicas que moldam a produção do espaço urbano e à garantia dos direitos fundamentais relacionados ao uso e fruição da cidade. No entanto, tal princípio não possui conteúdo nem aplicação predeterminada, mas estes são produzidos historicamente a partir da deliberação pública e pelas exigências da sociedade, as quais são absorvidas e interpretadas pelas instituições jurídicas, de modo que esse princípio configura a “incorporação de um conflito político pelo direito” (Haddad, 2019, p. 227). Essa constatação já aponta para sua interligação com o princípio da gestão democrática.

O princípio da gestão democrática da cidade, por sua vez, está associado a uma dimensão política do Direito à Cidade. Essa dimensão foi explorada por Gomes (2018), sendo definida como o direito da população de participar da elaboração e implementação da política urbana, o que demanda a existência de canais participativos (não necessariamente institucionais) capazes de captar os direitos e interesses que são reivindicados pelas lutas sociais. Essa dimensão política também foi explorada por Harvey (2014), que concebe o Direito à Cidade como o poder coletivo de manipular e coordenar o processo de urbanização. Segundo o autor, a garantia do Direito à Cidade está intimamente ligada ao exercício da soberania popular sobre a atividade estatal, bem como ao controle democrático sobre a produção e o uso do excedente de capital no processo de urbanização (ibid., pp. 61-62).

A diferenciação entre essas duas dimensões do Direito à Cidade, representadas pelos referidos princípios jurídicos, contudo, não deve apontar para algo diferente do que uma interligação constitutiva entre elas, no interior da qual a possibilidade de participação na formulação da política urbana contribui diretamente para promoção da função social da propriedade e da cidade, e vice-versa. Como já apontado, o princípio da função social da propriedade e da cidade tem seus contornos e formas de aplicação definidos principalmente a partir da interação entre o Estado e a sociedade, isto é, pela participação política.

Adota-se a hipótese de que o Direito à Cidade não comporta uma definição jurídica estática, mas que sua existência reside exatamente no campo de interação entre sua dimensão política e sua dimensão material, aqui exemplificadas pelos princípios da gestão

democrática da cidade e da função social da propriedade e da cidade, respectivamente. Sua efetivação como um direito propriamente dito, portanto, seria verificada quando a participação política da sociedade resulta na renovação das instituições jurídicas no sentido da funcionalização e democratização do solo urbano. Em outras palavras, trata-se de conceber o Direito à Cidade como um elo dinâmico de influência recíproca entre a mobilização política, a democratização das relações sociais e do aparato institucional do Estado e a garantia de melhores condições materiais de existência no espaço urbano. O presente artigo seguirá essa orientação analítica.

Explorar essa hipótese exige, antes de tudo, uma compreensão adequada de como a interação entre Estado e sociedade efetivamente se realiza, razão pela qual se dará centralidade ao conceito de esfera pública. Após a explicitação desse referencial teórico, a investigação compreenderá duas etapas: análise das lutas pela Reforma Urbana pós-redemocratização do Estado Brasileiro, seguida de um estudo específico sobre a cidade de São Paulo em seu atual contexto. Buscará se demonstrar que a garantia do Direito à Cidade depende da participação política da sociedade e, por consequência, da construção de uma esfera pública democrática.

Esfera pública e democratização do Estado

O conceito de esfera pública¹ refere-se aos fluxos comunicativos espontâneos que se articulam na sociedade acerca de questões de interesse comum e público, por meio dos quais

são veiculados conteúdos, opiniões, valores, visões de mundo, afetando a tomada de decisão, a formação da vontade e a construção da identidade no plano individual e coletivo. A esfera pública é pensada como o espaço social no qual discursos são externalizados e deliberações são travadas por coletividades interessadas em determinada questão de interesse comum, tendo em vista, em última instância, a obtenção do assentimento público e a tratativa racional e argumentativa dos mais diversos problemas sociais (Habermas, 1997; Avritzer e Costa, 2004; Melo, 2015).

Compreendida como instância de mediação entre o Estado e a sociedade, a esfera pública é descrita como uma “caixa de ressonância”, a partir da qual temas e questões advindos da sociedade civil, ao serem problematizados com a intensidade devida, sinalizam, para o Estado, a necessidade de intervenção pública, servindo, também, como contexto de legitimação da atividade estatal em geral (Machado, Melo e Silva, 2010). Para melhor explicitar essa interação, pode-se valer da diferenciação entre esferas públicas “formais” – espaços de deliberação e decisão institucionalizados, internos ao Estado – e “informais” – contextos de comunicação localizados no interior da sociedade civil.

As esferas públicas formais constituem o “centro” do sistema comunicativo e de tomada de decisão do Estado, composto pelos complexos institucionais da administração, pelos tribunais de justiça e pelos corpos deliberativos estatais, com destaque para o Poder Legislativo (Habermas, 1997, pp. 86-87). A tomada de decisão por parte desses órgãos, a despeito de suas particularidades, deve ser precedida por uma deliberação aberta, inclusiva e pautada por razões, a qual há de servir como contexto

de legitimação da decisão proferida ou da política pública a ser implementada. Nesse contexto, tornam-se fundamentais procedimentos e estratégias de participação, diálogo, negociação e harmonização de interesses, tendo em vista a obtenção de consensos entre os grupos sociais envolvidos pela questão pública em pauta, muitas vezes portadores de interesses distintos e antagônicos. Cabe ao Direito institucionalizar procedimentos capazes de proporcionar a representação equânime dos múltiplos grupos concernidos pela questão objeto de deliberação, revestindo-se, assim, a tomada de decisão de legitimidade democrática (ibid., p. 105).

As esferas públicas informais, compreendidas como as redes de comunicação informal localizadas no interior da sociedade civil que contribuem para a formação da opinião e da vontade, por sua vez, constituem a periferia do sistema. Atuariam, nessa instância, associações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, instituições culturais e religiosas, mídia, etc. (ibid., pp. 87-88). Apresentando-se como fluxos espontâneos, diferenciados, e caracterizados pelas mais diversas formas de manifestação e enunciação, as ações comunicativas próprias da esfera pública informal não buscam necessariamente a obtenção de consensos entre grupos distintos, mas principalmente o debate contínuo e exaustivo sobre questões de interesse público a partir de diferentes pontos de vista e, para se utilizar uma expressão corrente, “lugares de fala”.

A esfera pública informal é caracterizada pelo dissenso político, isto é, pelo embate entre perspectivas e posições subjetivas diversas, o que contribui para a reformulação de valores e práticas e para a promoção de grandes mudanças de paradigma no interior do processo

histórico. Nela, os grupos sociais disputam por influência, visando à obtenção do assentimento público e, portanto, um contexto de “ressonância” para suas opiniões, convicções e projetos políticos (ibid., pp. 95-96).

A democratização do Estado está associada ao papel mais ou menos decisivo dos processos comunicativos informais e periféricos sobre o desenvolvimento, a atividade e a tomada de decisão do sistema político. Isso aponta para uma necessária porosidade do Estado em relação aos interesses e demandas externalizadas pelos grupos sociais em suas interações comunicativas e políticas no interior da esfera pública informal (ibid., pp. 88-89). Em outras palavras, as decisões vinculantes prolatadas pelo Estado carecem de uma legitimidade que só pode advir de um alinhamento em relação às expectativas e necessidades da população – as quais não são dadas *a priori*, mas formuladas coletivamente por meio da comunicação informal e da mobilização política, estando, por isso, em constante mutação.

Essa forma de circulação de poder partindo da periferia em direção ao centro do sistema político, todavia, não é a regra na grande maioria, se não na totalidade dos atuais Estados democráticos, cujo poder é fortemente centralizado e exercido de forma aparentemente autônoma, quando não em prol dos interesses de uma minoria restrita detentora de poder econômico. Verificou-se no curso da história, contudo, que em determinadas circunstâncias, a mobilização da esfera pública por parte de atores provenientes da sociedade civil foi capaz de inverter a circulação oficial de poder, de modo que contribuições advindas desses sujeitos foram incorporadas pelo sistema político e pela ordem jurídica. Esse feito depende da capacidade de grupos advindos

da sociedade civil de detectar e interpretar problemas sociais, mobilizar-se coletivamente a ponto de influenciar a opinião pública e, conseqüentemente, pressionar o Estado a articular uma determinada forma de intervenção pública ou promover a renovação da ordem jurídica (ibid., pp. 90-91).

É importante ter em perspectiva, porém, que nem toda contribuição ou demanda articulada pela sociedade civil representa necessariamente um passo na direção da democratização das relações sociais. Isso, pois, uma determinada “opinião pública” sobre uma questão, na grande maioria dos casos, representa apenas um consenso parcial em relação à sociedade como um todo, proveniente de um contexto localizado ou de um conjunto de atores portadores de interesses específicos. A parcialidade de uma opinião pública, por si só, não retira sua legitimidade, dado o extremamente complexo e heterogêneo contexto das sociedades contemporâneas. No entanto, tal constatação deve nos alertar para o fato de que, em certos casos, por trás de uma suposta unanimidade, pode haver um processo de subordinação ou supressão de opiniões divergentes, resultante das assimetrias de poder existentes no corpo social.

A legitimidade da influência que certa opinião pública há de exercer sobre a atividade estatal, portanto, estaria associada ao grau de inclusão do debate público que a precedeu, o qual idealmente deveria envolver todos os potenciais concernidos pela questão em discussão (ibid., pp. 92-98). Dessa feita, opiniões públicas provenientes de espaços de deliberação excludentes, de enunciação restrita ou, se for o caso, inexistentes, teriam menor legitimidade para influenciar a tomada de decisão no âmbito do Estado.

A “inviabilidade da esfera pública”, apontada por Arantes (2007, p. 21), corresponderia ao seu tratamento como “coisa privada e pessoal” (Maricato, 2015a, p. 78), característica de sociedades patrimonialistas e elitistas, nas quais os interesses de uma minoria são tradicionalmente revestidos de um teor universalista, enquanto os interesses e necessidades da maioria da população, carente de condições equânimes de representação e manifestação política, são categoricamente negligenciados. Torna-se central, portanto, a cada situação prática, “saber quem pode realmente participar da formação porosa da opinião pública” (Melo, 2015, p. 18).

Essa tarefa é crucial, tendo em vista que a esfera pública, nos mais diversos contextos, foi construída a partir de exclusões constitutivas, isto é, pela seletividade em relação aos atores capazes de participar e se fazer ouvir no contexto social e aos conteúdos e opiniões a serem tratados como “questões de interesse público” (Fraser, 1992; Perlatto, 2015). Não se concebe, portanto, a existência de uma esfera pública única e homogênea, mas uma interação complexa entre uma multiplicidade de “públicos”, formados por sujeitos sociais diversos e por variadas formas de organização, solidariedade e manifestação (Avritzer e Costa, 2004).

Em síntese, pode-se conceber, por um lado, a existência de um grupo de “públicos” articulados em torno de uma esfera pública dominante, composta pelos principais atores hegemônicos revestidos de poder social e econômico, bem como pelos meios de comunicação de massa; e, por outro, uma pluralidade de esferas públicas subalternas, espaços de sociabilidade e arenas discursivas a partir dos quais diferentes grupos desfavorecidos estabelecem

suas próprias visões de mundo, elaboram suas identidades e formulam suas necessidades e demandas. Tais esferas públicas se relacionam de modo complexo, sendo porosas e complementares umas às outras, ainda que diferenciadas entre si. A partir da interação, muitas vezes conflituosa e dissensual, entre “públicos” dominantes e “públicos” subalternos, discursos hegemônicos são contrapostos por manifestações e contradiscursos provenientes de coletividades tradicionalmente excluídas dos espaços tradicionais de deliberação e manifestação (Fraser, 1992; Perlatto, 2015).

Através da denúncia às exclusões constitutivas da esfera pública dominante, grupos marginalizados escancaram as contradições de uma estrutura social que distribui de maneira desigual a “capacidade de ser ouvido e ocupar os melhores lugares, de definir objetos de discussão e deliberar sobre estes” (Pallamin, 2015, p. 23). Ao buscarem condições de “participação paritária na vida comum”, essas coletividades “contribuem para a redefinição constante dos sentidos do bem-estar moral e dos contornos do que é público” (ibid., p. 87). Valendo-se dessa observação, a esfera pública deve ser compreendida como uma entidade em constante reconstrução, marcada pelo conflito de valores e interesses fortemente antagonísticos e em certos casos inconciliáveis, os quais são objeto de contínuas deliberações tendo em vista o andamento de negociações práticas entre distintos grupos sociais (Melo, 2015, p. 22).

São nas diversas instâncias que compõem a esfera pública que tais arranjos complexos de diálogo, negociação, contestação e manifestação são articulados, sobrepondo-se e intercalando-se de acordo com as situações

práticas, os objetivos da própria deliberação, os grupos concernidos e os interesses em jogo. Como resultado, são reformuladas as condições de legitimidade da atividade estatal e impulsionados processos de renovação da ordem jurídica. Sobre essa perspectiva, apoia-se a concepção do Estado Democrático de Direito como um projeto inacabado, falível e carente de revisão, constantemente reelaborado pela participação política, por meio da qual o sistema de direitos e a consciência jurídica são atualizados, reinterpretados e institucionalizados de maneira mais apropriada (Habermas, 1997, p. 118).

No atual contexto, esse impulso para a renovação da ordem jurídica e atualização do Estado de Direito depende especialmente da integração social, econômica e cultural dos grupos vulneráveis e historicamente oprimidos e de sua maior participação nos processos deliberativos de formação da opinião pública e de tomada de decisão no âmbito do Estado. No que concerne especificamente à dimensão urbanística do problema, trata-se de ampliar o poder de influência da grande massa destituída dos benefícios do desenvolvimento urbano – desapropriados, irregulares, sem-teto, habitantes de territórios precários e favelas – sobre a tomada de decisão acerca de questões que concernem a cidade como um todo: definição do orçamento; aplicação de investimentos públicos em moradia, mobilidade, saneamento; delimitação de prioridades; retenção da mais-valia urbana; controle da função social da propriedade, para citar apenas algumas.

As lutas pela Reforma Urbana e a participação política

Na esteira do processo de redemocratização, as lutas pela Reforma Urbana no Brasil resultaram na assimilação pelo Estado e pelo ordenamento jurídico de reivindicações promovidas pelas classes populares historicamente alocadas nas periferias urbanas (Rolnik, 2017, pp. 239-266). A mobilização conjunta desses atores e de outros setores da sociedade civil, articulados em redes e movimentos coletivos, como o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), foi responsável por tornar as alarmantes condições de vida na periferia uma questão de “interesse público”.

A participação política desses atores coletivos foi fundamental para que uma seção específica sobre Política Urbana, fruto de uma Emenda Popular, fosse incluída à Constituição Federal de 1988, bem como para que, 13 anos depois, fosse aprovado o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que regulamentou o referido capítulo constitucional (Bonduki, 2017; Alfonsin et al., 2017). Esses dispositivos foram responsáveis por consolidar, na ordem jurídico-urbanística nacional, o referido novo paradigma conceitual sobre política urbana, pautado pela função social da propriedade e da cidade e pela participação política nos processos decisórios da política urbana, demandas antigas dos movimentos sociais (Fernandes, 2005).

A agenda de ampliação da participação social na política urbana, defendida desde os anos 1980 por setores ligados à Reforma Urbana e aplicada de maneira dispersa nos contextos locais, foi deslocada para o centro da arena política durante os 13 anos de tramitação do projeto de lei que viria a ser aprovado sob o título de Estatuto da Cidade. A aprovação desse dispositivo, inclusive, só foi possível em razão da mobilização e da constante pressão política exercida pelos movimentos sociais, com destaque para o referido FNRU, que acompanharam de perto e contribuíram ativamente para a redação final do projeto de lei aprovado. Nesse período, deflagrou-se o intenso conflito de interesses entre setores sociais ligados à Reforma Urbana e setores conservadores ou ligados ao capital, que acusavam o Estatuto da Cidade de atentar contra os princípios da propriedade privada e da livre iniciativa (Avritzer, 2010; Gomes, 2018).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, os seguintes instrumentos participativos foram previstos com a intenção de promover a democratização da gestão urbana: conselhos de políticas públicas; conferências; orçamento participativo; referendo popular, plebiscito e iniciativa popular de projeto de lei; debates e audiências públicas (Avelino, 2016). O Estatuto da Cidade também prescreveu a obrigatoriedade da participação popular, da publicidade e da transparência no processo de elaboração dos planos diretores municipais, instrumento tornado obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes. Tal fato tornou a conjuntura política local crucial para a promoção da Reforma Urbana, uma vez que a garantia da função social da propriedade, através da aplicação dos instrumentos de caráter redistributivo instituídos pelo Estatuto da Cidade – por

exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) –, ficou condicionada a sua previsão e regulamentação nos respectivos planos diretores municipais (Bonduki, 2017).

A agenda da participação social tomou novo fôlego com a eleição de Lula, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), à presidência em 2002. Após sua eleição, foram criados o Ministério das Cidades (2003) e o Conselho Nacional das Cidades (2004), cuja atividade foi estreitamente vinculada à Conferência Nacional das Cidades, bem como às conferências estaduais, regionais e municipais (Rolnik, 2009). Paralelamente, conselhos sobre diversos campos de políticas públicas urbanas, como habitação, saneamento e transporte, foram instituídos em diversos municípios (Avelino, 2016).

No entanto, com o passar dos anos, uma postura que era de confiança por parte dos movimentos sociais em relação aos espaços institucionais de participação progressivamente se tornou de questionamento acerca das possibilidades concretas de interferir na tomada de decisão acerca da política urbana. Ainda que a presença nesses espaços não tenha deixado de ser considerada essencial, atores ligados aos movimentos sociais passaram a afirmar a ausência de um espaço efetivo de deliberação no interior das instituições participativas (Pandolfi e Espírito Santo, 2014; Trindade, 2014). A ausência de instâncias de coordenação dos espaços participativos instaurados, resultando em isolamento, fragmentação e consequente ineficácia das deliberações travadas (Avelino, 2016), e o progressivo esvaziamento dos espaços participativos, tal qual o Conselho da Cidade, e sua cooptação por parte do Ministério das Cidades (Fernandes, 2013), são alguns dos motivos para tal.

O afastamento posterior do PT da promoção de uma agenda radical de partilha de poder com a sociedade civil, a partir da entrega da direção do Ministério das Cidades² para partidos conservadores (Rolnik, 2009) e do abandono de práticas de participação popular em programas mais recentes de financiamento do desenvolvimento urbano (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Minha Casa Minha Vida – PMCMV) ou na realização das obras relacionadas aos megaeventos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016), são outros motivos para o mesmo quadro de desconfiança (Bonduki, 2017, p. 45; Rolnik, 2017, p. 249). Desprovidas de espaços de participação popular e sendo coordenadas de forma quase independente pelas diretrizes do mercado imobiliário, tais políticas impactaram negativamente as cidades em razão do estímulo à especulação fundiária e do consequente aumento do preço da terra, do reforço à segregação socioespacial e da realização de despejos e remoções forçadas (cf. Maricato, 2015b; Rolnik et al., 2015).

A aproximação entre Estado e mercado na cidade São Paulo

A crescente valorização da participação política da sociedade civil nas últimas décadas, se, por um lado, proporcionou a ampliação do controle democrático sobre a atividade estatal, por outro, estimulou também a aproximação entre Poder Público e mercado no âmbito da elaboração e efetivação da política urbana, no que foi chamado de “confluência perversa” (Trindade, 2014). Nesse contexto, entidades

ligadas ao mercado “passam a assumir ou ingerir nas incumbências que deveriam estar a cargo do poder público” (Arantes, 2007, p. 21), mobilizando a noção de interesse público como forma de legitimar a apropriação do aparelho do Estado para a persecução de interesses privados ligados à acumulação do capital.

Tal aproximação entre Estado e mercado está associada ao que se convencionou chamar de empreendedorismo urbano, um produto da ideologia neoliberal definido como um comportamento de governança urbana no qual alianças entre poderes públicos, organizações da sociedade civil e interesses privados são mobilizadas para promover ou administrar o desenvolvimento das cidades (Harvey, 2014, pp. 186-192; Rolnik, 2017, p. 242). Nesse contexto, a esfera pública é mobilizada de modo a fabricar consensos sobre os benefícios da adoção de um viés empresarial para a gestão urbana, tendo em vista o “crescimento a qualquer custo” (Arantes, 2000; Vainer, 2000; Ferreira, 2005; Fix, 2007).

Nesse quadro, a cidade estrutura-se como uma “máquina de crescimento”, cujo objetivo final é “aumentar o volume da renda agregada por meio da intensificação da utilização da terra” (Fix, 2007, p. 24), no interior da qual os promotores imobiliários se utilizam de um consistente aparato ideológico e discursivo e de sua influência sobre a esfera pública, quando não de subterfúgios no mínimo moralmente questionáveis – como os altos valores dispendidos em campanhas eleitorais (Rolnik, 2017, pp. 64-65) – para interferir no funcionamento do mercado e, em especial, na tomada de decisão sobre a aplicação de investimentos públicos, almejando a obtenção de rendas diferenciais ou monopolistas.

Na cidade de São Paulo, essa situação se evidencia de maneira mais flagrante, a partir da gestão de Paulo Maluf na prefeitura (1992-1995). Foi a partir desse período, marcado pelo estabelecimento do consenso neoliberal na sociedade brasileira e pela inserção da cidade de São Paulo nos circuitos financeiros globalizados, que a “máquina de crescimento paulistana” se estruturou de maneira mais acentuada e ativa. Pode-se notar, desde então, a proliferação de discursos advindos de associações da sociedade civil que visam a orientar a aplicação dos investimentos públicos para regiões específicas (Frúgoli Jr., 2000).

O chamado “mito da cidade global”, por exemplo, foi instrumentalizado por diversos atores – investidores imobiliários, empreiteiras, Poder Público, grande mídia –, de modo a se forjar um consenso sobre a irreversibilidade e os supostos benefícios da inserção econômica da cidade na rede mundial de fluxos financeiros, justificando a canalização de enormes somas em investimentos públicos para regiões já historicamente privilegiadas, a fim de adequá-las à recepção de empreendimentos imobiliários que viriam a receber as grandes corporações do setor “terciário avançado”, a despeito das restrições orçamentárias e do crescente processo de favelização da cidade (Ferreira, 2005; Fix, 2007, 2009).

Nesse contexto, houve um *boom* de empreendimentos imobiliários de alto padrão e uma intensa “modernização” do chamado quadrante sudoeste da cidade, que contou com a reurbanização da região da avenida Faria Lima e a construção de uma paisagem espetacular de “cidade global” ao longo da marginal Pinheiros. Inúmeras obras viárias já vinham sendo implementadas na região e adjacências desde 1985, mobilizando uma parcela mais

do que considerável do orçamento público, processo que se intensificou a partir da década de 1990. Citam-se os túneis sob o parque Ibirapuera e o rio Pinheiros, *Boulevard JK I e II*, o prolongamento da Faria Lima, a avenida ao longo do córrego Água Espraiada e, mais recentemente, a ponte Estaiada (Maricato, 2000, pp. 158-159; Fix, 2009; Rolnik, 2017, p. 63).

A realização desse “pacote” de obras viárias não pode ser atribuída apenas à necessidade de incremento da mobilidade. Representaram, também, “chamarizes” ao investimento privado, sendo muitas vezes respostas a demandas diretas dos promotores imobiliários. No caso da construção da avenida Água Espraiada (atualmente Jornalista Roberto Marinho), a gestão municipal chegou ao ponto de realizar a remoção forçada e, em alguns casos, violenta de mais de cinquenta mil pessoas alocadas em favelas na região, com o objetivo de “limpar” o território para a iniciativa privada e possibilitar a sua máxima rentabilidade e valorização imobiliária (Fix, 2007, 2009).

O desenvolvimento do quadrante sudoeste foi impulsionado por duas Operações Urbanas (Água Espraiada e Nova Faria Lima), parceria público-privada por meio da qual o aprimoramento da infraestrutura urbana de determinado perímetro é custeado pelo Estado a partir da venda de potencial construtivo adicional para empreendimentos a serem levantados no próprio perímetro da operação, ou, em outras palavras, pela flexibilização das normas de uso do solo em determinada área “estratégica”.

Propagandeadas como “fórmulas mágicas” para viabilizar intervenções urbanas em um contexto de restrição fiscal, as operações urbanas comprovaram-se verdadeiros mecanismos de apropriação privada de recursos

públicos (Fix, 2004). Com sua aplicação sendo apenas viável em áreas de alto potencial de valorização imobiliária e sendo inicialmente obrigatório que os recursos obtidos fossem reinvestidos no próprio perímetro da operação, esses instrumentos drenaram grande parcela do orçamento público, promoveram um círculo de reinvestimento em áreas já privilegiadas e restringiram a capacidade de desenvolvimento de territórios carentes e precários, em uma clara inversão de prioridades da atividade urbanística estatal (Massonetto, 2003).

As inúmeras críticas dirigidas às Operações Urbanas por setores técnicos e acadêmicos levaram à reformulação de parte de seus elementos a partir da aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014. Foram estabelecidos, no PDE 2014: o perímetro expandido – de modo a possibilitar a aplicação dos recursos obtidos em um perímetro maior ao da Operação, evitando a concentração dos investimentos –; a vinculação de 25% da receita obtida para a aquisição e edificação de habitação social; e a composição de conselhos gestores das operações com representação paritária da sociedade civil e do Poder Público (Bonduki e Rossetto, 2018, pp. 237-244).

O mesmo processo de aproximação entre o Estado e setores da sociedade civil ligados ao mercado se evidencia nas atuais discussões sobre a requalificação do Centro Histórico. A partir dos anos 1990, um conjunto de atores, articulados em torno da Associação Viva o Centro (AVC) – entidade composta pelos grandes proprietários imobiliários da região –, passou a propagandear a necessidade de requalificação da região central, diante de sua degradação (Frúgoli Jr., 2000; Arantes, 2007). A partir de então, uma série

de propostas de requalificação do Centro Histórico foi formulada, centrada na atração de investidores privados para a região central a partir de parcerias público-privadas, visando à reformulação da infraestrutura urbana, como a Operação Urbana Centro (OUC), o Programa Ação Centro (ProCentro) e seu corolário, o Projeto Nova Luz.

No caso do Projeto Nova Luz – cuja implementação foi suspensa, mas ainda não completamente descartada –, foi proposta a implementação de uma segunda forma de parceria público-privada, a Concessão Urbanística, regulamentada em São Paulo pela lei n. 14.197/2009. A partir dessa figura, a execução de obras urbanísticas em determinado perímetro pode ser atribuída a uma empresa ou consórcio de empresas, por meio de licitação. Como contrapartida, a concessionária pode explorar comercialmente os imóveis e áreas públicas instalados no perímetro, bem como promover desapropriações, o que até então era competência privativa do Estado (Pallamin, 2015, p. 69).

Nesse contexto de aproximação entre Estado e mercado, qualquer projeto que vise à requalificação do Centro Histórico deve ser conduzido sob a condição de evitar que os interesses do mercado imobiliário se sobreponham aos da população atualmente residente na região, em grande parte proveniente de classes baixas. A representação paritária e determinante desses setores sociais na formulação e implementação desses projetos, a segurança contra despejos e processos induzidos de gentrificação e a ampliação da habitação popular nesse território devem encabeçar o rol de prioridades do Poder Público em todas as etapas dessa possível intervenção.

Embates na esfera pública paulistana e seu impacto sobre o Direito

O fato de entes ligados ao mercado terem exercido forte influência sobre a opinião pública e a política urbana paulistana nos últimos anos não significa a ausência de conflito ou de contestação por parte de outros setores da sociedade civil. Atos de resistência à mercantilização da terra urbana fizeram com que a cidade de São Paulo se tornasse palco de intensa disputa e enfrentamento político por parte de grupos portadores de interesses inconciliáveis com aqueles do mercado. Os processos de elaboração dos Planos Diretores Estratégicos de 2002 e 2014, por exemplo, deflagraram a existência de uma multiplicidade de interesses e expectativas divergentes acerca do desenvolvimento da cidade de São Paulo.

O PDE de São Paulo de 2002, um dos primeiros a serem aprovados após o início da vigência do Estatuto da Cidade, foi precedido por um amplo processo participativo, composto por 26 audiências públicas e múltiplas reuniões específicas com atores sociais diversos. Dentre as mais de 230 organizações que participaram do processo, a negociação foi fundamentalmente influenciada pela participação de três organizações coletivas, a saber, a Frente pela Cidadania, que representava o setor imobiliário, liderado pela Secovi; a Frente Popular pelo Plano Diretor, composta por movimentos sociais de moradia, ONGs e urbanistas vinculados ao FNUR, cuja principal demanda era a regulamentação, a autoaplicabilidade e a ampliação em número das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis); e a Defesa São Paulo, que agregava associações de moradores de

classe média e cuja preocupação residia na manutenção das regras de zoneamento até então vigentes, em especial no que concerne às áreas exclusivamente residenciais (Bonduki e Rossetto, 2018, pp. 193-202).

Enquanto o atendimento das demandas dos dois últimos grupos foi negociado sem grandes entraves, a pressão exercida pelo setor imobiliário, por meio da Frente pela Cidadania, tornou bastante complexa a aprovação do Plano Diretor. O setor imobiliário contou com sua influência na esfera pública, inclusive a partir de uma ampla campanha publicitária crítica ao projeto de lei apresentado, para fazer valer seus interesses, em especial no que tange à não limitação do direito de construir. Após uma ampla negociação, todavia, estabeleceu-se uma restrição aos interesses do setor imobiliário, em benefício da coletividade, fixando-se a tese de que o direito de construir não é decorrência direta do direito de propriedade, mas deve estar atrelado à estratégia de desenvolvimento urbano estabelecida pelo PDE. Estabeleceu-se, assim, a cobrança pelo Estado de uma outorga onerosa para aqueles que desejassem atingir o coeficiente de aproveitamento máximo (CAM) estabelecido pelo zoneamento.

Para a elaboração do PDE de 2014, não apenas se reproduziu o processo participativo efetivado em 2002, mas este foi substancialmente ampliado e aperfeiçoado. A preocupação com a divulgação, transparência, negociação e incorporação de propostas e demandas caracterizou profundamente os nove meses de tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor de 2014, de modo que o texto aprovado foi consideravelmente diverso, e muito mais abrangente, que o inicialmente apresentado. Nesse período, foram realizadas 65 audiências públicas, assim como foi

promovida uma ampla divulgação através de múltiplos meios de comunicação, estimulando o engajamento e a participação da sociedade civil (ibid., pp. 203-213).

As três principais organizações coletivas que participaram da elaboração do PDE de 2002 estiveram presentes em 2014, mas uma nova gama de interlocutores também teve papel significativo nesse processo. O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST teve protagonismo não só pela conquista de novas zeis em áreas recém-ocupadas pelos seus militantes, mas também em razão da intensa pressão exercida pela aprovação do Plano Diretor após ter atendidas suas demandas, inclusive a partir da instalação de um acampamento – com outros movimentos de moradia – em frente à Câmara Municipal nos 10 dias finais de discussão do projeto de lei. A participação de coletivos independentes, por sua vez, foi fundamental para que fossem incorporados, ao PDE de 2014, tópicos e questões relacionadas à alteração do modelo hegemônico de desenvolvimento da cidade, em especial no que tange à utilização do espaço público, à mobilidade ativa, à agricultura urbana e ao patrimônio cultural.

Conclui-se que, nos processos de elaboração dos Planos Diretores de São Paulo de 2002 e 2014, a existência de um amplo processo de negociação e participação política viabilizou que consensos fossem obtidos e cristalizados em um marco jurídico revestido de legitimidade democrática. No entanto, a disputa política pelo Direito à Cidade não se encerra no estabelecimento de um dispositivo jurídico estático. Pelo contrário, realiza-se a partir de uma luta constante pela efetividade e pela elaboração coletiva das condições de aplicação da lei, mediante a participação política contínua e dinâmica. Isso significa que a obtenção

de um consenso na forma de lei é apenas um passo inicial no processo, que prossegue na esfera pública por meio da disputa pela efetividade e pela interpretação da lei. Essa etapa é marcada pelo dissenso, pelo confronto de opiniões divergentes, os quais contribuem para o desenvolvimento do direito no tempo. Para concluir essa seção, buscar-se-á demonstrar que os embates na esfera pública operam ressignificações nos princípios da função social da propriedade e da cidade, garantidos constitucionalmente e pelo Estatuto da Cidade, mas desprovidos de sentido e condições de aplicação predefinidas.

Atualmente, formas diversas de manifestação e reivindicação são articuladas na cidade de São Paulo por aqueles que entendem que os espaços institucionais de deliberação não são suficientes para absorver suas demandas ou possibilitem verdadeiras transformações na política urbana. Nesse contexto, formas de ação direta são realizadas especialmente através da mobilização social e da atividade coordenada, almejando trazer visibilidade a questões e pontos de vista muitas vezes negligenciados ou abertamente rechaçados pelos espaços tradicionais de deliberação e formação da opinião pública, historicamente monopolizados pelas classes dominantes.

Um exemplo importante dessa modalidade de atuação são as ocupações de imóveis ociosos, realizadas por grupos envolvidos na luta pela moradia, em especial na região central da cidade, compreendida como local próprio para a construção de moradia popular, diante da oferta de infraestrutura urbana completa e da proximidade com o mercado de trabalho. A partir das ocupações, os movimentos sociais de moradia atribuíram visibilidade a uma das principais contradições do desenvolvimento

urbanístico paulistano (e brasileiro): o restrito acesso à terra, a concentração fundiária nas mãos de poucos e o caráter excludente do mercado habitacional, resultando em um profundo déficit habitacional, convivendo com a retenção especulativa de imóveis vazios e inutilizados por proprietários que visam a obter rendas futuras (Boulos, 2018).

Essa prática se tornou uma estratégia central e sistemática desses movimentos a partir de 1997, como forma de pressionar politicamente as autoridades competentes, trazer visibilidade à pauta da moradia digna e exigir que o Estado abra canais de diálogo e negociação (Trindade, 2014). Ao direcionarem suas ocupações para a região central da cidade, onde se concentra o maior número de imóveis ociosos, os movimentos por moradia digna tornaram-se importantes atores no debate sobre as políticas públicas para o Centro Histórico, bem como os principais opositores aos mencionados projetos de requalificação da região (ibid., p. 134).

As ocupações de imóveis ociosos inserem-se em uma posição bastante ambígua, tanto social quanto juridicamente. À primeira vista, configuram uma ruptura com a ordem jurídica, especialmente no que concerne aos direitos de propriedade, razão pela qual são fortemente criticadas por parte da opinião pública e suprimidas pelo Estado através de ações de reintegração de posse. As precárias condições de vida às quais os ocupantes são submetidos, colocando em risco sua saúde e segurança, geram, inclusive, divergências no interior dos movimentos sociais por moradia em relação à validade das ocupações como local de moradia provisória (ibid., pp. 156-158). Essa situação de insegurança foi deflagrada pelo incêndio e desmoronamento do edifício Wilton Paes de

Almeida em maio de 2018 e se apresenta como um dos pontos mais sensíveis de discussão sobre as ocupações de imóveis ociosos.

A ambiguidade reside, todavia, no fato de que as ocupações de imóveis ociosos, ao mesmo tempo que ferem a ordem jurídica estabelecida no que concerne aos direitos de propriedade, configuram, paralelamente, uma reivindicação pela efetividade da própria ordem jurídica em questão, que garante o direito à moradia digna e exige que a propriedade privada cumpra sua função social (ibid., pp. 183-184; Boulos, 2018). Essa exigência deve ser cumprida pelo Estado a partir da fiscalização do uso do solo e pela aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação de imóveis ociosos.³ Estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, tais instrumentos ainda apresentam pouca efetividade no combate à retenção especulativa de imóveis subutilizados (cf. Bonduki e Rossetto, 2018, pp. 216-222).

Sob outro ângulo, a despeito das precárias condições de vida em seu interior, as ocupações são compreendidas por grande parte dos ocupantes como a única forma viável de obter uma moradia, ainda que provisória, tendo em vista as condições excludentes do mercado habitacional (Boulos, 2018). Isso torna imprescindível que se discuta sobre a responsabilidade do Estado em prover condições mínimas de segurança aos residentes de ocupações, a despeito do caráter irregular da posse.

Sem deixar de considerar seu caráter ambíguo, ao mesmo tempo legítimo e ilegítimo, é de se reconhecer que as ocupações se apresentam como uma reação coletiva a um desenvolvimento urbanístico excludente e à evidente falta de eficácia de direitos e instrumentos

redistributivos previstos no ordenamento jurídico, em especial na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (ibid.). Mediante sua prática política, os movimentos sociais incitam um debate sobre o estatuto da propriedade individual como um direito irrestrito, apontando para a necessidade de instrumentos jurídicos efetivos que garantam que seja cumprida sua função social (Trindade, 2014, p. 164). Esse tensionamento do campo discursivo é, ainda que de maneira descontínua e imprevisível, assimilado pela consciência jurídica e pelas autoridades estatais e judiciais, de forma que o próprio conteúdo da função social da propriedade é progressivamente atualizado.

Outras coletividades, por sua vez, vêm contribuindo para a construção do sentido de um princípio cuja indeterminação é ainda mais profunda, qual seja, o princípio da função social da cidade. Trata-se dos “novos ativismos urbanos” (Frúgoli Jr., 2018), associações e grupos de pessoas, em sua maioria organizadas horizontal e informalmente, que pleiteiam reformulações de certos aspectos da vida cotidiana da cidade. A proliferação desses grupos se dá em um momento de maior complexidade e heterogeneidade da esfera pública paulistana, documentado por Caldeira (2012, 2014a, 2014b), e resultante, em especial, dos anos de crescimento econômico, da ligeira redução das desigualdades socioeconômicas e da inclusão das classes populares a partir do consumo na primeira década do século XXI (cf. Marques, 2014).

Segundo Valluchi (2017), os novos ativismos urbanos, em síntese, propagam movimentos de comunização (*commoning*), o ato ou prática de tornar-se um bem comum. Nas palavras de Harvey (2014, p. 145), a comunização

é uma forma de relação entre um grupo social e um bem ou aspecto do ambiente, na qual sua utilização e apropriação se dão de maneira coletiva e não mercantilizada. Os bens e espaços públicos encontrados na cidade não são, portanto, necessariamente “comuns”, mas assim se tornam quando as forças sociais se apropriam deles, tendo em vista um objetivo coletivo e o seu equânime usufruto pela população em geral. Tornar a cidade e os recursos que esta incorpora um bem comum, acessível e manuseável por todos, é o princípio que, à primeira vista, orienta a ação desses ativistas.

Uma parte desses grupos exige mudanças substanciais nas utilizações correntes dos espaços públicos urbanos (Frúgoli Jr., 2018). No centro e na periferia da cidade, são pleiteados e ao mesmo tempo postos em prática a transformação, pontual ou definitiva, de vias públicas em parques e espaços de lazer (Haddad, 2019); o uso do espaço público para a cultura, a partir da realização de festas, festivais, exposições audiovisuais, *performances* artísticas e debates em áreas públicas (Almeida, 2013; Aderaldo, 2016; Verano, 2018); a gestão compartilhada dos espaços públicos e a promoção da agroecologia urbana e de hortas comunitárias (Machini, 2018).

A melhoria na oferta do transporte público, a contenção da escalada dos preços das tarifas e a sua primazia sobre o automóvel individual são também pleiteadas por coletivos como o Movimento Passe Livre – MPL, cujas manifestações foram o estopim para as chamadas Jornadas de Junho de 2013 (cf. Maricato et al., 2013). No núcleo de suas manifestações, está a concepção de que a livre circulação pela cidade é condição *sine qua non* para o seu usufruto coletivo pelos cidadãos.

Unindo contestação e criatividade, os ativismos urbanos defendem a maximização da cidade como *valor de uso*, isto é, como palco de elaboração autônoma das necessidades coletivas e das formas sociais de satisfazê-las no espaço urbano (Lefebvre, 2008). Ao passo que rejeitam visões unilaterais do espaço público como mero local de passagem e de circulação de mercadorias e pessoas, enfatizam a possibilidade da permanência e simultaneidade; valorizam a cidade como local do encontro, do imprevisto, do jogo e da troca (ibid., p. 105).

Pleiteiam um espaço público marcado pela “indeterminação”, de usos e de pessoas que por ele transitam, no qual o legítimo e o ilegítimo não são definidos *a priori*, mas construídos a partir da deliberação e da participação social. Tal espaço se associa à própria concepção da esfera pública democrática, aquela na qual, “dada a ausência de fundamentos, o significado e a unidade do social são negociados – ao mesmo tempo constituídos e colocados em risco” (Deutsche, 2018, pp. 120-121).

Tendo em vista esse objetivo, esses grupos não se limitam a exigir a possibilidade de acesso a um espaço público preexistente, mas buscam formas de exercer o direito de construir coletiva e progressivamente um espaço público imaginado e mais democrático, visto e apropriado na forma de um “comum”. Tornam-se necessárias, portanto, ações de resistência coordenada aos processos de apropriação do espaço público pela lógica mercantilista e privatizante, que se multiplicam sob a égide do neoliberalismo (Harvey, 2014, pp. 164-169).

É notório que, em São Paulo, tal qual nas cidades brasileiras em geral, nunca existiu um espaço público apropriado na forma de um “comum”. Em razão de um desenvolvimento

urbanístico excludente e de outras condições materiais, políticas e sociais características de uma sociedade estratificada e desigual, a cidade como um todo e seus espaços públicos foram historicamente negados à grande maioria da população, expulsa para periferias cada vez mais distantes do centro dotado de infraestrutura, serviços e locais de cultura, lazer e consumo (cf. Caldeira, 2011; Rolnik, 2017). Mais recentemente, São Paulo vem se estruturando sob a forma de uma “cidade de muros”, a partir da disseminação de espaços privados securitizados que negam frontalmente o espaço e a vida pública (Caldeira, 2011). Hoje esses enclaves fortificados tomam a forma de megaprojetos que mesclam funções residenciais, de consumo e negócios, constituindo “gigantescas máquinas antiurbanas” (Fix, 2009, p. 42). Sendo assim, não se pode compreender o espaço público como algo que foi perdido e precisa ser recuperado, mas sim como algo que precisa ser criado pela atividade política.

Esses movimentos e coletividades que atualmente reconfiguram a esfera pública paulistana, não se limitando àqueles que se autodenominam ativistas, mas envolvendo todos aqueles que articulam novas formas de se relacionar com a cidade, buscam a efetivação, ainda que sob nova roupagem, de princípios e direitos básicos: a possibilidade de circular, permanecer e intervir nos espaços urbanos; consumir os produtos disponíveis no mercado; expressar-se cultural e simbolicamente e formular suas próprias identidades; e, por fim, o direito ao reconhecimento moral e cívico daqueles que foram historicamente excluídos, invisibilizados e alvos das mais cruéis formas de violência (Caldeira, 2011, 2012, 2014a, 2014b; Pallamin, 2015).

Essas atividades tornam a esfera pública paulistana extremamente pulsante e dissensual, de modo que novos sentidos e interpretações são atribuídos ao princípio da função social da cidade. A cidade deve ser constantemente transformada, de modo a possibilitar que suas múltiplas funções sejam exercidas de maneira equânime, tendo em vista a satisfação das diversas necessidades sociais das populações urbanas. Uma vez que novos sujeitos políticos demandam novas necessidades e atribuem novos usos aos espaços urbanos, o próprio conceito da função social da cidade expande-se, absorvendo essas atualizações advindas das práticas sociais. Como resultado da mobilização social, a cidade terá tantas funções quanto forem imaginadas para ela.

Considerações finais

Como se viu, desde o período de redemocratização do Estado brasileiro, a participação política foi determinante para a renovação do ordenamento jurídico-urbanístico em prol de um desenvolvimento urbano igualitário e democrático. No entanto, esse período contou também com evidentes descontinuidades – o esvaziamento e enfraquecimento dos espaços institucionais de participação política – e contradições – a penetração da ideologia neoliberal e das estratégias do empreendedorismo urbano no contexto brasileiro. Recentemente, novas formas de manifestação externas aos espaços institucionais de participação vêm ampliando o campo discursivo, expondo as contradições do processo de urbanização e postulando de maneira renovada transformações

profundas nas atuais estruturas excludentes que conformam o espaço urbano e restringem suas funções e usos.

Buscou-se demonstrar que uma compreensão adequada do Direito à Cidade, ainda que sob uma perspectiva que considere seus aspectos jurídicos, exige um olhar para fora do Direito, em direção às práticas sociais e políticas. Existe uma contradição permanente e insolúvel entre o Direito existente, sua interpretação e formas de aplicação correntes e as práticas sociais, que continuamente articulam e demandam novos sentidos e um novo olhar sobre as instituições jurídicas, tendo em vista a democratização das relações sociais e o equânime usufruto de direitos e garantias constitucionais e infraconstitucionais. Como resultado dessa tensão, advinda da participação política, o Direito é progressivamente renovado e atualizado.

Como ideia geral, o Direito à Cidade traduz-se como o poder coletivo da população de modificar a forma pelo qual o processo de urbanização historicamente se realizou, resultando em exclusões, expropriações massivas e alienação. No curso da história, o Direito à Cidade apresentou-se como um contraponto a elementos estruturais da urbanização excludente que se verificou em escala global até os dias atuais, hoje impulsionados pela ideologia neoliberal e pela globalização: desenvolvimento territorial desigual, segregação socioespacial, mercantilização das relações sociais, privatização da existência, verticalização e rodoviarismo exacerbados, poluição e devastação ambiental, violência endêmica, negação de direitos sociais ou, o que em alguns casos é equivalente, negação dos próprios meios de vida.

A partir desse conceito geral, o Direito à Cidade assume formas particulares nos contextos locais, fruto das múltiplas apropriações e interpretações que lhe são dadas nos distintos contextos sociais, em especial pelos movimentos populares. A cada situação, categorias específicas são elaboradas, trazendo concretude ao conceito e direcionando a luta social para um sentido ou outro.

No caso brasileiro, o dinâmico processo de exercício do Direito à Cidade por parte da população encontra-se fortemente mediado pelos princípios da função social da propriedade e da cidade e da gestão democrática da cidade, os quais, em conjunto e em sua mútua implicação, são os fundamentos de um novo paradigma conceitual sobre a política urbana. Trata-se de categorias advindas das lutas sociais, formuladas e defendidas pelos próprios movimentos populares e posteriormente recepcionadas pelo Direito estatal e pela consciência jurídica. As atuais disputas pelo Direito à Cidade no Brasil podem, de maneira

simplificada, ser compreendidas como reivindicações pela efetividade desses princípios e da ordem jurídico-urbanística que sobre eles se apoia.

Essas reivindicações são articuladas no interior da esfera pública a partir do embate de valores, visões de mundo e projetos políticos, responsável pela reformulação das condições de legitimidade da atividade estatal e pela atribuição de novos significados ao Direito existente. O Direito à Cidade está associado, portanto, à construção de uma esfera pública, ou de esferas públicas ativas, heterogêneas, capazes de instaurar o conflito entre posições e valores compartilhados, estabelecendo o dissenso como instrumento para a renovação constante das práticas de reprodução social. Esse processo dar-se-á tão somente através da democratização horizontal e vertical da sociedade, isto é, a partir da redução das desigualdades internas ao corpo social e da crescente captação pelo Estado das demandas e expectativas elaboradas pela população.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-0785-9427>

Pesquisador Autônomo. São Paulo, SP/Brasil
arthur.prist@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-2862-8986>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Departamento de Direito do Estado. São Paulo, SP/Brasil.
mariapaula@usp.br

Notas

- (1) O conceito de esfera pública foi inicialmente formulado por Jürgen Habermas em sua obra *Mudança estrutural da esfera pública: Investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa* (2014), publicado originalmente em 1962. Posteriormente, o conceito foi recepcionado por diversos autores, que apresentaram uma posição crítica em relação à abordagem de Habermas, o que levou a uma progressiva renovação do conceito (cf. Avritzer e Costa, 2004). Já, em 1992, em sua obra *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (1997), Habermas apresentou uma versão bastante modificada do conceito, atrelando-o à sua teoria da ação comunicativa e do procedimentalismo democrático. Esse artigo se baseia nesta última versão do conceito delineada por Habermas, bem como nas recepções críticas realizadas por outros autores.
- (2) O Ministério das Cidades foi posteriormente extinto, no primeiro ano do Governo de Jair Bolsonaro, e com o também extinto Ministério da Integração Nacional, passou a constituir o Ministério do Desenvolvimento Regional.
- (3) O parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação de imóveis ociosos foram previstos pelo Estatuto da Cidade, em suas seções de II a IV, como instrumentos a serem aplicados sequencialmente. Constatada a existência de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devem ser fixados a obrigação e o prazo para seu parcelamento, edificação ou utilização compulsória. Descumprida essa obrigação pelo proprietário no prazo fixado, o Município deve aplicar o IPTU progressivo no tempo, a partir da majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. Por fim, decorridos os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, sem o cumprimento da obrigação pelo proprietário, o Município deve proceder à desapropriação do imóvel subutilizado. A aplicação desses instrumentos, todavia, fica a cargo do Município e depende da previsão e regulamentação nos planos diretores municipais, o que torna fundamental a mobilização política local em prol de sua efetividade.

Referências

- ADERALDO, G. A. (2016). “Entre imagens e imaginários: estética e política nas intervenções visuais/ audiovisuais de coletivos culturais paulistanos”. In: KOWARICK, L.; FRÚGOLI JR., H. (orgs.). *Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos*. São Paulo, Editora 34 e Fapesp.
- ALFONSIN, B. M. et al. (2017). Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, pp. 1214-1246.
- ALMEIDA, R. S. (2013). Juventude, direito à cidade e cidadania cultural na periferia de São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*. São Paulo, n. 56, pp. 151-172.
- ARANTES, O. (2000). “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

- ARANTES, P. (2007). *Interesse público, poderes privados e práticas discursivas na política de renovação do Centro de São Paulo*. São Paulo, Instituto Polis.
- AVELINO, D. P. (2016). "Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira". In: COSTA, M. A. (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília, Ipea.
- AVRITZER, L. (2010). O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [on-line], v. 91, pp. 205-221. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: 21 jan 2021.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, pp. 703-728.
- BONDUKI, N. (2017). Política urbana e a reforma do Estado: da redemocratização aos novos desafios do século XXI. *Revista Simetria*. São Paulo, v. 1, n. 3, pp. 41-52.
- BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. (2018). "A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 a 2014". In: BONDUKI, N. (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo, Instituto Casa da Cidade.
- BOULOS, G. (2018). *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo, Autonomia Literária.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2011). *Cidade de Muros*. São Paulo, Editora 34 e Edusp.
- _____. (2012). Inscrição e circulação: novas visibilidades e configurações do espaço público em São Paulo. *Novos Estudos – Cebrap* [on-line], n. 94, pp. 31-67. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n94/n94a02.pdf>. Acesso em: 21 jan 2021.
- _____. (2014a). Gênero continua a ser o campo de batalhas: juventude, produção cultural e a reinvenção do espaço público em São Paulo. *Revista USP*. São Paulo, n. 102, pp. 83-100.
- _____. (2014b). Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo. *Novos Estudos – Cebrap* [on-line], n. 98, pp. 13-20. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n98/02.pdf>. Acesso em: 21 jan 2021.
- DEUTSCHE, R. (2018). Agorafobia. *Arte e Ensaios – UFRJ*. Rio de Janeiro, n. 36, pp. 116-173.
- FERNANDES, E. (2005). Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*. Campinas, n. 4, pp. 16-33.
- _____. (2013). Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*. Belo Horizonte, v. 20, n. 1, pp. 212-233.
- FERREIRA, J. S. W. (2005). O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP*. São Paulo, v. 16, pp. 26-48.
- FIX, M. (2004). "A "fórmula mágica" da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo" In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (orgs.). *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas, PUCCamp/Prourb.
- _____. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2009). Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *Cadernos CRH*. Salvador, v. 22, n. 55, pp. 41-64.

- FRASER, N. (1992). Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, n. 25/26, pp. 56-80.
- FRÚGOLI JR., H. (2018). Ativismos urbanos em São Paulo. *Caderno CRH*. Salvador, v. 31, n. 82, pp. 75-86.
- _____. (2000). *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- GOMES, A. M. I. dos S. (2018). O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. *Revista Direito GV* [on-line], v. 14, n. 2, pp. 492-512. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/77109/73915>. Acesso em: 21 jan 2021.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, v. II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- _____. (2014). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. São Paulo, Ed. Unesp.
- HADDAD, F. (2019). *Função social das vias urbanas: uma análise à luz da teoria jurídica das políticas públicas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (2008). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MACHADO, M. R. A.; MELO, R.; SILVA, F. G. (2010). A esfera pública e as proteções legais anti-racismo no Brasil. *Cadernos de Filosofia Alemã*. São Paulo, n. 16, pp. 95-116.
- MACHINI, M. (2018). "Fluxos e sentidos da cidade-em-cultivo". In: MAGNANI, J. C.; SPAGGIARI, E. (orgs.). *Lazer de perto e de dentro: uma abordagem antropológica*. São Paulo, Ed. Sesc.
- MARICATO, E. (2000). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2015a). "Globalização e política urbana na periferia do capitalismo". In: MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- _____. (2015b). "Cidades e luta de classes no Brasil". In: MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARICATO, E. et al. (2013). *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo e Carta Maior.
- MARQUES, E. (2014). A metrópole de São Paulo no início do século XXI. *Revista USP*. São Paulo, n. 102, pp. 23-32.
- MASSONETTO, L. F. (2003). Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 17, pp. 101-118.
- MELO, R. (2015). Repensando a esfera pública: esboço de uma teoria crítica da democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [on-line], v. 1, n. 94, pp. 11-39. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n94/0102-6445-ln-94-00011.pdf>. Acesso em: 21 jan 2021.
- PALLAMIN, V. (2015). *Arte, cultura e cidade*. São Paulo, Annablume.

- PANDOLFI, D.; ESPÍRITO SANTO, W. R. do (2014). "Movimentos sociais urbanos e esfera pública: questões para o debate". In: LOPES, J. S. L. e HEREDIA, M. A. de. (orgs.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados*. Rio de Janeiro, CBAE.
- PERLATTO, F. (2015). Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. *Revista de Sociologia e Política – UFPR*. Curitiba, v. 23, n. 53, pp. 121-145.
- ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* [on-line], v. 11, n. 2, pp. 31-50. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203>. Acesso em: 21 jan 2021.
- _____. (2017). *Territórios em conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo, Três Estrelas.
- ROLNIK, R. et al. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154.
- TAVOLARI, B. (2016). Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos – Cebrap* [online], v. 35, n. 1, pp. 93-109. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/v35n1/1980-5403-nec-35-01-93.pdf>. Acesso em: 21 jan 2021,
- TRINDADE, T. A. (2014). *Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- VAINER, C. (2000). "Pátria, empresa e mercadoria". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- VALLUCHI, L. V. B. (2017). São Paulo, da cidade de muros à cidade ocupada: insurgências e contradições. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais...* São Paulo.
- VERANO, P. N. (2018). *Cidades temporárias: brechas e contrabrechas na cidade*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Texto recebido em 11/ago/2020
Texto aprovado em 7/dez/2020

The Right to the City and the public sphere: between political participation and the renewal of the legal urbanistic order

Direito à Cidade e esfera pública:
entre a participação política e a renovação jurídico-urbanística

Arthur Hirata Prist [I]
Maria Paula Dallari Bucci [II]

Abstract

This article proposes an analysis of the political and legal aspects of the Right to the City from the perspective of the concept of public sphere. The Right to the City is interpreted as a dynamic link between political mobilization, democratization of social relations and the State's institutional apparatus, and the guarantee of better conditions of existence in urban space. Based on bibliographical research about the urban social struggles in Brazil and in the city of São Paulo, the article intends to demonstrate that the Right to the City is exercised by the population through clashes in the public sphere responsible for stimulating the renewal of the legal order and for attributing new meanings to the existing Law.

Keywords: right to the city; public sphere; political participation; social function of property and city; social movements.

Resumo

O artigo propõe uma análise dos aspectos políticos e jurídicos do Direito à Cidade sob a perspectiva do conceito de esfera pública. O Direito à Cidade é interpretado como um elo dinâmico entre a mobilização política, a democratização das relações sociais e do aparato institucional do Estado e a garantia de melhores condições materiais de existência no espaço urbano. A partir da revisão bibliográfica sobre o tema das lutas sociais urbanas no Brasil e na cidade de São Paulo, pretende-se demonstrar que o Direito à Cidade é exercido pela população a partir dos embates na esfera pública responsáveis por impulsionar a renovação da ordem jurídica e atribuir novos sentidos ao Direito existente.

Palavras-chave: direito à cidade; esfera pública; participação política; função social da propriedade e da cidade; movimentos sociais.



Introduction

The plurality of appropriations of the concept of Right to the City made throughout history, since its initial formulation by Lefebvre (2008) in 1968, makes the task of delimiting a single definition of the concept quite complex and somewhat unreasonable. The fact is that the Right to the City presents itself as a *common denominator in social struggles* (Tavolari, 2016), encompassing both a critique of the reification of everyday life due to the submission of space and urban experience to the commercial logic and exchange value, as well as localized demands for access to minimum conditions for participation in the resources that the city provides.

To conceive the Right to the City in its polysemy also requires understanding that the concept cannot be reduced to a legal category in the way it is traditionally thought of. In spite of that, it's clear that the emergence of the concept and its multiple appropriations by academia and the social movements have been fundamental for promoting profound transformations in the legal consciousness based on critical thought on the role of law in the urbanization process.

In this sense, Fernandes (2005) defends overcoming the hegemonic urban-legal paradigm according to which urban space is conceived from the perspective of the private lot and the right to individual property. This conceptual paradigm is progressively confronted by another one, according to which the urban legal order must be established on the basis of two fundamental principles: the socio-environmental function of property and city and the democratic management of

the city. A careful analysis of each of these principles, and especially of the interaction between the two, can contribute to a proper legal understanding of the Right to the City.

The principle of the social function of property and city relates, roughly speaking to, *the functioning of urban land in the sense that it serves everyone equally*¹ (Alfonsin et al, 2017, p. 1225), and is, therefore, associated with a kind of urban space development that aims to meet collective and individual demands in an equal manner. Property regulation is thus removed from the private and individualistic realm to become a matter of public law through a collective dimension. The city, in turn, is no longer seen as the sum of individual properties, but as an organic and complex whole and as the fruit of collective work (Fernandes, 2005).

It can be said that the principle of the social function of property and city is associated with a material dimension of the Right to the City. It, therefore, concerns the regulation of the socioeconomic relations that shape the production of urban space and the guarantee of fundamental rights related to the enjoyment of the city. However, this principle has no predetermined content or application, which are historically produced by public deliberation, that is absorbed and interpreted by legal institutions. In this sense, this principle configures the *incorporation of a political conflict by law* (Haddad, 2019, p. 227). This observation already points to its interconnection with the principle of democratic management of the city.

The principle of democratic management of the city, in turn, is associated with a political dimension of the Right to the City. This dimension was explored by Gomes

(2018) and can be defined as the right of the population to participate in the elaboration and implementation of urban policies, which requires the existence of participative channels (not necessarily institutional) that make it possible to understand the rights and interests that are demanded in social struggles. This political dimension was also explored by Harvey (2014), who defines the Right to the City as the collective power to manipulate and coordinate the process of urbanization. According to the author, the guarantee of the Right to the City is directly linked to the exercise of popular sovereignty over State activity, as well as to the democratic control over the production and use of the surplus capital in the process of urbanization (*idem*, pp. 61-2).

The differentiation between these two dimensions of the Right to the City, represented by the aforementioned legal principles, should not point to anything other than a constitutive interconnection between them, within which the possibility of social participation in the formulation of urban policy contributes directly to the application of the social function of property and city, and vice versa. As already pointed out, the principle of the social function of property and city has its content and conditions of application defined mainly by the interaction between the State and society, that is, by political participation.

In this article, it is assumed that the Right to the City cannot be reduced to a static legal definition, and that it exists solely in the field of interaction between its political dimension and its material dimension, exemplified in this article by the principles of the democratic management of the city and of the social function of property and

city. Its realization as a right *per se* would therefore be verified when society's political participation results in the renewal of legal institutions in sense of functioning and democratization of urban land. In other words, the Right to the City is conceived as a dynamic link of reciprocal influence between political mobilization, the democratization of social relations and of the institutional apparatus of the State, and the guarantee of better conditions of existence in urban space. This article follows this analytical direction.

Exploring this hypothesis requires, above all, an adequate understanding of how the interaction between State and society effectively takes place, which is why it will be given a central place to the concept of Public Sphere. Based on this theoretical reference, the research will be made in two stages: analysis of the social struggles for Urban Reform after the democratization of the Brazilian State, followed by a study focused on the city of São Paulo in its current context. The aim is to demonstrate that the guarantee of the Right to the City depends on society's political participation, and, consequently, the construction of a democratic public sphere.

Public sphere and public interest

The concept of public sphere² refers to the spontaneous communicative flows that exist in society regarding issues of common and public interest, through which content, opinions, values and worldviews are shared, affecting the decision making, the formation of will and the construction of identity at

individual and collective levels. The public sphere is thought of as the social space where discourses are externalized and deliberations are held by communities interested in a given matter of public interest, ultimately aiming to attain public consent and the rational and argumentative treatment of the diverse social matters (Habermas, 1997; Avritzer & Costa, 2004; Melo, 2015).

Understood as an mediation instance between State and society, the public sphere is described as a “resonance box”, where issues and questions arising from civil society, when addressed with appropriate intensity, signal to the State the need for public intervention. It is also thought of as a space legitimizing State activity in general (Machado et al., 2010). To better explain this interaction, one can use the differentiation between the “formal” public spheres – institutionalized spaces of deliberation and decision-making, internal to the State – and the “informal” public spheres – spaces of communication located within civil society.

The formal public spheres constitute the “center” of the State’s communication and decision-making system, which is composed of the institutional complex of the administration, the courts of justice and the state deliberative bodies such as the legislative power (Habermas, 1997, pp. 86-87). The decision-making of these bodies should be preceded by an open, inclusive, and informed deliberation, which should serve as context for legitimizing the decision made or the public policy to be implemented. Procedures and strategies for participation, dialogue, negotiation and harmonizing interests thus become fundamental for achieving consensus among the social groups involved in the public matter at stake, which often hold distinct and

antagonistic interests. It is the function of Law to institutionalize procedures capable of providing equal representation for the multiple groups concerned by each matter under deliberation, granting democratic legitimacy to the decision-making process (Habermas, 1997, p. 105).

The informal public spheres, understood as the networks of informal communication internal to civil society that contributes to forming opinion and will, constitutes the periphery of the system. This instance is characterized by the activity of civil society associations, trade unions, social movements, cultural and religious institutions, the media, etc. (Habermas, 1997, pp. 87-88). Presented as spontaneous, differentiated flows, and characterized by the most diverse forms of protest and enunciation, the informal public sphere’s own communicative actions do not necessarily seek reaching consensus between distinct social groups, but mainly the continuous and exhaustive debate on issues of public interest from different points of view.

The informal public sphere is characterized by the political dissent, namely the confrontation between different subjective views, which contributes to the reformulation of values and practices and the occurrence of important paradigm shifts within the historical process. In the informal public sphere, social groups compete for influence, with the objective of obtaining public assent and therefore a context of “resonance” for their opinions, convictions, and political projects (Habermas, 1997, pp. 95-96).

The democratization of the State is associated with the more or less decisive role of the peripheral and informal communication processes in the development, the activity and the decision-making of the political system.

This points to a necessary porosity of the State to the interests and demands externalized by social groups in their communicative and political interactions within the informal public sphere (Habermas, 1997, pp. 88-89). In other words, the binding decision taken by the State depends on a legitimation that can only emerge from an alignment with the expectations and needs of the population – which are not given a priori, but formulated collectively through informal communication and political mobilization, and are therefore constantly changing.

This circulation of power from the periphery towards the center of the political system, however, is not the rule in most, if not all, of the contemporary democratic states, whose power is strongly centralized and exercised in an apparently autonomous manner, when not in the interests of a restricted minority with economic power. It has, however, been verified over the course of history that in certain circumstances the mobilization of the public sphere by subjects from civil society managed to reverse the official circulation of power, so that contributions coming from these subjects have been incorporated by the political system and the legal order. This depends on the ability of civil society groups to detect and interpret social problems, acting collectively to the point of influencing public opinion and, consequently, pressuring the State to articulate a certain form of public intervention or to promote a renewal of the legal order (Habermas, 1997, pp. 90-91).

It is, however, important to bear in mind that not every contribution or demand articulated by civil society necessarily

represents a step towards the democratization of social relations. That is because a given “public opinion” on an issue, represents in the vast majority of cases only a partial consensus in relation to society as a whole, therefore originated from a localized context or from a particular set of subjects holding specific interests. The partiality of a public opinion by itself does not remove its legitimacy, given the extremely complex and heterogeneous context of contemporary societies. However, such an observation should alert us to the fact that, in certain cases, behind a supposed unanimity there may be a process of subordination or suppression of divergent opinions, resulting from the asymmetries of power existing in the social milieu.

The legitimacy of the influence that certain public opinion will exert on the State’s activity is therefore associated with the degree of inclusion in the public debate that preceded it, which ideally should involve all potentially affected by the issue under deliberation (Habermas, 1997, pp. 92-98). Public opinions coming from exclusionary, restricted, or non-existing spaces of deliberation would therefore have less legitimacy in influencing the decision-making within the State.

The “unfeasibility of the public sphere” pointed out by Arantes (2007, p. 21) would correspond to its treatment as “something private and personal” (Maricato, 2015a, p. 78), characteristic of patrimonial and elitist societies, where the interests of a minority are traditionally taken as representative of society as a whole. Consequently, the interests and needs of the majority of the population – lacking equal conditions of political representation and enunciation –

are categorically neglected. Thus, it becomes central in every practical situation *to know who can really participate in the porous formation of public opinion* (Melo, 2015, p. 18).

This is a crucial task given that the public sphere, in the most diverse contexts, has been built based on constitutive exclusion, i.e. a selectivity in relation to the subjects capable of participating and making themselves heard in the social context and the content and opinions to be treated as “issues of public interest” (Fraser, 1992; Perlatto, 2015). The existence of a single and homogeneous public sphere is therefore not conceivable. We instead acknowledge a complex interaction between a multiplicity of “public”, composed of diverse social subjects and varied forms of organization, solidarity, and enunciation (Avritzer & Costa, 2004).

In summary, one can conceive, on one hand, the existence of a group of “public” articulated around a dominant public sphere, composed of the main hegemonic actors endowed with social and economic power, along with the mass media, and, on the other hand, a plurality of subaltern counter public, social spaces and discursive arenas where different disadvantaged groups establish their own world views, elaborate their identities and formulate their needs and demands. These public spheres relate to each other in a complex manner, being porous and complementary, although different from each other. From the interaction, often conflicting and dissenting, between dominant and subordinate “public”, hegemonic discourses are countered by protests and counter-discourses from communities traditionally excluded from the traditional spaces of deliberation and enunciation.

By denouncing the constitutive exclusions of the dominant public sphere, marginalized groups bring attention to the contradictions of a social structure that unequally distributes the *capacity to be heard and to occupy the best places, to define objects of discussion and to deliberate on these* (Pallamin, 2015, p. 23). By seeking conditions for “equal participation in common life”, these collectives *contribute to the constant redefinition of the sense of moral well-being and the outlines of what is public* (ibid., p. 87). With this in mind, the public sphere must be understood as an entity in constant reconstruction, characterized by conflicting values and interests that are strongly antagonistic and in certain cases irreconcilable, which are the subject of continuous deliberations with progress in practical negotiations between different social groups in mind (Melo, 2015, p. 22).

It is in the multiple instances that make up the public sphere that such complex arrangements of dialogue, negotiation, contestation and protest are articulated, overlapping and interspersing themselves according to the practical situations, the objectives of the deliberation itself, the groups concerned and the interests at stake. As a result, the conditions for the legitimacy of the State’s activity are reformulated and renewal processes of the legal order are stimulated. This perspective supports the concept of the Democratic State of Law as an unfinished project, and therefore fallible and in need of constant revision, as well as progressively reformulated by political participation, through which the system of rights and legal consciousness are updated, reinterpreted and institutionalized in a more appropriate manner (Habermas, 1997, p. 118).

Currently, this impulse for renewal of the legal order and updating the State of Law particularly depends on the social, economic and cultural integration of the vulnerable and historically oppressed groups and on their greater participation in the deliberative processes of shaping public opinion and decision-making within the State. Specifically regarding the urban dimension of the problem, this is to be thought of as the need to expand the power of influence of the large masses deprived of the benefits of urban development – expropriated, irregular, homeless, inhabitants of precarious territories and slums – on the decision-making processes about issues that concern the city as a whole: budget definition; application of public investments in housing, mobility, sanitation; delimitation of priorities; retention of urban surplus value; control of the social function of property; to name just a few.

Social struggles for urban reform and political participation

In the context of redemocratization of the Brazilian State, the struggles for Urban Reform have resulted in the assimilation, by the State and the legal system, of demands of the popular classes historically allocated in the urban peripheries (Rolnik, 2017, pp. 239-66). The joint mobilization of these actors and others sectors of civil society articulated in networks and collective movements such as the National Forum for Urban Reform [*Fórum Nacional pela Reforma Urbana* – FNRU] and the National Confederation of Residents' Associations

[*Confederação Nacional das Associações de Moradores* – Conam] was responsible for making the alarming living conditions in the periphery a matter of “public interest”.

Political participation was fundamental for a specific section of Urban Policy, the fruit of a Popular Amendment, to be included in the 1988 Brazilian Federal Constitution, as well for the City Statute (Law 10.257/01) to be approved thirteen years later, which regulated the aforementioned constitutional chapter (Bonduki, 2017; Alfonsin, 2017). These legal devices were responsible for consolidating the aforementioned new conceptual paradigm of urban policy in the Brazilian legal and urbanistic order, which is guided by the social function of property and city and by the political participation in the urban policy decision-making processes, which were both old demands of social movements (Fernandes, 2005).

The agenda of intensifying social participation in urban policy, defended by sectors linked to Urban Reform since the 1980s and applied in a dispersed manner in local contexts, was thus moved to the center of the political arena during the 13 years of discussion of the project of law that would be approved under the title of City Statute. The approval of this legal device was actually only made possible by the mobilization and constant political pressure of the social movements, such as the aforementioned FNRU, which closely followed and actively contributed to the final drafting of the approved law. During this period, the intense conflict of interests between social sectors linked to the Urban Reform and conservative sectors and those linked to capital – who accused the City Statute of affronting the

rights of property and of free initiative – was explicit (Avritzer, 2010; Gomes, 2018).

The following participatory instruments were established in the City Statute: public policy councils; conferences; participatory budgeting; popular referendum, plebiscite, and popular initiative for draft legislation; public debates and hearings (Avelino, 2016). In addition, the City Statute prescribes mandatory popular participation, publicity and transparency in the process of elaboration of the municipal master plans, an instrument made mandatory for cities with over 20,000 inhabitants. This fact made the local political conjuncture crucial for the promotion of Urban Reform, as the guarantee of the social function of property through the application of the redistributive instruments established by the City Statute – such as, the Special Zones of Social Interest [*Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS*] – was conditioned to its forecasting and regulation on the respective municipal master plans (Bonduki, 2017).

The social participation agenda was intensified with the election of Lula, the Workers' Party [*Partido dos Trabalhadores – PT*] candidate, to the presidency in 2002. After his election, the Ministry of Cities (2003) and the National Council of Cities (2004) – whose activities were closely linked to the National Conference of Cities, as well to regional and municipal conferences – were created (Rolnik, 2009). In parallel, councils on various fields of urban public policies such as housing, sanitation and transport were established in several cities (Avelino, 2016).

Over the years, however, a position of trust of the social movements towards the institutional arenas of participation gradually

became one of questioning the concrete possibilities of interfering in decision-making on urban policy by these means. Although the presence in these arenas has not ceased to be considered essential, subjects linked to the social movements began to point out to the absence of an effective space for deliberation within participatory institutions (Pandolfi & Espírito Santo, 2014; Trindade, 2014). The absence of coordinating bodies in the established participative spaces, resulting in isolation, fragmentation and consequently inefficiency in the deliberations held (Avelino, 2016), and the progressive emptying of the participative arenas, like the City Council, and its co-optation by the Ministry of Cities (Fernandes, 2013) are some of the reasons for this scenario.

PT's increasing distance from a radical power-sharing agenda, exemplified by the handover of the Ministry of Cities³ to the hands of conservative parties (Rolnik, 2009) and abandoning popular participation practices in recent programs for financing urban development (Growth Acceleration Program and My House My Life) or in the realization of the mega events (2014 World Cup and 2016 Olympics), are other reasons for the same picture of mistrust (Bonduki, 2017, p. 45; Rolnik, 2017, p. 249). Lacking space for popular participation and being coordinated almost independently by the real estate market guidelines, such policies have negatively impacted Brazilian cities due to the land speculation stimulus and the consequent increase in land prices, the strengthening of socio-spatial segregation and the completion of several evictions and forced removals (cf. Maricato, 2015; Rolnik et al., 2015).

The approximation between State and Market in the city of São Paulo

Although it has promoted the expansion of democratic control over State activity, the valorization of the political participation in civil society in recent decades has also stimulated the approximation between Government and the market in the formulation and implementation of urban policy, in what has been called the “perverse confluence” (Trindade, 2014). In this context, entities linked to the market *began to assume or interfere in the tasks that should be the responsibility of public authorities* (Arantes, 2007, p. 21), articulating the notion of public interest as way of legitimizing the appropriation of the State apparatus for the pursuit of private interests linked to the accumulation of capital.

Such an approximation between the State and market is associated with what has been conventionally called urban entrepreneurialism, a product of neoliberal ideology defined as a urban governance behavior in which alliances between public authorities, civil society organizations and private interest are mobilized to promote or manage the development of cities (Harvey, 2014, pp. 186-192; Rolnik, 2017, p. 242). In this context, the public sphere is mobilized in order to build consensus on the benefits of adopting a business-oriented practice in urban management, stimulating the “growth at any cost” (Arantes, 2000; Vainer, 2000; Ferreira, 2003; Fix, 2007).

In this context, the city is structured as a “growth machine”, the ultimate goal of which is *to increase the volume of aggregate rent*

by intensifying land use (Fix, 2007, p. 24), in which real estate developers use a consistent ideological and discursive apparatus and their influence on the public sphere, if not morally questionable subterfuge – such as the high values spent on electoral campaigns (Rolnik, 2017, pp. 64-65) – to interfere in the functioning of the market, and especially in the decision-making on the application of public investments, seeking to obtain differential or monopolistic rent.

In the city of São Paulo, this situation has been most evident since the management of Paulo Maluf (1992-1995). Since this period – characterized by the establishment of neoliberal consensus in the Brazilian society and by the city of São Paulo’s insertion in the globalized financial circuits – the “São Paulo growth machine” has been structured in a more accentuated and active way. Since then, there has been a proliferation of discourses from civil society associations aimed at guiding the application of public investments to specific regions (Frúgoli Jr., 2000).

The so-called “global city myth”, for example, has been instrumentalized by various actors – real estate investors, contractors, public authorities, the mainstream media – in order to forge a consensus on the irreversibility and supposed benefits of the economic insertion of the city into the global network of financial flows, justifying the channeling of huge sums of public investment to already historically privileged regions, in order to adapt them to the reception of real estate ventures that would receive large corporations of the “advanced tertiary sector”, in spite of the budget restrictions and the ever growing number and size of the slums in the city (Ferreira, 2003; Fix, 2007, 2009).

In this context, there was a boom in high-end real estate ventures and an intense modernization of the so-called southwest quadrant of the city, which included the reurbanization of the region of Faria Lima Avenue and the construction of a spectacular “global city” landscape along the Marginal Pinheiros. Numerous road improvements had already been implemented in the region and adjacent areas since 1985, mobilizing a more than considerable portion of the public budget, which intensified from the 1990s and onwards: the tunnels under the Ibirapuera Park and the Pinheiros River, the Boulevar JK I and II, the extension of Faria Lima Avenue, the avenue along the Água Espraiada stream and, more recently, the Ponte Estaiada (“cable-tayed bridge”) (Maricato, 2000, pp. 158-159; Fix, 2009; Rolnik, 2017, p. 63).

The realization of this “package” of road improvements cannot be attributed solely to the need to increase mobility. They also represented “decoys” to private investment, often being responses to direct demands from real estate developers. In the case of the construction of the Água Espraiada Avenue (renamed Jornalista Roberto Marinho), the municipal management went as far as to carry out the forced and violent removal of more than fifty thousand people previously allocated in slums in the region, aiming to “clean up” the land for private initiative and promoting its maximum profitability and real estate valuation (Fix, 2007, 2009).

The development of the region was stimulated by two Urban Operations [*Operações Urbanas*] – Água Espraiada and Nova Faria Lima – i.e. an instrument through which the improvement of the urban

infrastructure of a given perimeter is funded by the State with the sale of additional construction potential for ventures to be constructed in the perimeter of the operation itself, or, in other words, by the relaxation of land use regulation in a certain “strategic” area.

Advertised as “magic formulae” to enable urban improvements in a context of budget restriction, Urban Operations have proved to be true mechanisms of private appropriation of public resources (Fix, 2004). With their application being viable only in areas of high potential for real estate valuation, and being mandatory that the resources obtained be reinvested in the perimeter of the operation, these instruments have drained a large part of the public budget, promoted a circle of reinvestment in already privileged areas, and restricted the chances of developing precarious in need land, in a clear inversion of the priorities of State urban activity (Massonetto, 2003).

The numerous criticisms directed at Urban Operations by technical and academic sectors led to the reformulation of part of its elements by the time of the approval of the 2014 Strategic Master Plan. The following elements were established in the referred Master Plan: the expanded perimeter – in order to allow the application of the obtained resources in a larger perimeter than that of the Operation, reducing the concentration of investments; the binding of 25% of the obtained resources for the acquisition and construction of social housing; and the composition of managing boards of the Operations with equal representation from civil society and the State (Bonduki & Rossetto, 2018, pp. 237-244).

The same process of approximation between the State and sectors of civil society linked to the market is evident in the current discussions on the requalification of the Historical Center of the city. Since the 1990s, a group articulated around the Viva o Centro Association [*Associação Viva o Centro – AVC*] – an entity composed by the largest real estate owners in the region –, started to defend the need for the requalification of the region in face of its degradation (Frúgoli Jr., 2000; Arantes, 2007). Since then, a series of proposals for the requalification of the Historical Center have been formulated, all centered on attracting private investors to the region through public-private partnerships, aimed to reformulate the urban infrastructure of the territory, such as *Operação Urbana Centro*, *Programa Ação Centro (ProCentro)*, and its corollary the *Projeto Nova Luz* (“Nova Luz Project”).

In the case of the Nova Luz Project – whose implementation has been suspended, but not yet completely dismissed –, the implementation of a second form of public-private partnership was proposed, the *Urban Concession [Concessão Urbanística]*, regulated in São Paulo by Law 14.197/2009. Based on this instrument, the execution of urban work in a certain perimeter may be given to a company or joint venture through a bidding process. In return, the concessionaire may commercially exploit the properties and public areas installed in the perimeter, as well as promote expropriations, which until then was an exclusive power of the State (Pallamin, 2015, p. 69).

In this context of approximation between the State and the market, any project aimed at the requalification of the Historical

Center of São Paulo should be conducted on the condition that the interests of the real estate market do not overlap those of the population currently allocated in the area, mostly from the lower classes. The equal and decisive representation of these social sectors in the formulation and implementation of these projects, security against evictions and induced processes of gentrification, and the expansion of popular housing in this territory should be top of the list of priorities for the State in all stages of this possible intervention.

Clashes in São Paulo’s public sphere and its impact on law

The fact that entities linked to the market have exerted a strong influence on public opinion and on São Paulo’s urban public policies in recent years does not mean the absence of conflict or contestation by other sectors of civil society. Acts of resistance to the commercialization of urban land make the city of São Paulo an arena of intense political dispute and confrontation by groups with interests which are irreconcilable with those of the market. The processes of elaboration of the Strategic Master Plans of 2002 and 2014 have shown the existence of a multiplicity of divergent interests and expectations about the development of the city of São Paulo.

The São Paulo’s Master Plan of 2002, one of the first to be approved after the City Statute came into effect, was preceded by a broad participatory process, consisting of 26 public hearings and numerous specific meetings with diverse social actors. Among the more than 230 organizations that participated in the process,

the negotiation was fundamentally influenced by the participation of three collective organizations, namely, the Front for Citizenship [*Frente pela Cidadania*], which represented the estate sector, led by Secovi; the Popular Front for the Master Plan [*Frente Popular pelo Plano Diretor*], composed of housing movements, NGOs and urban planners linked to the FNRU, whose main demand was the regulation, the self-applicability and the expansion in number of the Special Zones of Social Interest; and the Defend São Paulo [*Defenda São Paulo*], which aggregated middle class residents associations and whose concern was the maintenance of the zoning rules, especially regarding the exclusive residential areas (Bonduki and Rossetto, 2018, pp. 193-202).

While the demands of the last two groups were negotiated without major obstacles, the pressure exerted by the real estate sector through the Front for Citizenship made the approval of the Master Plan quite complex. The real estate sector relied on its influence in the public sphere, promoting a broad advertising campaign that criticized the bill presented, in order to assert its interests, especially regarding the no-limitation of the right to build. However, after a broad negotiation a restriction to the interests of the real estate sector was established, in order to benefit the community, with the fixation of the thesis that the right to build is not a direct consequence of the right to property, but it must be linked to the urban development strategy established by the Master Plan. The State has established a charge for those who wish to reach the maximum usage coefficient established by the zoning law.

For the elaboration of the 2014 Master Plan, the participatory process carried out

in 2002 was not only reproduced, but it was substantially expanded and improved. The nine months of processing of the 2014 Master Plan Bill were characterized by a deep concern with disclosure, transparency, negotiation and incorporation of proposal and demands. In consequence, the approved text was substantially different and much more comprehensive than the one initially presented. During the period 65 public hearing were held, besides a wide dissemination through multiple media, stimulating the engagement and participation of civil society (Bonduki and Rossetto, 2018, pp. 203-213).

The three main collective organization that participated in the elaboration of the 2002 Master Plan were present in 2014, but a new range of interlocutors also played a significant role in the process. The Movement of Roofless Workers [*Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST*] played a crucial role not only in the conquest of new Special Zones of Social Interest in areas recently occupied by its militants, but also because of the intense pressure exerted for the approval of the Master Plan after its demands were met, including by the installation of a camp – along with other housing movements – in front of the City Council in the final 10 days of discussion of the bill. Besides, the participation of independent collectives was fundamental for the incorporation into the 2014 Master Plan of topics and issues related to the alteration of the hegemonic model of development of the city, especially regarding the use public space, the active mobility, the urban agriculture and the cultural heritage.

It can be concluded that the existence of a broad process of negotiation and political participation in the processes of elaboration

of the 2002 and the 2014 São Paulo's Master Plans made it possible for consensus to be obtained and crystalized into a legal device with democratic legitimacy. In spite of that, the political dispute over the Right to the City does not end with the establishment of a static legal arrangement. On the contrary, it is based on a constant struggle for the effectiveness and the collective elaboration of the conditions for the application of the law, through continuous and dynamic political participation. This means that achieving consensus in the form of law is only an initial step in the process, which continues in the public sphere through the dispute for effectiveness and interpretation of the law. This stage is characterized by dissent, i.e. the confrontation of diverging opinions, which contributes to the development of the law over time. To conclude this section, we will try to demonstrate that the clashes in the public sphere operate reinterpretations of the principle of the social function of property and city, guaranteed by the Brazilian Federal Constitution and the City Statute, but devoid of predefined meaning and condition of application.

Currently, various forms of protests are articulated in the city of São Paulo by those who understand that the institutional spaces of deliberation are not capable of absorbing their demands, as well as not stimulating real transformations in urban public policies. In this context, forms of direct actions are carried out especially through social mobilization and coordinated activities, seeking to bring visibility to issues and points of views often neglected or openly rejected by the traditional spaces of deliberation and shaping of public opinion, historically monopolized by the dominant classes.

An important example of this type of action is the occupation of idle properties by groups involved in housing struggles, especially in the central region of the city, claimed as the proper place for the construction of popular housing, given its complete urban infrastructure and the proximity to the labor market. Through their occupations, the social movements have brought visibility to one of the main contradictions of urban development in São Paulo: the restricted access to land, its concentration in the hands of a few, and the exclusionary character of the housing market, resulting in a deep housing deficit, and the speculative retention of idle property by landowners who expect to obtain future rents (Boulos, 2018).

This practice has been a central and systematic strategy for these movements since 1997, as a way of putting political pressure on the competent authorities, bringing visibility to the decent housing agenda and demanding that the State create channels of dialogue and negotiation (Trindade, 2014). By directing their occupations to the central region of the city, where the largest number of idle properties is concentrated, the housing movements have become important actors in the debate on public policies for the central region of São Paulo, as well as the main opponents to the aforementioned projects of requalification of the area (Trindade, 2014, p. 134).

The occupation of idle property is in a rather ambiguous position, socially as well as legally. On the one hand, it constitutes an affront to the legal order, especially regarding the right to property, which is why it is strongly criticized by public opinion and suppressed by the State through repossession lawsuits.

The precarious living conditions to which the occupants are submitted, putting their health and safety at risk, generate divergences even within the social movements for housing, regarding the validity of occupation as a temporary place of housing (Trindade, 2014, pp. 156-158). This precarious situation was exposed by the fire and collapse of the Wilton Paes de Almeida Building in May of 2018 and presents itself as one of the most sensitive points of discussion about the occupation of idle properties.

The ambiguity lies in the fact that the occupation of idle properties, while affronting the established legal order with regards to property rights, are at the same time a demand for effectiveness of the very legal order in question, which guarantees the right to decent housing and requires that private property fulfil its social function (Trindade, 2014, pp. 183-184; Boulos, 2018). This guarantee must be enforced by the State by inspecting land use, the application of the instruments of compulsory land use, occupation and subdivision, of the taxation on urban property progressive in time, and the expropriation of idle properties.⁴ Established by the City Statute, the effectiveness of these instruments is still low in limiting the speculative retention of underused property (cf. Bonduki & Rossetto, 2018, pp. 216-222).

From another point of view, despite the precarious living conditions inside the occupied buildings, they are understood by most occupants as the only viable way for obtaining a roof over their heads, even if temporary, given the exclusionary conditions of the housing market (Boulos, 2018). It is therefore essential to discuss the State's responsibility for providing the minimum

safety conditions to the residents of occupied buildings, despite the irregular nature of the land tenure.

While considering their ambiguous character, at the same time legitimate and illegitimate, it should be recognized that the occupations present themselves as a collective reaction to an excluding urban development and to the evident lack of effectiveness of social rights and redistributive instruments guaranteed in the legal system, especially in the Brazilian Federal Constitution and the City Statute (Boulos, 2018). By exposing their demands, the social movements encourage a debate on the status of individual property as an unrestricted right, pointing to the need for effective legal instruments to ensure that its social function is fulfilled (Trindade, 2014, p. 164). This tension in the discursive field is, even if in a discontinuous and unpredictable manner, assimilated by the legal conscience and by the State and its judicial authorities. By these means, the very content of the social function of property is progressively updated.

Other communities, in turn, have contributed to the construction of the sense of a principle whose indetermination is even deeper, which is the principle of the social function of the city. The so-called "new urban activism" (Frúgoli Jr., 2018) is composed by associations and groups of people, in most cases organized horizontally and informally, that demand a reformulation of certain aspects of daily life in the city. The proliferation of these groups occur at a time of greater complexity and heterogeneity in the public sphere of São Paulo, as documented by Caldeira (2012, 2014a, 2014b), resulting from the years of economic growth, the relative reduction of socioeconomic inequalities, and

the inclusion of the working classes by the means of consumption in the first decade of the 21st century (cf. Marques, 2014).

According to Valluchi (2017), the new urban activism, in short, propagate movements of *commoning*, the act or practice of creating a common good. In Harvey's words (2014, p. 145), commoning is a form of relationship between a social group and a good or aspect of the environment, in which its use and appropriation takes place in a collective and not commercial manner. The public goods and spaces found in the city are therefore not necessarily "common" but become so when society appropriate them for a collective purpose and for its equitable enjoyment by the population in general. Making the city and the resources it provides a common good, accessible and manageable by all, is the principle that at first sight guides the action of these activists.

Some of these groups demand substantial changes in the current use of urban public spaces (Frúgoli Jr., 2018). In the center and the periphery of the city, it is demanded and at the same time put into practice the definitive or punctual transformation of public roads into parks and leisure spaces (Haddad, 2019); the use of public space for culture such as parties, festivals, audiovisual exhibitions, artistic performances and debates (Almeida, 2013; Aderaldo, 2016; Verano, 2018); the shared management of public spaces and the promotion of urban agroecology and community gardens (Machini, 2018).

Better public transportation, containing fare increase and its primacy over the individual automobile are also demanded by collectives such as the Free Pass Movement [*Movimento Passe Livre – MPL*], whose

protests were the fuse for the so-called 2013 Journeys of June [*Jornadas de Junho de 2013*] (cf. Maricato et al., 2013). At the core of their demand is the view that free movement around the city is a *sine qua non* condition for the collective enjoyment by the citizens.

Uniting contestation and creativity, urban activists demand the maximization of the city as *value of use*, that is, as an arena for the autonomous elaboration of collective needs and of the social ways of satisfying them in urban space (Lefebvre, 2008). While they reject unilateral views of public space as a mere place of passage and circulation of goods and people, they emphasize the possibility of permanence and simultaneity; they value the city as a meeting place, a place of the unexpected, a place of play and exchange (ibid., p. 105).

They seek a public space characterized by "indeterminacy" of uses and people who pass through it, where the legitimate and the illegitimate are not defined *a priori* but result from deliberation and social participation. Such space is associated with the very concept of the democratic public sphere, that in which *in the absence of a foundation, the meaning and unity of the social is negotiated – at once constituted and put at risk* (Deutsche, 2018, pp. 120-121).

With this objective in mind, these groups are not restricted to demanding the possibility of access to a pre-existing public space but are seeking ways to exercise the right to build collectively and progressively an imagined and more democratic public space, seen and appropriated in the form of a "common". Therefore, there is a need for actions of coordinated resistance to the processes of appropriation of public space by

the commercial and privatizing logic, which multiply under the aegis of neoliberalism (Harvey, 2014, pp. 164-169).

It is known that in São Paulo, as in Brazilian cities in general, there has never been a public space appropriated as a “common”. Due to an exclusionary urban development as well as other material, political and social conditions characteristic of a stratified and unequal society, the access to the city as a whole and its public spaces have historically been denied to the vast majority of the population continuously expelled to peripheries increasingly distant of the center of the city, endowed with infrastructure, services and places for culture, leisure and consumption (cf. Caldeira, 2011; Rolnik, 2017).

More recently, São Paulo has been structured as a “city of walls” by the dissemination of secure private spaces that directly deny public space and public life (Caldeira, 2011). Currently these fortified enclaves have taken the form of megaprojects that mix residential, consumption and business functions, constituting *giant antiurban machines* (Fix, 2009, p. 42). Therefore, the public space cannot be understood as something that has been lost and needs to be recovered, but rather as something that needs to be created by political activity.

These movements and communities that are currently reconfiguring the public sphere of São Paulo, not limited to those who call themselves activists but involving all those who articulate new ways of relating to the city, seek the realization of basic principles and rights: the possibility to circulate, stay and intervene in urban spaces; to consume the products available on the market; to express

themselves by culture and symbols and to formulate their own identities and, finally, the right to moral and civic recognition of those who have historically been excluded, silenced and targeted by the most cruel forms of violence (Caldeira, 2011, 2012, 2014a, 2014b; Pallamin, 2015).

These activities make the public sphere of São Paulo extremely pulsating and dissenting, so that new meanings and interpretations are attributed to the principle of the social function of the city. The city must be constantly transformed in order to accommodate its multiple functions in an equal manner, in order to satisfy the diverse social needs of urban populations. As new political subjects formulate new needs and assign new uses to urban spaces, the very concept of the social function of the city is expanded, absorbing these updates from social practices. As a result of social mobilization, the city will hold as many functions as are imagined for it.

Final considerations

As shown, since the period of redemocratization of the Brazilian State, political participation has been decisive for the renewal of the urban-legal order in favor of an egalitarian and democratic urban development. However, this period also featured evident discontinuities – the emptying and weakening of institutional spaces for political deliberation – and contradictions – the penetration of neoliberal ideology and urban entrepreneurship strategies in the Brazilian context. Recently,

new forms of enunciation outside the institutional spaces of participation have expanded the discursive field, exposing the contradictions in the process of urbanization and demanding in a renewed way deep transformations to the current exclusionary structures that shape the urban space and restrict its functions and uses.

It was sought to demonstrate that a proper understanding of the Right to the City, even from a perspective that considers its legal aspects, requires looking outside the Law, towards social and political practices. There is a permanent and insoluble contradiction between the existing Law, its current interpretation and forms of application, and the social practices, which continually articulate and demand new senses and a new perspective for legal institutions, in favor of the democratization of social relations and the equal enjoyment of constitutional and infra-constitutional rights and guarantees. As a result of this tension, arising from political participation, the Law is progressively renewed and updated.

As a general idea, the Right to the City is understood as the collective power of the population to modify the way in which the process of urbanization has historically taken place, resulting in exclusions, massive expropriations, and alienation. In the course of history, the Right to the City has presented itself as a counterpoint to structural elements of the exclusionary urbanization that has taken place on a global scale until the present day, elements which are currently stimulated by neoliberal ideology and globalization: unequal land development, socio-spatial segregation, commercialization

of social relations, privatization of existence, excessive verticalization and highway culture, environmental pollution and devastation, endemic violence, and denial of social rights or, what in some cases is equivalent, denial of the very means of living.

From this general concept, the Right to the City takes on particular forms in local contexts, as a result of the multiple appropriations and interpretations given to it in different social contexts, especially by popular movements. In each situation, specific categories are elaborated, bringing concreteness and directing the social struggle in one direction or another.

In the Brazilian case, the dynamic process of exercising the Right to the City by the population is strongly mediated by the principles of the social function of property and city and of the democratic management of the city, which, together and in their mutual implication, are the foundations of a new conceptual paradigm on urban public policy. These categories are the result of the social struggles, formulated and defended by the popular movements themselves and later included in State law and welcomed by legal conscience. The current disputes over the Right to the City in Brazil can, in simple terms, be understood as demands for the effectiveness of these principles and the urban-legal order that they support.

These demands are articulated within the public sphere by the clash of values, worldviews, and political projects, responsible for the reformulation of the conditions of State activity's legitimacy and for attributing new meanings to existing Law. The Right to the City is therefore associated with the

construction of an active and heterogeneous public sphere – or public spheres –, capable of establishing the conflict between multiple positions and shared values, establishing dissent as an instrument for the constant renewal of social reproduction practices.

This process will only take place through the horizontal and vertical democratization of society, that is, through the reduction of internal inequalities within society and the increasing capture of the population's demands by the State.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-0785-9427>

Autonomous researcher. São Paulo, SP/Brazil.
arthur.prist@hotmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0003-2862-8986>

University of São Paulo, Law School, State Law Department. São Paulo, SP/Brazil.
mariapaula@usp.br

Translation: this article was translated from Portuguese to English by the author.

Notes

- (1) All quotations are originally in Portuguese, even those of foreign authors, whose quotations were extracted from translated versions of their works. In this English version, all quotations have been freely translated by the authors, and are their sole responsibility.
- (2) The concept of public sphere was initially formulated by Jürgen Habermas in his work “The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society” (2014, São Paulo, Ed. Unesp), originally published in 1962. The concept was later appropriated by several authors, who presented a critical position towards Habermas’ work, which led to a progressive renewal of the concept (Avritzer & Costa, 2004). In 1992, in his work “Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy” (1997), Habermas presented a quite modified version of the concept, linking it to his theory of discourse and of the democratic proceduralism. This article is based on this last version of the concept outlined by Habermas, as well as on critical receptions made by other authors.
- (3) The Ministry of Cities was later cut in the first year of Jair Bolsonaro’s government, and merged with the also cut Ministry of National Integration becoming the Ministry of Regional Development.

- (4) The compulsory land use, occupation and subdivision, the taxes on urban property (IPTU) progressive in time, and the expropriation of idle properties were established by the City Statute, in its sections II to IV, as instruments to be applied in sequence. Once the existence of unbuilt, underused or unused urban land has been established, the obligation and the time limit for its compulsory subdivision, building or use must be fixed. If the landowner fails to comply with this obligation within the prescribed period, the Municipality must apply the progressive tax over time, increasing the rate charged for a period of five consecutive years. Finally, after the five years of application of the progressive tax over urban property without the fulfillment of the obligation by the landowner, the Municipality must promote the expropriation of the underutilized property. The application of these instruments is responsibility of the Municipality and depends on its prevision and regulation in the municipal Master Plan. The local political mobilization for its effectiveness is therefore crucial.

References

- ADERALDO, G. A. (2016). “Entre imagens e imaginários: estética e política nas intervenções visuais/ audiovisuais de coletivos culturais paulistanos”. In: KOWARICK, L.; FRÚGOLI JR., H. (orgs.). *Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos*. São Paulo, Editora 34, Fapesp.
- ALFONSIN, B. M. et al. (2017). Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, pp. 1214-1246.
- ALMEIDA, R. S. (2013). Juventude, direito à cidade e cidadania cultural na periferia de São Paulo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*. São Paulo, n. 56, pp. 151-172.
- ARANTES, O. (2000). “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- ARANTES, P. (2007). *Interesse público, poderes privados e práticas discursivas na política de renovação do Centro de São Paulo*. São Paulo, Instituto Polis.
- AVELINO, D. P. (2016). “Cidade e cidadania: considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira”. In: COSTA, M. A. (org.). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos de política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília, Ipea.
- AVRITZER, L. (2010). O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, v. 91, pp. 205-221.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, pp. 703-728.
- BONDUKI, N. (2017). Política urbana e a reforma do Estado: da redemocratização aos novos desafios do século XXI. *Revista Simetria*. São Paulo, v. 3, pp. 41-52.

- BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. (2018). "A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 a 2014". In: BONDUKI, N. (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo, Instituto Casa da Cidade.
- BOULOS, G. (2018). *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo, Autonomia Literária.
- CALDEIRA, T. P. do R. (2014a). Gênero continua a ser o campo de batalhas: juventude, produção cultural e a reinvenção do espaço público em São Paulo. *Revista USP*. São Paulo, n. 102, pp. 83-100.
- _____. (2014b). Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo. *Novos Estudos – Cebrap* [online], n. 98, pp. 13-20.
- _____. (2012). Inscrição e Circulação: Novas visibilidades e configurações do espaço público em São Paulo. *Novos Estudos – Cebrap* [online], n. 94, pp. 31-67.
- _____. (2011). *Cidade de Muros*. São Paulo, Editora 34, Edusp.
- DEUTSCHE, R. (2018). Agorafobia. *Arte e Ensaios – UFRJ*. Rio de Janeiro, n. 36, pp. 116-173.
- FERNANDES, E. (2013). Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*. Belo Horizonte, v. 20, n. 1, pp. 212-233.
- _____. (2005). Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*. Campinas, n. 4, pp. 16-33.
- FIX, M. (2004). "A "fórmula mágica" da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo" In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (orgs.). *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro*. Campinas, Puccamp/Prourb.
- _____. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2009). Uma ponte para a especulação: a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *Cadernos CRH*. Salvador, v. 22, n. 55, pp. 41-64.
- FRASER, N. (1992) Rethinking the Public Sphere: A contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, n. 25/26, pp. 56-80.
- FRÚGOLI JR., H. (2018) Ativismos urbanos em São Paulo. *Caderno CRH*. Salvador, v. 31, n. 82, pp. 75-86.
- _____. (2000). *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- GOMES, A. M. I. dos S. (2018). O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. *Revista Direito GV* [online], v. 14, n. 2, pp. 492-512.
- HABERMAS, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, v. II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- HADDAD, F. (2019). *Função Social das Vias Urbanas: uma análise à luz da teoria jurídica das políticas públicas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- LEFEBVRE, H. (2008). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.

- MACHADO, M. R. A.; MELO, R.; SILVA, F. G. (2010). A esfera pública e as proteções legais anti-racismo no Brasil. *Cadernos de Filosofia Alemã*. São Paulo, n. 16, pp. 95-116.
- MACHINI, M. (2018). "Fluxos e sentidos da cidade-em-cultivo". In: MAGNANI, J. C.; SPAGGIARI, E. (orgs.). *Lazer de perto e de dentro: uma abordagem antropológica*. São Paulo, Ed. Sesc.
- MARICATO, E. (2000) "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2015a). "Globalização e política urbana na periferia do capitalismo". In: MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- _____. (2015b). "Cidades e luta de classes no Brasil". In: MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARICATO, E. et al. (2013). *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo, Carta Maior.
- MARQUES, E. (2014). A metrópole de São Paulo no início do século XXI. *Revista USP*. São Paulo, n. 102, pp. 23-32.
- MASSONETTO, L. F. (2003). Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre, n. 17, pp. 101-118.
- MELO, R. (2015). Repensando a esfera pública: esboço de uma teoria crítica da democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* [online], v. 1, n. 94, pp. 11-39.
- PALLAMIN, V. (2015). *Arte, Cultura e Cidade*. São Paulo, Annablume.
- PANDOLFI, D.; ESPÍRITO SANTO, W. R. do (2014). "Movimentos sociais urbanos e esfera pública: questões para o debate". In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, M. A. de (orgs.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados*. Rio de Janeiro, CBAE.
- PERLATTO, F. (2015). Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. *Revista de Sociologia e Política – UFPR*. Curitiba, v. 23, n. 53, pp. 121-145.
- ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* [online], v. 11, n. 2, pp. 31-50.
- _____. (2017). *Territórios em conflito: São Paulo: espaço, história e política*. São Paulo, Três Estrelas.
- ROLNIK, R. et al. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154.
- TAVOLARI, B. (2016). Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos - Cebrap* [online], v. 35, n. 1, pp. 93-109.
- TRINDADE, T. A. (2014). *Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

VAINER, C. (2000). "Pátria, empresa e mercadoria". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.

VALLUCHI, L. V. B. (2017). São Paulo, da cidade de muros à cidade ocupada: insurgências e contradições. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais...* São Paulo.

VERANO, P. N. (2018). *Cidades temporárias: brechas e contrabrechas na cidade*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Received: August 11, 2020
Approved: December 7, 2020

População de rua e cidade: uma análise da ressignificação dos espaços urbanos

Homeless population and the city:
an analysis of the re-signification of urban spaces

Lucas Eduardo Lima Dantas [I]

Resumo

As investigações propostas neste artigo pretendem refletir acerca da relação entre a População em Situação de Rua (PSR) e o espaço urbano, levando em consideração as significações e os conflitos produzidos sobre o tecido urbano por esse grupo. Buscar-se-á, portanto, entender a maneira como o indivíduo se relaciona com o espaço através da sua caminhada e das novas significações que produz sobre o ambiente que ocupa. Para entender tal lógica, recorre-se a uma discussão histórica para entendermos o modelo urbano da cidade atual, desde sua disposição espacial ao surgimento de seus problemas sociais.

Palavras-chave: população de rua; cotidiano; cidade; urbanidades; imaginário.

Abstract

The investigations proposed in this article intend to reflect on the relationship between homeless population and urban space, taking into account the meanings and conflicts produced in the urban fabric by this group. Therefore, our aim is to understand the way in which the individual relates to the space through their walk and the new meanings they produce in the environment they occupy. To comprehend this logic, we use a historical discussion to understand the urban model of the present city, from its spatial disposition to the emergence of its social problems.

Keywords: homeless people; everyday life; city; urbanity; mental imagery.



Introdução

Este artigo tem, como ponto de partida, a necessidade de refletir acerca da relação entre a população de rua e a cidade. Problematizar sua condição sobre o logradouro público, analisar a sua ação nesse território de uso comum. Portanto, está claro, neste estudo, que o espaço urbano e a população de rua estão diretamente relacionados através dos usos que esse grupo faz sobre o espaço para além da sua representação midiática.

A cidade como a concebemos hoje é fruto de uma série de transformações históricas que resultaram em uma produção simbólica dos modelos de sociedade adotados pela civilização ao longo do tempo. Um espaço delimitado pela cultura, pela natureza, pela política, pela economia, enfim: a cidade, grandiosa e sempre em processo de reconstrução, de produção de sentidos e significados a partir do processo de interação social.

As cidades são formações históricas próprias, cada uma com sua individualidade, elas representam a cultura específica de seu tempo, conforme demonstrará de maneira convincente Peter Hall em seu livro *Cities in civilization* (1988). Hall relembra que hoje as cidades, como centros culturais, econômicos e políticos, podem substituir a realidade do conceito de Nação/Estado. (Freitag, 2012, p. 23)

Podemos entender o atual modelo urbano como o fruto de um processo de ressignificações do modo de habitar, adotado pelas diversas culturas criadas pelo homem vivendo em sociedade. Se hoje residimos em casas e apartamentos e transitamos pelas ruas de maneira organizada, tudo isso se justifica pelo

processo de convenção histórica pelo qual passaram os espaços da cidade. Convenção social influenciada, desde os últimos séculos até os dias atuais, por uma corrente urbanística de aspectos racionalistas, em que cada agente social possui sua função e seu espaço muito bem delineado por uma lógica social implícita: onde morar, onde trabalhar, onde transitar a pé ou de carro, onde poder parar e onde apenas prosseguir.

Entretanto, como um contraponto a essa visão, como apresentaremos ao longo desta narrativa, nem tudo e todos estão presos e obrigados a seguir uma lógica pressuposta, desafiando viver a cidade de maneira livre, sem trajetos delimitados ou locais preestabelecidos, tendo seus referenciais construídos pela produção coletiva e guardados na memória do local. Uma produção efervescente, vívida, reinventando o modo de viver e ter direito à cidade.

Com relação a essa memória sobre o passado que constitui a produção sobre o presente da cidade, nesse processo de constante repetição, Michel de Certeau pontua que

As “velhas pedras” renovadas se tornam lugares de trânsito entre fantasmas do passado e os imperativos do presente. São passagens sobre múltiplas fronteiras que separam as épocas, os grupos e as práticas. À maneira das praças públicas para onde afluem diferentes ruas, as construções restauradas constituem, de forma histórica e não mais geográficas, permutadores entre memórias estranhas. (Certeau, 2012, p. 194)

É pelo caminho inverso do racionalismo urbano, pelo viés do “invisível” e do “imprevisível”, que levaremos à frente nossas discussões acerca do espaço, muito mais ligado à sua variabilidade de significados

produzidos e à trajetória própria que cada indivíduo traça para si, reconfigurando as normas desse espaço.

Podemos entender a cidade na contemporaneidade como um espaço que busca cada dia mais fluidez de seus processos, em paralelo à busca pela maior produtividade em menor tempo. Assim como foi a cidade moderna, vista como um espaço de fluidez e velocidade, a cidade agora tem o viés do consumo muito mais acentuado.

Dentro dessa discussão acerca do espaço urbano das cidades, é interessante nos atentarmos para a força invisível, responsável pelas ações e pelos acontecimentos, força esta incessante, que circula sobre todo o espaço e que está presente na prática dos transeuntes urbanos: o cotidiano.

O cotidiano, pode-se afirmar, é aquilo que nos é dado a cada dia, que está presente em nossas rotinas, ações. A força que nos pressiona sobre o espaço e que nos faz chocar sobre os indivíduos por meio das interações e das relações dia após dia. Seria o peso da vida que assumimos sempre ao despertar diário para executarmos os nossos afazeres. Como destaca Certeau, seria também

[...] a dificuldade de viver, ou de viver nesta ou noutra condição, com esta fadiga, com esse desejo. O cotidiano é aquilo que nos prende intimamente, a partir do interior. É uma história a meio-caminho de nós mesmos, quase em retirada, às vezes velada, não se deve esquecer este “mundo memória” segundo a expressão de *Peguy*. É um mundo que amamos profundamente, memória olfativa, memória dos lugares, memória do corpo, dos gestos da infância, dos prazeres. Talvez não seja inútil sublinhar a importância do domínio desta história “irracional”, ou desta “não história”, como

diz ainda *A. Dupont*, o que interessa ao historiador do cotidiano é o invisível. (Ibid., p. 31)

Como ponto de partida para discussões aqui apresentadas, as relações entre espaço, identidade e memória serão abordadas. O modo como o indivíduo se relaciona com a memória urbana contribui também para construir a sua própria identidade – levando em consideração a produção coletiva cumulada pela memória social sobre o espaço habitado –, assim como o imaginário produzido como resultado dessas interações.

Posteriormente, atentar-nos-emos para o papel prático do sujeito dentro da lógica cotidiana. Serão destacados os conceitos desenvolvidos acerca do relato cotidiano, enxergando-o como um elemento de clara importância para a significação desses espaços. Chamando a atenção ao sentido próprio que delimita as relações que venham a ser desenroladas sobre esses locais.

Após essas reflexões sobre o que é esse espaço urbano como modelo de fruição – que, ao mesmo tempo, demonstra o deslumbre e o terror do habitar o espaço urbano –, faremos um resgate às suas bases localizadas no século XIX, no qual poderemos encontrar os referenciais para a construção desse moderno que incide hoje sobre o contemporâneo. Investigar acerca da disposição desse espaço, quanto à sua organização urbanística e social, buscando entender as origens de processos como a gentrificação e a segregação dos grupos mais desfavorecidos das áreas mais valorizadas da cidade. Junto a tal investigação, atentar-se-á, também, à formação dos conceitos de público e privado, muito importantes para a compreensão do estabelecimento desse ordenamento urbano. Essas análises

incorrem sobre o espaço urbano carioca, que possui referências do moderno europeu, com bases francesas.

Concluindo, uma reflexão acerca do papel da população de rua sobre o meio urbano, questionando o seu lugar de enunciação dentro da estrutura social, para buscar entender como o morador de rua se enuncia, ao habitar o espaço público do meio urbano, tendo como resultado disto a construção de uma nova lógica do espaço, um novo mapa “privado” sobre o território habitado. O que se buscará demonstrar com tais ponderações é que, apesar de o morador de rua estar submetido a apenas determinados espaços da cidade, os quais, geralmente são os espaços excluídos da convivência comum, são as sobras do urbano, como marquises ou viadutos, silenciados em sua fala, que ele poderá ressignificar como táctica cotidiana (Certeau, 2014), a partir de sua presença e de sua prática.

Espaços da cidade, Identidade e Memória: a disposição dos agentes sobre o espaço urbano

Ambiente de fruição, de trânsito e produção contínua de sentido, o viver na cidade nos dias atuais pode ser entendido como uma experiência antropológica rica e variada. A urbanidade, característica marcante no espaço das cidades, constitui a noção simbólica que os agentes sociais fazem sobre esse território, que são os espaços, sejam eles públicos ou privados.

Refletir sobre a constituição desses espaços é, antes de tudo, atentar-se à produção

coletiva dos aspectos identitários e históricos dos indivíduos. Modelo de produção coletiva que se desenrola a partir da prática cotidiana: o habitar, as celebrações, os eventos extraordinários, a rotina, as interações, tudo isso constitui esse panorama urbano que pretendemos aqui abordar. A cidade é o produto da produção constante do cotidiano, e o ato prático de significar os espaços da cidade é também ação identitária que deixa marcas, fica na memória (Pesavento, 2008).

A partir da prática do cotidiano, do que é ordinário, comum, é que as significações sobre os espaços vão sendo concebidas. O repertório construído socialmente vai criando novos símbolos e códigos a serem adotados pela sociedade, reformulando o modo de viver sobre e entender as relações que se desenrolam nesse urbano.

De acordo com Pesavento (ibid.), essas significações produzem um território urbano qualificado, sempre em reinvenção, de acordo com os elementos comuns do cotidiano dos indivíduos que participam dessa incessante partilha.

Estes espaços, dotados de significado, fazem, de cada cidade, um território urbano qualificado, a integrar esta comunidade simbólica de sentidos, a que se dá o nome de imaginário. Mais do que espaços, ou seja, extensão de superfície, eles são territórios, porque apropriados pelo social. (Ibid., p. 3)

A autora chama a atenção para o imaginário, resultado do acúmulo de símbolos, ações e imagens que são produzidos sobre esse meio urbano e usados como referência para as situações ou novos significados que venham a surgir das ações cotidianas. Aqui, especificamente, trata-se acerca do imaginário, visão

compartilhada dos indivíduos sobre um território específico, tendo como base as relações que ali se desenvolveram ao longo de um período histórico.

Ao entrarmos no campo de discussões sobre o imaginário, é importante destacar opiniões acerca do tema. Maffesoli (2001) trabalha com abordagens a partir da análise das relações cotidianas, formação de uma sociologia do sensível. Dando relevante importância para a experiência do sujeito, o autor destaca as relações de grupo sobre determinado espaço, tendo como base referencial o imaginário coletivo: “O imaginário é algo que ultrapassa o indivíduo, que impregna o coletivo ou, ao menos, parte do coletivo” (ibid., p. 76). Logo, podemos entender imaginário como uma categoria simbólica partilhada e construída socialmente, através dos acontecimentos cotidianos e do substrato produzido pelas relações sociais entre os diferentes grupos.

Maffesoli, apresentando um ponto de ruptura com a definição de alguns outros autores que abordam a temática, defende que, por ser um elemento de construção coletiva, o imaginário não pode ser fragmentado, repartido, levando em consideração os traços culturais e simbólicos de cada sujeito dentro do cerne social.

Pode-se falar em “meu” imaginário ou “teu”, mas, quando se examina a situação de quem fala assim, vê-se que o seu imaginário corresponde ao imaginário no qual se encontra inserido. O imaginário é o estado de espírito de um grupo, de um país, de um estado-nação, de uma comunidade, etc. O imaginário estabelece vínculo. É cimento social. Logo, se o imaginário liga, numa mesma atmosfera, não pode ser individual. (Ibid., p. 76)

Tal conceito é interessante para entender de que forma os grupos sociais se apropriam e ressignificam o espaço urbano através dessa construção que reproduz o que é idealizado na esfera simbólica do imaginário coletivo.

Ainda seguindo as teorias de Maffesoli, Maia (2005) aborda a relação entre imaginário, espaço e a celebração, como realização vívida do espaço a partir da produção histórica relacional dos indivíduos sobre ele. Problematisando sobre as relações nos espaços, Maia discute acerca da “Cidade Partilhada” (p. 77), que seria, em linhas gerais, a realização da aura sobre o espaço através das práticas urbanas.

Como aponta o autor, esse tipo de relação é o que seria a ação geradora do que ele define como “Espaços de Celebração”. Na visão dele, “as celebrações podem girar em torno do corpo, do sexo, da imagem, da amizade, da comédia, do esporte, mas o importante é o sentimento de pertença local que se afasta diante de signos globais” (ibid., p. 78). Assim, é visível o apelo para uma visão fenomenológica das relações sociais, na qual a experiência é colocada de maneira destacada dentro da análise.

Pesavento (2008), partindo do mesmo ponto de vista, define tais espaços como os lugares de memória ou lugares de história, pelo sentido de representarem uma ausência que, ao mesmo tempo, se faz presente pela memória, um processo de reconfiguração do tempo sobre o espaço significado.

São representações que dão a ver um “acontecido” que, a rigor, não é mais verificável ou sujeito à repetição. Mas o tempo não é mais irrecuperável, uma vez que, através do imaginário, se faz presente no espírito, dando-se a ler e ver através dos discursos e imagens. (Ibid., p. 4)

Entende-se que o sentido prático da produção do imaginário coletivo sobre os espaços se dá a partir das relações entre os sujeitos sobre o território em que se constroem novas significações. Dentro dessa perspectiva, Maffesoli afirma que “o mundo é um conjunto de referência que eu partilho com o outro” (Maffesoli apud Maia, 2005, p. 79), assim como também ressalta Certeau, quando defende que o objetivo das relações sobre o espaço é a experiência que esta proporciona: “o trivial não é mais o outro (encarregado de reconhecer a isenção de seu diretor de cena); é a experiência produtora do texto” (Certeau, 2014, p. 158).

É a experiência que o indivíduo acumula que faz com que este seja capaz de produzir as significações sobre o espaço e, consequentemente, contribuir para a formação de uma aura coletiva sobre ele. Locais que possuem essa espécie de aura coletiva em relação a um determinado grupo social são aqueles que Maffesoli caracteriza como os *hauts lieux* ou altos lugares (Maia, 2005).

Os espaços como os *hauts lieux*, de acordo com Maia, “são consolidados em diferentes tempos, por “espíritos” diversos que marcaram esse espaço” (ibid., p. 79). Esses espaços possuem características de aglutinação intensa de processos de significação dentro da lógica cotidiana, criando um ciclo sobre o ciclo; o constante ato de produção cotidiana pelos sujeitos durante a história e sobre o espaço chama a atenção dos demais que se interessam pelo lugar, ocupando-o e desencadeando novos outros processos sobre o lugar, construindo, assim, um espaço possuidor de elementos simbólicos e, ao mesmo tempo, constantemente praticado.

Maia cita alguns exemplos de *hauts lieux*:

No Rio de Janeiro não faltam exemplos de “Hauts Lieux”. Podemos listar alguns desses lugares de grande expressão cultural. O imaginário de festa permanente da Lapa, no centro da cidade; a pluralidade e encanto de Copacabana, cantada como “Princesinha do Mar”, na zona sul, especialmente na época do final do ano com a grande festa de Reveillon, e também são marcantes os encontros cotidianos das diversas tribos da conhecida praia de Ipanema, por onde circulou a famosa garota que virou musa para a canção traduzida em várias línguas pelo mundo. Esses são pontos de referência não apenas para o carioca, mas para todo o mundo. O que especialmente chama a atenção dos homens para esses lugares? Podemos afirmar que a resposta se concentra na capacidade de aglutinação que esses lugares possuem. Eles têm um certo “espírito” que a todos contamina. (Ibid., p. 79)

Pode-se enxergar, nessa situação, o papel dialético que o indivíduo possui, no momento em que absorve significações do espaço para construção da sua própria identidade, e, no momento posterior, em que usa de tal aparato identitário adquirido para transformar as estruturas simbólicas nele presentes, a partir do processo de ressignificação que produz sobre o espaço.

Podemos entender de maneira mais clara, como essa relação se desenrola a partir da lógica do bairro. Entende-se bairro aqui não apenas como uma delimitação política e geográfica definida por entidades institucionais para a divisão de serviços, mas sim como um objeto simbólico construído socialmente, no qual os indivíduos que o habitam estão

muito mais ligados por características culturais, identitárias e relacionais (por grau de familiaridade com o espaço e os demais sujeitos que o habitam).

Acerca da noção de bairro, Certeau (2012, p. 39) pontua que “o bairro aparece assim como o lugar onde se manifesta um engajamento social ou, noutros termos: uma arte de conviver com parceiros (vizinhos, comerciantes) que estão ligados a você pelo fato concreto, mas essencial da proximidade e da repetição”. Essas duas características citadas pelo autor, proximidade e repetição, podem ser consideradas os dois principais elementos práticos da lógica da vida cotidiana, tendo em vista que a produção dos significados sobre os espaços ocorre a partir de um processo de acumulação histórica, tendo a repetição como a ferramenta que consolida as ideias sobre as ações produtoras diante dos espaços significados.

É, tendo como base a lógica da proximidade, que os indivíduos de determinado local constroem os laços com o ambiente no qual habita, desenvolvendo, assim, uma afetividade mais próxima com determinados locais que não são vistos como lugares de lógica predeterminada e funções delimitadas por um padrão social vigente. Como exemplo, podemos citar a visita de um estrangeiro a uma cidade por ele desconhecida. Ao transitar pela cidade, como um sujeito em processo de acumulação de novos referenciais, ele enxerga a cidade como um objeto físico, desprovido da mesma sensibilidade que um morador, devido a sua relação ainda de distanciamento com o local. Onde este turista vê uma praça, o morador nativo daquele local enxerga, talvez, um ambiente de festa, de discussões, de encontros ou um lugar referenciado por outro local – a praça do mercado do Seu José –, devido à relação entre esses dois espaços.

Todas essas significações se apresentam como resultado da produção coletiva sobre o espaço, no entanto, comportam-se como um conhecimento seletivo àqueles que ali residem. O indivíduo que não partilha dessas características com o espaço em que transita se comporta como o intruso que não foi convidado para o jantar, em que o prato principal é a memória coletiva produzida – através da repetição e da proximidade – sobre o espaço.

Pollak (1992) trabalha o conceito de memória coletiva, reafirmando esse papel conjunto no qual as identidades individuais são suprimidas por um saber do grupo e as significações não necessariamente estão baseadas na experiência própria, mas sim no acúmulo e na partilha do simbólico.

Em primeiro lugar, são os acontecimentos vividos pessoalmente. Em segundo lugar, são os acontecimentos que eu chamaria de “vividos por tabela”, ou seja, acontecimentos vividos pelo grupo ou pela coletividade à qual a pessoa se sente pertencer. São acontecimentos dos quais a pessoa nem sempre participou mas que, no imaginário, tomaram tamanho relevo que, no fim das contas, é quase impossível que ela consiga saber se participou ou não. (Pollak, 1992, p. 201)

É o sujeito de maneira ativa, prática, que constrói o meio à sua volta, faz do espaço reflexo de sua identidade, e vice-versa. Ajusta essas espacialidades às necessidades cotidianas do grupo, e a memória coletiva coloca-se como ferramenta para consolidar todo esse processo. Acerca dessa postura prática do indivíduo sobre a construção de um espaço significado, Certeau (2012) afirma que ele é o responsável principal na construção de “alguns espaços urbanos, da cidadezinha à metrópole, cada um à nossa própria maneira, espaços onde se

davam os modos de sociabilidade ativa, na família e na escola, no bairro, entre vizinhos ou companheiros de trabalho” (p. 23).

Portanto, a partir das sociabilidades, das enunciações práticas, é que esse indivíduo qualifica os espaços em que vive, transita e produz significados. Mas de que maneira esse sujeito executa tal ação de transformação dessas espacialidades, dessa relação entre o ser e o espaço? Apontando uma perspectiva, poderíamos afirmar que é o relato cotidiano a forma prática adotada pelo indivíduo na produção contínua dessas significações. É esse relato que qualifica, produz memória, poetisa a cidade através da diferenciação dos lugares, refabricando o seu uso, como afirma Certeau (ibid., p. 45) “desmontando as correntes do aparelho urbano”.

A retórica urbana como enunciação prática

Ocupar o espaço também pode ser visto como uma forma de enunciação e até de construção da identidade social de um indivíduo. O caminhar pelo mapa urbano constrói um texto que pode ser lido de outra maneira, e que se faz necessário para entender o discurso daqueles que fazem, desse paradigma, a sua própria retórica.

Conforme afirma Certeau (2014, p. 189), “os relatos cotidianos contam aquilo que, apesar de tudo, se pode aí fabricar e fazer. São leituras do espaço”. O autor trabalha a partir da valorização do ato de caminhar sobre o mapa da cidade como elemento definidor de um discurso legítimo do ser. Acerca do conceito de cidade, ele define que

“A cidade”, à maneira de um nome próprio, oferece assim a capacidade de conceber e construir o espaço a partir de um número finito de propriedades estáveis, isoláveis e articuladas umas sobre as outras. Nesse lugar organizado por operações “especulativas” e classificatórias, combinam-se gestão e eliminação. De um lado, existem uma diferenciação e uma redistribuição das partes em função da cidade, graças a inversões, deslocamentos, acúmulos, etc.; de outro lado, rejeita-se tudo aquilo que não é tratável e constitui, portanto, os “detritos” de uma administração funcionalista (anormalidade, desvio, doença, morte). (Ibid., pp. 160-161)

Partindo desses pressupostos, interessante analisar a forma como esse indivíduo atribui significações aos objetos e aos locais dispostos sobre o espaço urbano, como também a forma como ele transita sobre a estrutura da cidade e, a partir daí, observar as relações que ele tece com os demais agentes sobre esse ambiente, legitimando-o.

A cidade é consumida pelos indivíduos através das significações que se engendram dentro de sua esfera social. A respeito de como as formas de uso compõem a construção de um texto urbano, Certeau explica que:

Mais embaixo (*down*), a partir dos limites de onde cessa a visibilidade, vivem os praticantes ordinários da cidade. Forma elementar dessa experiência, eles são caminhantes, pedestres, *wandermänner*, cujo corpo obedece aos cheios e vazios de um “texto” urbano que escrevem sem poder lê-lo. [...] As redes dessas escrituras avançando e entrecruzando-se compõem uma história múltipla, sem autor nem espectador, formada em fragmentos de trajetórias e em alterações, de espaços: com relação

às representações, ela permanece cotidianamente, indefinidamente, outra. (Ibid., p. 159)

É, a partir do relato, que o simbólico circula pelo espaço, a partir das experiências vividas pelos sujeitos, das experiências compartilhadas entre os indivíduos que ocupam o mesmo espaço e tecem relações. O relato comporta-se como um transporte de significados que vão orientando as cargas simbólicas presentes no meio urbano através da atividade cotidiana da cidade. Ir ao trabalho, visitar o teatro, presenciar um acidente em determinado local, ouvir lendas urbanas. Todos esses exemplos são os elementos que constituem a frivolidade dos relatos, que se recriam todos os dias a partir da interação entre sujeitos, espaços e acontecimento cotidianos. Certeau pontua tal questão, fazendo uma analogia com a nomenclatura grega para transporte coletivo, o *metaphorai*:

Na Atenas contemporânea, os transportes coletivos se chamam *metaphorai*. Para ir para o trabalho ou voltar para casa, toma-se uma “metáfora” – um ônibus ou um trem. Os relatos poderiam ter igualmente esse belo nome: todo dia eles atravessam e organizam lugares; eles os selecionam e os reúnem num só conjunto; deles fazem frases e itinerários. São percursos de espaço. (Ibid., p. 182)

Ou seja, o ato de relatar o cotidiano comporta-se como a experiência de uma viagem sobre o tempo de maneira simbólica, revivendo momentos a partir de seu efeito simbólico produtor de memória. Os relatos organizam o urbano, constroem a cotidianidade: relatos de crime ou de festas, relatos preconceituosos ou de ativistas, lendas das ruas, contos fantásticos de subúrbios, todos eles se encontram

inseridos como objetos de uma gestão democrática da credibilidade urbana.

O relato organiza, portanto, o espaço em que é enunciado. Uma operação metalinguística da prática cotidiana. O exercício da oralidade sobre a atitude do viver. A partir desse ato de partilhar com o outro o que foi experienciado, ocorre o processo de ressignificar lugares, criar aura, traçar uma linha transversal sobre a lógica do espaço-tempo. Certeau destaca, ainda, o relato como o espírito vivo da cidade, ativo, aquilo que a mantém viva a partir do exercício do cotidiano. Segundo o autor, “uma cidade respira quando nela existem lugares de palavra, pouco importa sua função oficial – o café da esquina, a praça do mercado, a fila de espera nos correios, a banca do jornaleiro, o portão da escola na hora da saída” (Certeau, 2012, p. 338).

Portanto, observemos os usos e as significações produzidos sobre a População em Situação de Rua sobre a cidade. Esse grupo que, apesar de possuir uma enunciação estruturada, expõe sua identidade, sua visão e seus pensamentos através das caminhadas que realizam sobre o ambiente público. A população de rua atribui à rua não somente um valor de transição de espaço, adiciona, nela, o sentido de produção de sentidos, de habitat. Desconstrói a ideia de rua enquanto limbo público entre os espaços comuns de ocupação, como os ambientes de trabalho e familiar. É, partindo da prerrogativa do ato de escrever com o corpo em movimento, que a PSR faz da rua um lugar de histórias. Histórias estas não só contadas pela linguagem, mas pelas significações e pelo espaço. O ato de ocupar e transitar é, nessa lógica, uma forma de contar uma história e de escrever a própria retórica.

Na rua, não se busca escutar relatos a partir do outro, a retórica do caminhar consiste em praticar o relato contínuo, a vivência dos acontecimentos em primeira pessoa. “O trivial não é mais o outro (encarregado de reconhecer a isenção de seu diretor de cena); é a experiência produtora do texto” (Certeau, 2014, p. 158).

Esse conjunto de ações e práticas demonstra, segundo Certeau, um novo paradigma para entender a lógica social e a cidade em si. Talvez possamos afirmar que essa visão sobre a cidade está a ser de certa maneira executada pelos moradores de rua. Seria, um olhar totalizador sobre o ambiente urbano.

Escapando às totalizações imaginárias do olhar, existe uma estranheza do cotidiano que não vem à superfície, ou cuja superfície é somente o limite avançado, um limite que se destaca sobre o invisível. Nesse conjunto, eu gostaria de detectar práticas estranhas ao espaço “geométrico” ou “geográfico” das construções visuais, panóptica ou teóricas. Essas práticas do espaço remetem a uma forma específica de “operações” (“maneiras de fazer”), a “uma outra espacialidade” (uma experiência “antropológica”, poética, mítica do espaço) e a uma mobilidade opaca e cega da cidade habitada. Uma cidade *transumante*, ou metafórica, insinua-se assim no texto claro da cidade planejada e visível. (Ibid., p. 159)

Pode-se compreender a cidade como o todo do corpo social, constituído pelas estruturas, códigos, processos e agentes que nela subsistem. Enxergando de tal maneira, a retórica do espaço comporta-se como a ferramenta que os agentes sociais utilizam para manter o fluxo produtor de significações e construção

de identidades sobre o plano. Sobre o ato de caminhar em relação a essa relação de fluidez, Certeau explica que

O ato de caminhar está para o sistema urbano como a enunciação (o speech act) está para a língua ou para os enunciados proferidos. Vendo a coisa no nível mais elementar, ela tem com efeito uma tríplice função “enunciativa”: é um processo de apropriação do sistema topográfico pelo pedestre (assim como o locutor se apropria e assume a língua); é uma *realização* espacial do lugar (assim como o ato de palavra é uma realização, sonora da língua); enfim, implica *relações* entre posições diferenciadas, ou seja, “contratos” pragmáticos sob a forma de movimentos (assim como a enunciação verbal é “alocução”, “coloca o outro em face” do locutor e põe em jogo contratos entre locutores). O ato de caminhar parece, portanto, encontrar uma primeira definição como espaço de enunciação. (Ibid., p. 164)

Logo, o relato apresenta-se como instrumento mais importante dentro desse processo de enunciação prática. Seria, pois, a ponte de ligação entre as experiências vividas através dos processos retóricos topográficos e a linguagem discursiva. O relato do morador de rua coloca-se como adereço do seu discurso itinerante, simbolizado pelo ato de caminhar. A ferramenta do relato coloca-se como objeto construtor da geografia das ações, e também como via de exposição do genuíno discurso da PSR.

Interessante notar que a construção desse processo de enunciação, do relato, faz-se também pelo agrupamento de símbolos obtidos dentro do processo de interação social. Constrói-se a partir de experiência, relação e observações feitas durante as caminhadas.

Os símbolos são instrumentos por excelência da “interação social”: enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação (cf. a análise durkeimiana da festa), eles tornam possível o *consensus* acerca do sentido do mundo social. (Bourdieu, 2011, p. 10)

Importante ressaltar a relevância que o relato puro, fruto da retórica caminhatória tem para entendermos a realidade da População em Situação de Rua. Partindo dessa narrativa, que inexistente em qualquer outra esfera maior, como a midiática e a governamental, é que se pode entender a verdadeira realidade da População em situação de Rua e suas verdadeiras enunciações, discursos e visões (sobre si, sobre a sociedade e sobre o espaço). Conforme afirma Certeau, os relatos são aventuras narradas, que

[...] ao mesmo tempo produzem geografias de ações e derivam para os lugares comuns de uma ordem, não constituem somente um “suplemento” aos enunciados pedestres e às retóricas caminhatórias. Não se contentam em deslocá-los e transpô-los para o campo da linguagem. De fato, organizam as caminhadas. Fazem a viagem, antes ou enquanto os pés executam. (Ibid., p. 183)

Entender o relato e sua significância é compreender a ponte entre os discursos, as enunciações, as caminhadas e a realidade objetivada. O discurso coloca-se nesta lógica, como algo transversal, que perpassa pelos diversos campos, remodelando-se, que se encontra em um patamar diferente, desde a linguagem, até chegar nas “artes do fazer”.

A partir desses relatos e discursos é que são construídos os “lugares de reconhecimento” (Certeau, 2012) ou “lugares de memória”

(Pollak, 1992). O relato organiza a cidade a partir de sua construção simbólica sobre os espaços. Diferencia, segundo Certeau, espaços de lugares. Ou, sendo mais amplo, no sentido dado ao urbano, Augé (1997, p. 170) afirma que a cidade não passa de “uma combinação de lugares”.

Sobre essa relação traçada pelos cidadãos da cidade com esse espaço, é interessante atentarmos para as definições propostas por Augé e Certeau acerca da significação e atribuição de sentido simbólico aos espaços. Augé (1997), que trabalha com a relação “lugar” e “não lugar”, define inicialmente a ideia de “lugar” partindo de argumentos que ressaltam o caráter identitário, relacional e histórico que se produz sobre determinado espaço.

A esfera do identitário à qual o autor se refere diz respeito à maneira como o indivíduo constrói sua bagagem sociocultural como ferramenta de reconhecimento, de raízes que tal indivíduo possui para com aquele local. No entanto, o entendimento dessa relação só se faz possível a partir da inclusão das demais esferas simbólicas, o relacional e o histórico, que virão a abarcar as demais características ligadas às relações sociais tecidas pelo indivíduo como forma de interação social, tendo o elemento histórico como norteador de toda a aura produzida sobre aquele espaço. É referencial, logo que no momento em que as relações que continuam a se desenrolar sobre aquele espectro provocam, subjetivamente, um curto-circuito sobre o tempo e o espaço, fazendo com que passado e presente se encontrem através do simbólico contido nas relações. Discorrendo acerca da definição de “lugar” e “não lugar”, o autor explica:

Por lugar e não lugar designamos, é bom lembrar, ao mesmo tempo, espaços reais e a relação que seus utilizadores mantêm com esses espaços. O lugar será definido com identitário (no momento que um certo número de indivíduos podem se reconhecer nele e definir-se através dele), relacional (no sentido que um certo número de indivíduos, os mesmos, podem ver aí a relação que os une uns aos outros) e histórico (no sentido que os ocupantes do lugar podem encontrar nele os rastros diversos de uma implantação antiga, o sinal de uma filiação) [...] Um espaço no qual nem a identidade, nem a relação, nem a história sejam simbolizadas será recebido como não lugar, mas essa definição pode ser aplicada a um espaço empírico preciso ou à representação que os que lá se encontram fazem desse espaço. O que é um lugar para uns é um não lugar para outros e assim inversamente. (Augé, 1997, p. 169)

A partir dessa perspectiva, podemos concordar com a visão de Certeau acerca do “espaço” e do “lugar”, que se assemelha muito com os argumentos de Augé. Certeau trabalha com tal perspectiva definindo “espaço” e “lugar” como dois locais simbólicos dentro do ambiente urbano construído pela prática dos indivíduos. Segundo Certeau (2014, p. 184),

Um lugar é a ordem segundo a qual se distribuem elementos nas relações de coexistência. Aí se acha, portanto, excluída a possibilidade, para duas coisas, de ocuparem o mesmo lugar. Aí impera a lei do “próprio”: os elementos considerados se acham uns ao lado dos outros, cada um situado num lugar “próprio” e distinto que define. Um lugar é, portanto, uma configuração instantânea de posições. Implica uma indicação de

estabilidade. [...]. O espaço é um cruzamento de móveis. É de certo modo animado pelo conjunto dos movimentos que aí se desdobram. Espaço é o efeito produzido pelas operações que o orientam, o circunstanciam, o temporalizam e o levam a funcionar em unidade polivalente de programas conflitais [sic] ou de proximidades contratuais.

A diferenciação feita a partir do ordenamento simbólico dos espaços e lugares dispostos sobre a superfície do território da cidade é em que podemos ver, de maneira prática, a distinção que os indivíduos e as comunidades fazem para separar o público do privado, o íntimo do comum, a divergência entre a natureza humana privada, da condição humana de origem pública (Sennett, 2016, p. 17). A PSR, inserida nesse contexto, levando em consideração seu ordenamento singular do espaço, traz a tais conceitos uma releitura. Do modo de habitar, das maneiras de distinção dessas duas categorias simbólicas existentes sobre o espaço urbano. Para o morador de rua, o público e o privado misturam-se sobre um mesmo ambiente, o mesmo podemos dizer acerca do espaço e do lugar sob essa ótica caminhatória. Nesse caso, podemos ainda elencar a questão da segregação social sobre o espaço da cidade do ponto de vista do morador de rua. Pretende-se, assim, dizer que o morador, apesar de estar em ambiente público, nem sempre tem livre acesso a todos os seus “lugares”. A organização moderna do espaço urbano, a lógica preconcebida sobre o espaço dita as zonas elitizadas e degradadas da cidade. Lógica esta surgida com a cidade moderna, com o urbanismo funcionalista e, consequentemente, sob forte influência do capitalismo.

A formação do conceito de urbano

A cidade, como a conhecemos, tem sua origem recente. A cidade moderna ocidental, ao modo como foi concebida na Europa, principalmente em Paris e Londres, no século XIX, pode ser considerada o modelo embrião de urbanização difundido em vários outros países, com variações dependendo do local e da cultura de onde ela esteja situada. Para respaldar tal afirmação, Henry Lefebvre, em tom crítico, aponta tendencialmente os problemas da cidade grega como projeto impossível de cidade perfeita:

Imaginem a liberdade no séc. XX como a liberdade da cidade grega (singularmente travestida por uma ideologia: apenas a cidade como tal possuía liberdade, e não os grupos e os indivíduos). Portanto, pensam na cidade moderna segundo o modelo de cidade antiga, identificada com a cidade ideal e simultaneamente racional. A *Ágora*, lugar e símbolo de uma democracia limitada aos cidadãos e que exclui as mulheres, os escravos, os estrangeiros, continua a ser, para uma certa filosofia da cidade, o símbolo da sociedade urbana em geral. (Lefebvre, 2001, p. 47)

No entanto, esse modelo – com relação à disposição do espaço, ao modo como se engendram as relações e a forma como se caracterizam as esferas do público e o privado – popularizado por esse modo de viver londrino ou parisiense diferiu um pouco durante a história da sociedade. Interessante notar a influência que esses dois modelos tiveram sobre a construção e a concepção do espaço urbano carioca, tendo em vista que tais modelos se destacaram como o padrão moderno de cidade.

Partindo para uma simples conceituação sobre esses modelos de cidade, podemos elencar alguns que precederam essa concepção moderna de habitar urbano, e com isso também questionar o seu significado, apelando para a relação dialógica entre público e privado dentre esse cenário. Isso quer dizer que, para compreendermos o significado de urbano, temos de recorrer à maneira como os cidadãos dessas cidades se comportavam e entendiam o público e o privado.

A cidade grega, um dos primeiros modelos de cidade datado pela história, ainda hoje é considerada, em alguns aspectos, um modelo perfeito que deveria ser adotado na sociedade atual. Uma cidade fechada em si mesmo, autossuficiente, com seu próprio código de ética e formulação de leis. A cidade-estado grega, especificamente a Atenas arcaica, tinha sua noção de público definida pela *Ágora*. Seria esse espaço o local de discussão, socialização e realização da cidadania dos indivíduos da cidade, indivíduos estes que fossem considerados cidadãos, claro. Era a *Ágora*, o local das decisões sobre os temas voltados à cidade e seus cidadãos, onde os códigos de conduta eram escritos de acordo com o modo de interação dos agentes sociais entre si e o espaço urbano. A base da cidade era a democracia direta da *Ágora*. No entanto, Sennett (2016) vem questionar essa noção democrática da cidade grega, expondo quão segregacionista era a noção de cidadania adotada por essa sociedade.

Embora todos os cidadãos, ricos ou pobres, pudessem frequentar a *Ágora*, a maioria dos eventos cerimoniais e políticos que ali ocorriam era inacessível à imensa população de escravos e estrangeiros – *Metecos* – que sustentavam a economia da cidade antiga. [...].

Mergulhar diariamente nessa vida intensa e oscilante exigia que se morasse perto. Entretanto uma grande parcela dos membros dessas cidades estado vivia longe, além dos muros, na *Khóra*; ao fim do século V a.C., cerca de 40% dos cidadãos residiam a mais de 20 km do centro, o que significava uma caminhada de, no mínimo, quatro horas pelas estradas da menosprezada região rural, desniveladas e cheias de buracos. (Sennett, 2003, pp. 47-48)

Apesar do caráter especial para frequentar o ambiente da *Ágora*, foi surgindo, a partir desse contexto de relacionamento social, uma diferenciação entre o modo de habitar o espaço público e o modo de vida privado. O laço com o outro não pertencente ao grupo da família, e o compartilhamento de espaços fez surgir o que Sennett caracteriza como *res publica*, o bem público, sem dono e de todos ao mesmo tempo. O autor explica que

Uma *res publica* representa, em geral, aqueles vínculos de associação e de compromisso mútuo que existem entre pessoas que não estão unidas por laços de família ou de associação íntima, e o vínculo de uma multidão de um “povo”, de uma sociedade organizada, mais do que vínculo de família ou de amizade. Como na época romana, a participação na *res publica* é hoje, na maioria das vezes, uma questão de acordo. (Sennett, 2016, p. 16)

Em meados do século XVII, no período que antecede à modernidade, a posição entre público e privado é desenvolvida, sendo vista como aquilo que está aberto à observação de qualquer pessoa. O privado, por sua vez, vinha a simbolizar a região protegida da vida pública, definida pelos laços afetivos.

Dessa maneira, “público” veio a significar uma vida que se passa fora da vida da família e dos amigos íntimos; na região pública, grupos sociais complexos e díspares teriam de entrar em contato inelutavelmente. E o centro dessa vida pública era a capital. (Ibid., p. 35)

O que se poder afirmar é que esse tipo de diferenciação entre essas duas categorias espaciais e simbólicas era não somente definido pelas relações, mas também pela atribuição de valor que os indivíduos executavam sobre o espaço da cidade, seja ele público ou privado. De acordo com Sennett, o domínio privado era o ponto demarcador para essa noção entre as duas categorias. O autor ainda apresenta uma relação de natureza e cultura, tendo o público como uma construção cultural coletiva (como os códigos da *Ágora* na Grécia antiga) e o privado como espaço reservado à natureza humana dos sentimentos e das ações primitivas.

Em uma breve analogia, pode-se considerar que o ambiente público era a criação humana, enquanto o privado, a expressão da condição humana. Levando em consideração a criação coletiva qual foi caracterizado o ambiente público, interessante notar como as definições de espaço urbano são por eles em parte delimitadas.

A cidade moderna, concebida como local de interação e fruição das relações públicas, é moldada a partir das noções acerca de sua “urbanidade”, que levaria em consideração não somente sua disposição arquitetônica sobre o espaço, como também todo o caráter simbólico atrelado a si, construído pelas relações que ali se dão e pelo processo histórico. No entanto, no limiar da cidade moderna, correntes filosóficas, como o racionalismo, ganharam espaço sobre as questões urbanas, influenciadas

não somente pelo processo de crescimento populacional da cidade, mas principalmente pelo início do processo de industrialização, com o advento da revolução industrial e o crescimento do capitalismo enquanto sistema financeiro e político.

A construção de uma cidade de espaços delimitados, usos e necessidades definidos foi, talvez, a marca do início desse processo. Como consequência, o viés simbólico foi reduzido aos espaços privados ou aos espaços públicos nos quais era permitido (museus, teatros, praças...). O filósofo francês Lefebvre destaca que essa ideologia urbanista

[...] recebeu formulações cada vez mais precisas, estudar os problemas de circulação, de transmissão de ordens e informações na grande cidade moderna leva ao conhecimento reais e a técnicas de aplicação. Declarar que a cidade se define como rede de circulação e de consumo, como centro de informações e de decisões, é uma ideologia absoluta; essa ideologia, que procede de uma redução-extrapolação particularmente arbitrária e perigosa, se oferece como verdade total e dogma, utilizando meios terroristas. Leva ao urbanismo dos canos, da limpeza pública, dos mediadores, que se pretende impor em nome da ciência e do rigor científico. (Lefebvre, 2001, p. 48)

A crítica do autor coloca-se como pertinente dentro da lógica produtivista, na qual o capitalismo tenta se impor a partir desse processo de industrialização do qual se erige a cidade moderna. Um urbano reduzido ao seu território, desprovido de sentido e alma, visto como espaço vazio de sentido. Sennett (2016) apresenta sua crítica a essa visão de urbano, entendendo esse processo como o contingenciamento do espaço à custa do

movimento. O autor defende que essa característica da cidade moderna do início do século XIX permeia até os dias atuais. Ele afirma que, dentro dessa perspectiva, “o espaço público se tornou uma derivação do movimento” (ibid., p. 30).

Para entendermos tal questão apontada pelo autor, basta refletirmos acerca da relação do automóvel particular sobre o espaço urbano da cidade. O carro particular é visto como instrumento de transição entre os espaços privados e reduz assim, como foi dito, a significação do ambiente urbano público, para simples canais de circulação e fluxo. Expõe, assim como apontou Lefebvre, o caráter racionalista como esse conceito de espaço moderno foi concebido. Ideias que determinam ou buscam determinar o tipo de relação que o cidadão urbano deve construir com o seu *habitat*, com a cidade. O exemplo da rua ilustra bem tal relação: é entendida, por esse urbanismo racional, como espaço de fluxo, no qual pedestres e carros têm seus lugares demarcados além de sentidos predeterminados. A tentativa de transpor tal lógica resulta em acontecimentos considerados disfunções. Sejam acidentes de trânsito, esbarrões nas calçadas, ou, de forma mais profunda, a negação do conceito através do ato de residir sobre o local. A lógica funcionalista desconsidera a produção desses espaços de passagem, negam sua identidade. O que há, na verdade, é a negação parcial do caráter urbano do espaço público, que tem a hipervalorização dos espaços privados como consequência desse reducionismo.

O que fica claro dentro de todo esse processo de significação do urbano é a influência que o capitalismo industrial possui sobre a formulação do simbólico da cidade e que, em parte, este exerce influência sobre o cotidiano dos

cidadãos. Portanto, entende-se a industrialização como fator modelador das definições e dos caminhos como a cidade moderna veio a construir e seu auge. Como afirma Lefebvre (2001, p. 95), “a industrialização fornece o ponto de partida da reflexão sobre nossa época”.

A modernidade, como escreveu Baudelaire em *The painter of modern life* (1863), “é o fugidio, o contingente; é uma metade arte, sendo a outra eterna e imutável (Baudelaire apud Harvey, 2014, p. 21). É nesse contexto do surgimento de novos modelos sociais que o espaço e os indivíduos vão se reformulando diante da nova era moderna que se encontrava o século XIX. O remodelamento das cidades, o desenvolvimento da comunicação, em específico o fortalecimento da publicidade, que crescia de maneira desregulada e insana.

O processo de industrialização desencadeado pela primeira revolução industrial culminou no crescimento das cidades, do ponto de vista populacional e urbano. A modernidade dá uma nova cara à cidade, cria a metrópole. O espaço urbano vê-se tangenciado e concebido, agora mais do que nunca, em função do desenvolvimento industrial. De acordo com Lefebvre,

Para apresentar e expor a “problemática urbana”, impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização. Sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações da sociedade. Se distinguirmos o *indutor* e o *induzido*, pode-se dizer que o processo de industrialização é o indutor e que se pode contar entre os induzidos os problemas relativos ao crescimento e à planificação, as questões referentes à cidade e ao

desenvolvimento da realidade urbana, sem omitir a crescente importância dos lazeres e das questões relativas à “cultura”. (Lefebvre, 2001, p. 11)

Logo, podemos afirmar que o crescimento dessa cidade, suas atribuições, é em parte um reflexo das necessidades causadas pela indústria sobre esse novo modo de viver. Para Lefebvre, essa relação traçada com a cidade pela indústria não passa de um processo de exploração em vista da produção, danoso ao desenvolvimento urbano no que tange ao fortalecimento do simbólico sobre o espaço.

Ela [a indústria] ataca também a cidade (cada cidade), assalta-a, toma-a, assola-a. Tende a romper os antigos núcleos, apoderando-se destes, o que não impede a extensão do fenômeno urbano, cidade e aglomerações, cidades operárias, subúrbios (com a anexação de favelas lá onde a industrialização não consegue ocupar e fixar a mão de obra disponível). (Ibid., p. 16)

Através do processo de exploração da cidade, percebe-se como se engendram as ações de tangenciamento do espaço, e, como resultado, o apagamento dos traços identitários que os cidadãos pudessem vir a construir sobre o lugar como uma forma de identificação, de construção identitária. A respeito do processo de desenvolvimento das cidades, tendo em vista o urbanismo racionalista e o capitalismo do modelo econômico, o autor exemplifica cidades que surgiram de tal forma e destaca que países onde a formação de cidades se deu por uma outra lógica e que acabaram esbarrando na dependência dos “polos de crescimento”.

Na França, seria possível citar inúmeras cidades submersas pela industrialização: Grenoble, Dunquerque, etc., em outros casos, há uma ampliação maciça da cidade e uma urbanização (no sentido amplo do termo) com pouca industrialização. Este seria o caso de Toulouse. Este é o caso em geral das cidades da América do Sul e da África, cidades cercadas por uma vizinhança de favelas. Nessas regiões e países, as antigas estruturas se dissolvem; camponeses sem posses ou arruinados afluem para as cidades a fim de nelas encontrar trabalho e subsistência. Ora esses camponeses vêm de explorações destinadas a desaparecer pelo jogo dos preços mundiais, o qual depende estreitamente dos países e dos “polos de crescimento” industriais. Esses fenômenos dependem ainda da industrialização. (Lefebvre, 2001, pp. 17-18)

O papel do capital financeiro sobre a construção desse espaço urbano é claro, e, desde aqui, na cidade moderna, já podemos entender isto como um processo de disputa pelo imaginário e memória da cidade, pela via financeira, através das tentativas de definir o modo de vida urbano. Como o autor vem a postular, tal processo pode ser visto como uma estratégia de classe. “A industrialização se comporta como um poder negativo da realidade urbana: o social urbano é negado pelo econômico industrial” (ibid., p. 28).

A escola urbanista de origem francesa, com características marcadas pelo ordenamento do espaço de maneira planejada, simbolizou de modo prático a existência de intenções, por parte tanto do Estado como do poder econômico, em modelar o ambiente urbano sob uma ideologia do capital a partir da lógica racionalista. Os conjuntos habitacionais são a obra-prima dessa ideologia. Aglomerados urbanos similares, caracterizados por

setores delimitados a funções específicas. O lugar de moradia, do trabalho e do comércio por ramo de atividade, do lazer, etc. As grandes avenidas largas e as praças vazias e amplas também são marca registrada desse modelo. Assim como os lugares são clinicamente demarcados, as atividades dos indivíduos sobre eles também. O objetivo desses conjuntos, de acordo com Lefebvre, era de demonstrar a grandeza do capital e a imponência do Estado em se impor sobre o urbano e a cotidianidade dos indivíduos que ali habitavam.

O barão de Haussman, homem deste estado bonapartista que se erige sobre a sociedade a fim de tratá-la clinicamente como o despojo (e não apenas como arena) das lutas pelo poder, substituiu as ruas tortuosas, mas vivas, por longas avenidas, os bairros sórdidos, mas animados, por bairros aburguesados. Se ele abre *boulevards*, se arranja espaços vazios, não é pela beleza das perspectivas. É para “pentear Paris com as metralhadoras” (Benjamin Peret). O célebre barão não esconde isso. Mais tarde, serão gratos a Haussman por ter aberto Paris à circulação. Essa não era a finalidade, o objetivo do “urbanismo” haussmaniano. Os vazios têm sentidos: proclamar alto e forte a glória e o poder do Estado que os arranja, a violência que neles podem se desenrolar. (Ibid., 2001, p. 23)

As praças, nesse novo modelo de urbanização e significação dos espaços, representam o melhor exemplo da violência simbólica executada pelo Estado contra a produção da memória coletiva sobre o território. Conhecidas como lugar de fruição, interação e ambiente de atividades múltiplas e não definidas, as praças eram vistas como os corações vivos da cidade. O local onde o habitar urbano e a produção prática da memória eram realizados

de maneira a reforçar o sensível nas relações e a criar uma aura local vívida. Sennett (2016) aponta as reformulações provocadas por esse urbanismo francês como a justificativa para a expulsão da produção coletiva desse ambiente, que, apesar de público, não deve ser praticado como “lugar”.

[...] a praça deveria ser um monumento em si mesmo, com atividades restritas acontecendo em seu meio, atividades constituídas principalmente de passagem e transporte. Acima de tudo, essas praças não foram concebidas tendo em mente uma multidão lenta que se congrega. Hardouin-Mansard lutou, portanto, para eliminar das praças barracas, bandos de acrobatas e outras formas de comércio de rua, bem como procurou manter os cafés em sua volta, mantidos por detrás de portas, e tirou totalmente as estalagens das praças. (Ibid., p. 87)

Com essa nova lógica capitalista empreendida sobre os espaços públicos da cidade, pode-se afirmar que há um processo claro de segregação e gentrificação acontecendo em seu meio. A elitização dos espaços centrais das cidades a partir de uma lógica urbana que preza por afastar a população pobre dos centros, concebidos agora como objetos de contemplação.

Trazendo tal discussão para o Brasil, podemos analisar o caso da cidade do Rio de Janeiro, observando o processo ocorrido com a reurbanização da sua região central. Antes de seu processo de valorização e consequente elitização, o centro do Rio de Janeiro era, em grande parte, povoado pelos cortiços, locais onde residiam, prioritariamente, pessoas pobres que migraram de outras partes do País, assim como os negros alforriados do processo da escravidão. Cortiço é um aglomerado de pequenas casas em um único terreno e com uma

única saída. Uma espécie de vila, entretanto, com uma estrutura precária, às vezes sem luz, esgoto e água. Com o avanço no crescimento das cidades, a população desses locais também aumentava em número.

Seguindo o modelo apontado antes por Lefebvre, em Paris, o prefeito da cidade do Rio, na época, Pereira Passos, iniciou o processo de reformulação das zonas centrais da cidade, através do alargamento das ruas, revitalização e criação de praças, além da modernização dos serviços públicos. Não foi por acaso que sua gestão ficou vulgarmente conhecida como o “bota abaixo”, pelo número de prédios destruídos na cidade (Benchimol, 1992).

Com a expulsão dos pobres das áreas que começavam a se tornar valorizadas, esses indivíduos começaram a ser jogados em áreas desinteressantes para a elite: os morros e as saídas das cidades, afastados das luzes e dos lazeres dessa cidade que se remodelava. A população de rua também foi afastada do centro, tendo seus espaços de habitação afastados da cidade. A modernidade, na cidade do Rio de Janeiro, também trouxe consigo a acentuação do processo de segregação e gentrificação sobre o espaço urbano que se configurava (ibid.).

É importante ressaltar que, apesar da cidade moderna, racionalizada em seus espaços, projetada ordenadamente para fazer circular e fluir esse novo grande público que a habita e a faz funcionar como uma engrenagem de produção do mercado capital, escapa ao seu modelo de projeto uma atração que se impõe como espaço de fruição, de significados e subjetividades sobre os muitos novos signos que se espalham no urbano, como carros e trens, intenso tráfego, vitrines e desejos, produtos, mercadorias, pessoas, multidão.

O habitar público da PSR e a formação de um “mapa privado”

O mundo contemporâneo que se apresenta à nossa vista é constituído, podemos assim afirmar, por uma liberdade no que tange às relações entre sujeitos, espaços e significados. Tais elementos são construídos de maneira muito mais variável, híbrida. A própria relação do indivíduo com o espaço urbano, na esfera do território ou do simbólico, se dá hoje, a partir da mediação de novos elementos e práticas.

Todos os agentes dispõem de espaços dentro da lógica social. O posicionamento de cada grupo nos sistemas de enunciações denota uma relação de poder entre o grupo que emite enunciação, os demais grupos e agentes da sociedade e a ordem preestabelecida vigorante. Considera-se também, a partir desse pressuposto, que o lugar exerce poder sobre o discurso dito. Tal influência altera a importância e a visibilidade que lhe são dadas. Como exemplo, podemos dar as diferenças entre o discurso institucional – dos governantes, autoridades de Estado –, o discurso mediático dos meios de comunicação, o discurso do setor econômico empresarial, o discurso da opinião pública e o discurso de grupos minoritários da sociedade – classes desfavorecidas, movimentos políticos dissidentes de esquerda, grupos étnicos e a própria População em Situação de Rua, que se compõe enquanto possível classe e também pode ser dissolvida nos demais grupos.

Os discursos institucionais podem ser considerados um dos modelos de discurso hegemônico dentro da esfera social. Pode ser

analisado, dessa forma, justamente em função dos elementos contidos na sociedade que respaldam sua credibilidade, como a estrutura política de forma mais clara. Logo, enxerga-se, desse modo, a importância que o ambiente em que os discursos são produzidos possui, simbolicamente, sobre esse mecanismo. O capital social que ele emana para quem exercita o ato de enunciar.

No caso dos modelos retóricos observados nas esferas mediática, econômica e política, pode-se observar uma não generalização desse setor, logo que eles transitam entre o hegemônico e o contra-hegemônico. A respeito do conceito de hegemonia, Gruppi explica que

Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante até o momento em que – através de uma classe sua ação política, ideológica, cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas e impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder. (Gruppi, 1978, p. 67)

Por fim, os grupos minoritários da sociedade possuem um discurso que não tem a mesma relevância social, política e ideológica devido à sua posição dentro da infraestrutura em questão e, por consequência, do acúmulo de capital social objetivado.

Assim, fica exposta a tentativa de regulação dos discursos emitidos pelos grupos sociais. O discurso, nessa situação, engendra uma relação de poder, de sobreposição entre os grupos, uma estrutura de disputa simbólica. Acerca do discurso na sociedade, Foucault postula:

Em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que tem por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade. (Foucault, 2012, pp. 8-9)

A materialidade colocada por Foucault refere-se à forma como se constroem as relações de poder a partir do discurso. Essa relação de poder baseia-se na interação dos indivíduos com as estruturas simbólicas existentes utilizando a ferramenta do discurso. A PSR em seu discurso poderia dispor de elementos que pudessem alterar sua condição simbólica e talvez, até, social e econômica. Devido a essa regulação do discurso, a sociedade em que estamos inseridos tem como pressuposto tal estrutura e, por conseguinte, os lugares que cada agente deve se colocar.

Outra explicação para o cerceamento do poder de fala dado à PSR seria enxergar o discurso, além de sua função de poder, como instrumento de comunicação para interação social dos indivíduos. Porém, como defende Bourdieu, a relação entre a comunicação e as estruturas estruturantes de poder é inseparável.

Contra toda as formas de erro “interacionista” o qual consiste em reduzir as relações de força a relações de comunicação, não basta notar que as relações de comunicação são, de modo inseparável, sempre, relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes (ou pelas instituições) envolvidos nessas relações e que, como um dom ou polatchi, podem permitir acumular poder simbólico. (Bourdieu, 2011, p. 11)

Logo, os procedimentos de exclusão também atingem a região dos discursos das minorias, em específico o da população de rua. O ato de negação do espaço da fala ou da desvalorização, devido à posição de enunciação, caracteriza-se como elemento que reforça as ações ligadas ao processo de exclusão social. Dentre essas ações, podemos elencar como maneiras de interdição do discurso, além da negação da fala, o descrédito da retórica por motivo de loucura ou por elementos que são exteriores à enunciação, mas ainda referentes à condição do indivíduo que produz a narrativa.

Em uma sociedade como a nossa, conhecemos, é certo, procedimentos de exclusão. O mais evidente, o mais familiar também, é a interdição. Sabe-se bem que não se tem o direito de dizer tudo, que não se pode falar de tudo em quaisquer circunstâncias, que qualquer um, enfim, não pode falar de qualquer coisa. (Foucault, 2012, p. 9)

Pode-se entender o discurso da PSR como um discurso interdito, logo que a visibilidade e o respaldo dado a esse grupo são muito pequenos. Exemplo disso são as oportunidades dadas pelos setores, estruturas e alguns agentes sociais. Quando surgem assuntos referentes ao esse grupo, a fala que se enuncia geralmente vem de fora. Seja a mídia falando sobre os moradores de ruas e suas mazelas perante a sociedade, seja o poder público apresentando a PSR como um mal-estar social que deve ser resolvido. Há, ainda, os casos das Organizações Não Governamentais (ONGs) que conduzem ações assistencialistas temporais a esse grupo, como a distribuição de alimentos e roupas.

Para ilustrarmos os casos de ações assistencialistas executadas pelas ONGs, vejamos a ação da distribuição da famosa sopa para as pessoas que são colocadas como necessitadas: não se pergunta, ao morador, se ele quer aquilo que lhe é distribuído como algo subjetivamente impositivo. Sua condição de suposta miséria denota que ele não possui escolha, sua retórica pouco importa no momento em que não tem outra opção. O discurso de optar por algo diferente se invalida, devido à posição em que foi colocado como desfavorecido.

Além dos conceitos já expostos para explicação desse processo de negação do discurso da PSR, podemos apontar a loucura como desvalorização simbólica do que se diz. Conforme Foucault, “O louco é aquele discurso que não pode circular como o dos outros: pode ocorrer que sua palavra seja nula e não seja acolhida, não tendo verdade nem importância” (ibid., p. 10).

A relação que se pode tecer entre o discurso do indivíduo classificado como louco e o discurso do morador de rua se inicia pelas características da desvalorização da enunciação, mas não se reduz a isso. Diante da sociedade atual e dos padrões éticos, morais e sociais estabelecidos, esses dois exemplos se caracterizam como algo que não obedece a essa lógica imposta.

O louco é visto como tal devido à desconexão do que fala e à maneira de agir perante a realidade. O morador de rua assemelha-se ao modelo de classificação do louco no que se refere ao modo de agir – não tem o agir igual ao de uma pessoa caracterizada louca, mas tem sua conduta analisada como dissonante da norma social vigente – pois se encaixa nos paradigmas existentes de convívio e

vivência coletiva. Logo, constrói sobre si um novo modelo, uma nova “maneira” de se comportar dentro do sistema. Tal iniciativa pode ser caracterizada como uma forma de luta social, de tentativa de empoderamento de seu próprio discurso ou de validação dele. Segundo Foucault, “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual queremos nos apoderar” (ibid., p. 10).

Percebe-se que a luta pelo poder dentro do âmbito discursivo é algo latente. Nos casos das minorias privadas de obterem seu próprio discurso, às vezes, elas apoderam-se de discursos externos como se fossem seus, por uma questão de representatividade dentro do sistema social existente. Caracteriza-se como outra vertente além da disputa ideológica pelo empoderamento, de um discurso genuíno que seria a alienação do discurso que o indivíduo enuncia.

Tal questão vista sob o viés da PSR se caracteriza no momento em que o morador, desprovido de discurso próprio a respeito de sua condição, adota as idealizações criadas por outros setores da sociedade para caracterizá-lo. Adota um discurso externo a si para se autodescrever e entender a sua realidade – enquanto resguarda a sua retórica discursiva como forma de conservação identitária –, com o objetivo de facilitar sua aceitação perante o contexto social existente, já que o que a enunciação que o indivíduo elucida é considerada, em alguns casos, inválida.

O discurso nada mais é do que a reverberação de uma verdade nascendo diante dos seus próprios olhos; e, quando tudo pode, enfim, tomar a forma do

discurso, quando tudo pode ser dito, o discurso pode dito a propósito de tudo, isso se dá porque todas as coisas, tendo manifestado e intercambiado seu sentido, podem voltar à interioridade silenciosa da consciência de si. (Ibid., p. 46)

A partir disso, levanta-se a discussão acerca do discurso emitido pela PSR em alguns casos, tentando diferenciar quando o discurso que se pronuncia é próprio ou deslocado, assimilado de outro agente ou estrutura social. Sobre esse modelo de reprodução de ideias enunciativos, Bourdieu postula que

Se as relações de forças objetivas tendem a reproduzir-se nas visões do mundo social que contribuem para a permanência dessas relações, é porque os princípios estruturantes da visão do mundo radicam nas estruturas objetivas do mundo social e porque as relações de força estão sempre presentes nas consciências em forma de categorias de percepção dessas relações. (Bourdieu, 2011, p. 142)

Logo, procurando desviar-se dessa reprodução discursiva que pode vir a acontecer ao que se enuncia pela população de rua, busca-se um outro caminho de entendimento da enunciação, que está mais distante das influências que produzem as estruturas dominantes da sociedade e seus respectivos agentes: o caminhar pela cidade.

As *retóricas ambulatórias*, como define Michel de Certeau, seriam um outro modo de enunciação dentro do sistema social. Ao autor traça relações entre o espaço e o texto, o movimento e a enunciação. O ato de caminhar seria outra forma mais livre de emitir o discurso sobre o espaço, sofrendo menos influências das estruturas dominantes. Certeau define tal pensamento, afirmando que

Existe uma retórica na caminhada. A arte de moldar frases tem como equivalente uma arte de moldar percursos. Tal como a linguagem ordinária, esta arte implica e combina estilos e usos. O estilo especifica “uma estrutura linguística que manifesta no plano simbólico [...] a maneira de ser no mundo fundamental de um homem”. Conota um singular. O *uso* define o fenômeno social pelo qual um sistema de comunicação se manifesta de fato: remete a uma norma. O estilo e o uso visam, ambos, uma “maneira de fazer” (falar, caminhar, etc.), mas como tratamento singular do simbólico, o outro como elemento de um código. Eles se cruzam para formar um estilo do uso, maneira de ser e maneira de fazer. (Certeau, 2014, p. 166)

Logo, para compreender de forma totalizadora o ato enunciativo desses indivíduos, faz-se necessário entender o discurso redigido sobre o espaço em sua forma “ambulatória”, através do uso e ocupação que este traça sobre o espaço físico e simbólico.

A caminhada comporta-se não somente como seu discurso prático sobre o território, mas também como a maneira que o indivíduo constrói significações próprias sobre o espaço que ele transita. Atribui significados específicos, baseados em sua experiência com o meio urbano, produzindo uma lógica cotidiana específica. Seria, então, a produção de um mapa mental, que carregaria símbolos e informações colhidas pelo indivíduo a partir de suas vivências práticas com o meio urbano no qual está inserido. Em outras palavras, seria a sua *trajetória* urbana.

Produtores desconhecidos, poetas de seus negócios, inventores de trilhas na selva da racionalidade funcionalista, os consumidores produzem uma coisa que se assemelha às “linhas de erre” que fala

Deligny. Traçam “trajetórias” indeterminadas”, aparentemente desprovidas de sentido porque não são coerentes com o espaço construído, escrito e pré-fabricado onde se movimentam. São frases imprevisíveis num lugar ordenado pelas técnicas organizadoras de sistemas. (Ibid., p. 91)

O morador de rua, a partir desse processo, transforma tal espaço, ressignifica e cria história sobre ele; sua caminhada escreve, sobre o tecido urbano, a sua identidade que ali vem sendo constituída. Traduziria, talvez, a visão exposta por Simmel acerca do que é o espaço: “O espaço em geral é apenas uma atividade da alma, apenas a maneira humana de unir estímulos sensoriais em si desconexos em visões unitárias” (Simmel, 2013, p. 76).

Um mapa “privado” é concebido a partir do ponto de vista daquele que vive as experiências; o ato de habitar colocado aqui como ferramenta produtora de sentido, singularidade particular do indivíduo, nesse caso, do morador de rua, que transpõe a lógica de habitar e do *habitat* estabelecida pela ordem social do espaço urbano no qual este se insere.

Interessante perceber a forma como se dão essas práticas para a produção desse novo terreno descrito aqui como um mapa sobre o mapeado espaço urbano. O morador de rua age sobre o território do outro, como um modo de viver e sobreviver, criando sua própria lógica. Sua ação, de acordo com Certeau, é a tática cotidiana, a força do oprimido, a astúcia do fraco no local que lhe é externo, que não lhe é próprio.

[...] chamo de *tática* a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio. Então nenhuma delimitação de fora lhe fornece a condição de autonomia. A tática não tem por lugar senão

o do outro. E por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto tal como organiza a lei de uma força estranha. Não tem meios para se manter em si mesma, à distância, numa posição recuada, de previsão e de convocação própria: a tática é movimento “dentro do campo de visão do inimigo”, como dizia von Bulow, e no espaço por ele controlado. (Certeau, 2014, pp. 94-95)

O sujeito que recorre à tática cotidiana é aquele que é desprovido de poder, tendo suas ações como algo não planejado, espontâneo, sob a forma de resistência à lógica preestabelecida, calculada, estratégica. Em muito se assemelha ao modelo de vida em que se encontra a população de rua, subjugada a viver sob a jurisdição de uma estratégia do Estado, das instituições sociais que, de alguma forma, possuem influência sobre a maneira como esse território é significado. O autor pontua que “a tática é determinada pela ausência de poder” (ibid., p. 95), colocando-a em contraposição à estratégia, práticas calculadas exercidas sobre o ambiente pelas esferas de poder social.

Apesar de entendermos esse conjunto de experiências adquiridas pelo indivíduo a respeito do espaço em que se encontra como a formulação de um mapa a partir dessa postura tática, temos de colocar tal elemento como um resultado do processo de interação entre o ser e o ambiente. O que se procura expor, a partir de tal afirmação, é o fato de que a produção desse repertório se dá pela ação tática, pela lógica do percurso, apresentada por Certeau (ibid.).

Analogamente, o autor expõe a relação de mapa e percurso como um, o processo prático e o outro, teórico. Como o ver e o fazer, o habitar e o narrar. O percurso, no âmbito da análise da população de rua, seria sua maneira

pura de viver e de se relacionar com o ambiente urbano, enquanto o mapa, a construção sobre a memória adquirida por essas interações sobre o espaço. A particularidade desse habitar faz com que o processo de criação de

mapas, através da execução dos percursos, seja fato constituinte da identidade desses indivíduos, que não somente ressignificam o espaço, como também usam esse mesmo espaço para ressignificar a si mesmos.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-8491-9660>

Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em Antropologia. Niterói, RJ/Brasil.
lucasvlsa@gmail.com

Referências

- AUGÉ, M. (1997). "Novos mundos". In: AUGÉ, M. *Por uma antropologia dos mundos contemporâneos*. Paris, Bertrand Brasil.
- BENCHIMOL, J. L. (1992). *Pereira passos: um haussmann tropical. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204210/4101387/pereira_passos_haussmann_carioca.pdf>. Acesso em: 7 mar 2018.
- BOURDIEU, P. (1997). "Efeitos de Lugar". In: BOURDIEU, P. (org.). *A miséria do mundo*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2011). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- CERTEAU, M. de (2012). *A invenção do cotidiano: morar, cozinhar*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2014). *A invenção do cotidiano: artes do fazer*. Petrópolis, Vozes.
- FOUCAULT, M. (2012). A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo, Edições Loyola.
- FREITAG, B. (2012). *Teorias da cidade*. Campinas, Papirus.
- GRUPPI, L. (1978). *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro, Graal.
- HARVEY, D. (2014). "Espaços e tempos individuais na vida social". In: HARVEY, D. *Condição Pós-moderna*. São Paulo, Edições Loyola.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.

- MAFFESOLI, M. (2001). O imaginário é uma realidade. *Revista Famecos*. Porto Alegre, n. 15, pp. 74-82.
- MAIA, J. (2005). Michel Maffesoli e a cidade partilhada. *Revista Famecos*. Porto Alegre, n. 26, pp. 77-85.
- PESAVENTO, S. J. (2008). História, memória e centralidade urbana. *Revista Mosaico*, v. 1, n. 1, pp. 3-12.
- POLLAK, M. (1992). Memória e Identidade Social. *Estudos históricos*. Rio de Janeiro, v. 5. n. 10, pp. 200-212.
- SENNETT, R. (2003). *Carne e pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental*. Rio de Janeiro, Record.
- _____. (2016). *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. Rio de Janeiro, Record.
- SIMMEL, G. (2013). Sociologia do espaço. *Revista Estudos Avançados*. IEA-USP, n. 27, pp. 75-112

Texto recebido em 6/fev/2019
Texto aprovado em 17/abr/2020



Homeless population and the city: an analysis of the re-signification of urban spaces

População de rua e cidade: uma análise
da ressignificação dos espaços urbanos

Lucas Eduardo Lima Dantas [1]

Abstract

The investigations proposed in this paper intend to reflect on the relationship between the Population in Street Situation (PSS) and urban space, taking into account the meanings and conflicts produced on the urban fabric by this group. It will be sought, therefore, to understand the way in which the individual relates to space through his walk and the new meanings he produces on the environment he occupies. To understand this logic, we use a historical discussion to understand the urban model of the present city, from its spatial disposition to the emergence of its social problems.

Keywords: people in street situation; everyday life; city. urbanity; imaginary.

Resumo

As investigações propostas neste artigo pretendem refletir acerca da relação entre a População em Situação de Rua (PSR) e o espaço urbano, levando em consideração as significações e os conflitos produzidos sobre o tecido urbano por esse grupo. Buscar-se-á, portanto, entender a maneira como o indivíduo se relaciona com o espaço através da sua caminhada e das novas significações que produz sobre o ambiente que ocupa. Para entender tal lógica, recorre-se a uma discussão histórica para entendermos o modelo urbano da cidade atual, desde sua disposição espacial ao surgimento de seus problemas sociais.

Palavras-chave: população de rua; cotidiano; cidade; urbanidades; imaginário.



Introduction

This article has, as a starting point, the need to reflect on the relationship between the people in street situation and the city. To problematize their condition on the public street, to analyze their action in this territory of common use. Therefore, it is clear, in this study, that the urban space and the people in the street are directly related through the uses that this group makes on the space beyond its media representation.

The city as we conceive it today is the result of a series of historical transformations that resulted in a symbolic production of the society models adopted by the civilization over time. A space delimited by culture, nature, politics, economics, in short: the city, great and always in a reconstruction process, of meanings production from the process of social interaction.

Cities are their own historical formations, each one with its own individuality, they represent the specific culture of its time, as Peter Hall will convincingly demonstrate in his book *Cities in civilization* (1988). Hall recalls that today cities, as cultural, economic and political centers, can replace the reality of the concept of Nation/State. (Freitag, 2012, p. 23)

The current urban model can be understood as the result of a process of reframing the way of living, adopted by the different cultures created by the man living in society. If today we live in houses and apartments and move through the streets in an organized manner, all of this is justified by the process of historical convention that the city spaces went through. Social convention

influenced, from the last centuries to the present days, by an urbanistic current of rationalist aspects, in which each social agent has its function and space very well delineated by an implicit social logic: where to live, where to work, where to move on foot or by car, where to park and where to go on.

However, as a counterpoint to this view, as it will be presented throughout this narrative, not everything nor everyone is stuck and obliged to follow an assumed logic, challenging to live the city in a free way, without defined paths or pre-established places, having their references built by collective production and kept in the place memory. A effervescent, vivid production, reinventing the way of living and having the right to the city.

Referring to this memory about the past that constitutes the production of the city's present, in this process of constant repetition, Michel de Certeau points out that

The renewed "old stones" become places of transit between ghosts of the past and the imperatives of the present. They are passages on multiple borders that separate times, groups and practices. In the manner of public squares where different streets flow, the restored buildings constitute, in a historical way and no longer geographic, exchanges between strange memories. (Certeau, 2012, p. 194)

It is through the reverse path of urban rationalism, through the "invisible" and "unpredictable" bias, that we will carry forward our discussions about space, much more linked to its variability of meanings produced and to the individual trajectory that each individual traces for themselves, reconfiguring the norms of that space.

It can be understood that the city in contemporary times as a space that seeks more fluidity in its processes every day, in parallel to the search for greater productivity in less time. As the modern city was, seen as a space of fluidity and speed, the city now has a much more accentuated consumption bias.

Within this discussion about the urban space of cities, it is interesting to pay attention to the invisible force, responsible for actions and events, a force that is incessant, that circulates over all space and that is present in the practice of urban passersby: the quotidian.

It can be said that the quotidian is what is given to us each day, which is present in our routines, actions. The force that presses us over space and makes us shock about the individuals through interactions and relationships day after day. It would be the weight of life that we always assume when waking up daily to do our chores. As Certeau points out, it would also be

[...] the struggle of living, or living in this or another condition, with this fatigue, with that desire. Quotidian is what keeps us close, from the inside. It is a story halfway through ourselves, almost in retreat, sometimes veiled, this "world of memory" must not be forgotten according to Peguy's expression. It is a world that we deeply love, olfactory memory, memory of places, memory of the body, of childhood gestures, of pleasures. Perhaps it is not useless to underline the importance of mastering this "irrational" history, or this "non-history", as A. Dupont says, what interests the historian of everyday life is the invisible. (Ibidem, p. 31)

As a starting point for the discussions presented here, the relations between space, identity and memory will be addressed. The way that the individual relates to the urban memory also contributes to build his own identity - taking into account the collective production accumulated by social memory over the inhabited space - as well as the imagery produced as a result of these interactions.

Subsequently, it will be needed to have attention to the subject's practical role within everyday's logic. The concepts developed about the everyday report will be highlighted, seeing it as an element of clear importance for the meaning of these spaces. Calling attention to the proper sense that delimits the relations that may be unfolded over these places.

After these reflections on what this urban space is as a model of fruition - which, at the same time, demonstrates the wonder and terror of inhabiting the urban space -, we will make a rescue to its bases located in the 19th century, in which we can find the references for the construction of this modern that today focuses on the contemporary. To investigate the layout of this space, regarding its urban and social organization, seeking to understand the origins of processes such as gentrification and segregation of the most disadvantaged groups in the most valued areas of the city. Along with this investigation, attention will also be paid to the formation of public and private concepts, which are very important for understanding the establishment of this urban planning. These analyzes are about the urban space in Rio, which has references to modern European, with French bases.

In conclusion, a reflection on the role of the street population on the urban environment, questioning its place of enunciation within the social structure, in order to try to understand how it is enunciated, when inhabiting the public space of the urban environment, resulting in the construction of a new logic of space, a new “private” map of the inhabited territory. What we will try to demonstrate with these considerations is that, although the homeless person is subjected to only certain spaces in the city, which, generally are the spaces excluded from common coexistence, are the remains of the urban, such as marquees or viaducts, silenced in their speech, that they can re-signify as a daily tactic (Certeau, 2014), based on their presence and practice.

City spaces, Identity and Memory: the disposition of agents on the urban space

An environment of fruition, traffic and continuous production of meaning, living in the city today can be understood as a rich and varied anthropological experience. Urbanity, a striking feature in the space of cities, constitutes the symbolic notion that social agents make about this territory, which are spaces, whether public or private.

To reflect on the constitution of these spaces is, first of all, to pay attention to the collective production of the identity and historical aspects of individuals. Model of collective production that unfolds from

everyday practice: dwelling, celebrations, extraordinary events, routine, interactions, all this constitutes this urban panorama that we intend to address here. The city is the product of constant production in everyday life, and the practical act of signifying the spaces of the city is also an identity action that leaves its mark, remains in memory (Pesavento, 2008).

From the practice of everyday life, from what is ordinary, common, it is that the meanings about spaces are being conceived. The socially constructed repertoire creates new symbols and codes to be adopted by society, reformulating the way of living on and understanding the relationships that unfold in this urban area.

According to Pesavento (*ibidem*), These meanings produce a qualified urban territory, always in reinvention, according to the common elements of the daily life of the individuals who participate in this incessant sharing.

These spaces, endowed with meaning, make each city a qualified urban territory, integrating this symbolic community of meanings, which is called the imaginary. More than spaces, that is, extension of surface, they are territories, because they are appropriated by the social. (*Ibidem*, p. 3)

The author draws attention to the imaginary, the result of the accumulation of symbols, actions and images that are produced about this urban environment and used as a reference for situations or new meanings that may arise from everyday actions. Here, specifically, it is about the

imaginary, shared vision of individuals about a specific territory, based on the relationships that have developed there over a historical period.

When entering the field of discussions about the imaginary, it is important to highlight opinions about the theme. Maffesoli (2001) works with approaches based on the analysis of everyday relationships, forming a sociology of the sensitive. Giving relevant importance to the subject's experience, the author highlights the group relations over a given space, based on the collective imaginary: "The imaginary is something that surpasses the individual, that permeates the collective or, at least, part of the collective" (Ibidem, P. 76). Therefore, we can understand imaginary as a symbolic category shared and socially constructed, through everyday events and the substrate produced by social relations between different groups.

Maffesoli, presenting a breaking point with the definition of some other authors who approach the theme, argues that, being an element of collective construction, the imaginary cannot be fragmented, shared, taking into account the cultural and symbolic traits of each subject within the social core.

One can speak of "my" imaginary or "yours", but when one examines the situation of those who speak this way, one sees that their imaginary corresponds to the imaginary in which they are inserted. The imaginary is the mood of a group, a country, a nation-state, a community, etc. The imaginary establishes a bond. It is social cement. Therefore, if the imaginary connects, in the same atmosphere, it cannot be individual. (Ibidem, P. 76)

Such a concept is interesting to understand how social groups appropriate and resignify the urban space through this construction that reproduces what is idealized in the symbolic sphere of the collective imagination.

Still following Maffesoli's theories, Maia (2005) addresses the relation between imaginary, space and celebration, as a vivid realization of space based on the relational historical production of individuals about it. Questioning the relations in spaces, Maia discusses about the "Shared City" (p. 77), which would be, in general, the realization of the aura about space through urban practices.

As the author points out, this type of relation is what would be the action that generates what he defines as "Celebration Spaces". In his view, "celebrations can revolve around the body, sex, image, friendship, comedy, sport, but the important thing is the feeling of local belonging that moves away from global signs" (ibidem, p. 78). Thus, the call for a phenomenological view of social relations is visible, in which experience is placed prominently within the analysis.

Pesavento (2008), starting from the same point of view, defines such spaces as places of memory or places of history, in the sense of representing an absence that, at the same time, is present in memory, a process of reconfiguring time over the meaning space.

They are representations that reveal an "event" that, strictly speaking, is no longer verifiable or subject to repetition. But time is no longer irrecoverable, since, through the imaginary, it is present in the spirit, giving itself to read and see through speeches and images. (Ibidem, P. 4)

It is understood that the practical meaning of the production of the collective imaginary about spaces comes from the relations among subjects over the territory in which new meanings are built. Within this perspective, Maffesoli affirms that "the world is a set of reference that I share with the other" (Maffesoli qtd. in Maia, 2005, p. 79), as well as Certeau emphasizes, when he defends that the objective of relations about space is the experience it provides: "the trivial is no longer the other (charged with recognizing the exemption of its stage director); it is the experience that produces the text" (Certeau, 2014, p. 158).

It is the experience that the individual accumulates that makes them able to produce the meanings about space and, consequently, contribute to the formation of a collective aura about them. Places that have this kind of collective aura in relation to a given social group are those that Maffesoli characterizes as *hauts lieux* or high places (Maia, 2005).

Spaces like *hauts lieux*, according to Maia, "are consolidated at different times, by different 'spirits' that marked this space" (ibidem, p. 79). These spaces have characteristics of intense agglutination of processes of meaning within the everyday logic, creating a cycle over the cycle; the constant act of daily production by the subjects during history and about space draws the attention of the others who are interested in the place, occupying it and triggering new other processes about the place, thus building a space with symbolic elements and, at the same time, constantly practiced.

Maia quotes some examples from *hauts lieux*:

In Rio de Janeiro there are many examples of "Hauts Lieux". We can list some of these places of great cultural expression. The imagery of a permanent party in Lapa, downtown; the plurality and charm of Copacabana, sung as "Princesinha do Mar", in the south zone, especially at the end of the year with the great New Year's Eve party, and the daily meetings of the different tribes of the well-known Ipanema beach are also remarkable, for where the famous girl who became a muse for the song translated in several languages around the world circulated. These are points of reference not only for the "carioca", but for the whole world. What especially draws men's attention to these places? We can say that the answer focuses on the capacity of agglutination that these places have. They have a certain "spirit" that contaminates everyone. (Ibidem, p. 79)

In this situation, one can see the dialectical role that the individual has, at the moment when they absorb meanings from the space to build their own identity, and, at a later time, when they use such an acquired identity apparatus to transform symbolic structures present in it, from the reframing process it produces over space.

We can understand more clearly how this relation unfolds from the logic of the neighborhood. Neighborhood is understood here not only as a political and geographical delimitation defined by institutional entities for the division of services, but as a symbolic object constructed socially, in which the individuals

that inhabit it are much more connected by cultural, identity and relational characteristics (by degree of familiarity with the space and the other subjects that inhabit it).

Regarding the notion of neighborhood, Certeau (2012, p. 39) points out that “the neighborhood appears as well as the place where social engagement is manifested or, in other words: an art of living with partners (neighbors, traders) who are connected to you for the concrete, but essential fact of proximity and repetition”. These two characteristics mentioned by the author, proximity and repetition, can be considered the two main practical elements of the logic of everyday life, considering that the production of meanings about spaces occurs from a process of historical accumulation, having repetition as the tool that consolidates the ideas about the production actions in the face of the signified spaces.

It is, based on the logic of proximity, that individuals from a specific place build ties with the environment in which they live, thus developing a closer affection with certain places that are not seen as places of predetermined logic and functions delimited by an existing social standard. As an example, we can mention the visit of a foreigner to a city that they don't know. As they move through the city, as a subject in the process of accumulating new references, they see the city as a physical object, devoid of the same sensitivity as a resident, due to his relationship of distance with the place. Where this tourist sees a square, the native resident of that place sees, perhaps, an atmosphere of celebration, discussions, meetings or a place referenced by another place – the market square of *Seu José* – due to the relationship between these

two spaces.

All these meanings appear as a result of the collective production on space, however, they behave as a select knowledge to those who reside there. The individual who does not share these characteristics with the space in which he travels behaves like the intruder who has not been invited to dinner, in which the main dish is the collective memory produced – through repetition and proximity – about the space.

Pollak (1992) works on the concept of collective memory, reaffirming this joint role in which individual identities are suppressed by group knowledge and meanings are not necessarily based on own experience, but on the accumulation and sharing of the symbolic.

First of all, these are events experienced personally. Second, they are the events that I would call “lived by table”, that is, events experienced by the group or by the group to which the person feels belonging. These are events in which the person has not always participated but which, in the imaginary, have taken on such importance that, in the end, it is almost impossible for them to know whether they participated or not. (Pollak, 1992, p. 201)

It is the subject in an active, practical way, who builds the environment around it, makes the space a reflection of its identity, and vice versa. It adjusts these spatialities to the group's daily needs, and collective memory is a tool to consolidate this entire process. Regarding this practical posture of the individual about the construction of a meaningful space, Certeau (2012) states that it is the main responsible for the construction of “some urban spaces, from the small town to

the metropolis, each in our own way, spaces where the modes of active sociability, in the family and at school, in the neighborhood, between neighbors or co-workers" (p. 23).

Therefore, based on sociability, practical statements, this individual qualifies the spaces in which it lives, transits and produces meanings. But how does this subject perform such an action to transform these spatialities, this relationship between being and space? Pointing a perspective, we could say that the daily report is the practical form adopted by the individual in the continuous production of these meanings. It is this account that qualifies, produces memory, poets the city through the differentiation of places, remanufacturing their use, as Certeau (ibidem, p. 45) says "dismantling the chains of the urban apparatus".

Urban rhetoric as a practical enunciation

Occupying space can also be seen as a form of enunciation and even of building an individual's social identity. Walking through the urban map builds a text that can be read in another way, and that is necessary to understand the discourse of those who make this own rhetoric of this paradigm.

As Certeau (2014, p. 189) states, "everyday reports tell what, despite everything, can be made and done there. They are readings of space". The author works by valuing the act of walking on the city map as a defining element of a legitimate discourse of being. Regarding the concept of city, he defines that

"The city", in the manner of a proper name, thus offers the ability to conceive and build space from a finite number of stable, isolable and articulated properties on top of each other. In this place organized by "speculative" and classificatory operations, management and elimination are combined. On the one hand, there is a differentiation and redistribution of parts according to the city, thanks to inversions, displacements, accumulations, etc; on the other hand, everything that is untreatable is rejected and therefore constitutes the "detritus" of a functionalist administration (abnormality, deviation, illness, death). (Ibidem, pp. 160-161)

Based on these assumptions, it is interesting to analyze the way in which this individual attributes meanings to objects and places arranged on the urban space, as well as the way they move over the structure of the city and, from there, observe the relations they weave with the other agents about this environment, legitimizing it.

The city is consumed by individuals through the meanings that are engendered within their social sphere. Regarding how the forms of use make up the construction of an urban text, Certeau explains that:

Down below, from the thresholds from which visibility ceases, ordinary practitioners of the city live. An elementary form of this experience, they are walkers, pedestrians, wandersmänner, whose bodies obey the full and empty of an urban "text" that they write without being able to read it. [...] The networks of these scriptures advancing and intertwining make up a multiple story, without author or spectator, formed in fragments of

trajectories and alterations, of spaces: in relation to representations, it remains daily, indefinitely, another. (Ibidem, p. 159)

It is, from the report, that the symbolic circulates through space, from the vivid experiences by the subjects, from the experiences shared between individuals who occupy the same space and weave relationships. The report behaves as a transport of meanings that guide the symbolic charges present in the urban environment through the daily activity of the city. Go to work, visit the theater, witness an accident in a certain place, listen to urban legends. All these examples are the elements that constitute the frivolity of the reports, which are recreated every day from the interaction between subjects, spaces and everyday events. Certeau punctuates this issue, making an analogy with the Greek nomenclature for public transport, the *metaphorai*:

In contemporary Athens, public transport is called *metaphorai*. To go to work or return home, you take a "metaphor" – a bus or a train. The reports could also have this beautiful name: every day they cross and organize places; they select them and bring them together in one set; make phrases and itineraries. They are paths of space. (Ibidem, p. 182)

In other words, the act of reporting daily life behaves like the experience of a journey over time in a symbolic way, reliving moments from its symbolic effect that produces memory. The reports organize the urban, build everyday life: reports of crime or parties, prejudiced or activist reports, legends from the streets, fantastic stories from the suburbs, all of

which are inserted as objects of a democratic management of urban credibility.

The account, therefore, organizes the space in which it is enunciated. A metalinguistic operation of everyday practice. The exercise of orality on the attitude of living. From this act of sharing with others what has been experienced, the process of reframing places occurs, creating aura, drawing a transversal line on the logic of space-time. Certeau also highlights the report as the living spirit of the city, active, that which keeps it alive from the exercise of daily life. According to the author, "a city breathes when there are places of speech, its official function does not matter – the coffee shop on the corner, the market square, the waiting line at the post office, the newsagent's stall, the school gate at the time of way out" (Certeau, 2012, p. 338).

Therefore, let us observe the uses and the meanings produced on the Homeless Population over the city. This group that, despite having a structured enunciation, exposes its identity, its vision and its thoughts through the walks they take on the public environment. The street population attributes to the street not only a space transition value, but also adds a sense of production of meanings, of habitat. It deconstructs the idea of the street as a public limbo among the common spaces of occupation, such as work and family environments. It is, starting from the prerogative of the act of writing with the body in movement, that the PSS makes the street a place of stories. These stories are not only told by language, but by meanings and space. The act of occupying and moving is, in this logic, a way of telling a story and writing one's own rhetoric.

On the street, one does not seek to listen to reports from the other, the rhetoric of walking consists of practicing continuous reporting, the experience of events in the first person. "The trivial is no longer the other (charged with recognizing the exemption of its stage director); it is the experience that produces the text" (Certeau, 2014, p. 158).

This set of actions and practices demonstrates, according to Certeau, a new paradigm for understanding social logic and the city itself. Perhaps we can say that this view of the city is being carried out in a way by the homeless. It would be a totalizing look at the urban environment.

Escaping the imaginary totalizations of the gaze, there is a strangeness of everyday life that does not come to the surface, or whose surface is only the advanced limit, a limit that stands out above the invisible. In this set, I would like to detect practices that are foreign to the "geometric" or "geographic" space of visual, panoptic or theoretical constructions. These practices of space refer to a specific form of "operations" ("ways of doing"), to "another spatiality" (an "anthropological", poetic, mythical experience of space) and to an opaque and blind mobility of the inhabited city. A transhuman, or metaphorical, city is thus insinuated in the clear text of the planned and visible city. (Ibidem, p. 159)

The city can be understood as the whole of the social body, constituted by the structures, codes, processes and agents that subsist in it. Seeing in such a way, the rhetoric of space behaves like the tool that social agents use to maintain the flow that produces

meanings and construction of identities on the plane. Regarding the act of walking in relation to this fluid relationship, Certeau explains that

The act of walking is for the urban system as the enunciation (the speech act) is for the language or for the uttered utterances. Seeing the thing at the most elementary level, it has in effect a threefold "enunciative" function: it is a process of appropriation of the topographic system by the pedestrian (just as the speaker appropriates and assumes the language); it is a spatial realization of the place (just as the word act is a realization, a sound of the language); in short, it implies relations between different positions, that is, pragmatic "contracts" in the form of movements (just as the verbal enunciation is "speech", "puts the other in the face" of the speaker and puts contracts between speakers). The act of walking, therefore, seems to find a first definition as a space of enunciation. (Ibidem, p. 164)

Therefore, the report presents itself as the most important instrument within this process of practical enunciation. It would therefore be the bridge between the experiences lived through the topographic rhetorical processes and the discursive language. The homeless person's report stands as an adjunct to his itinerant discourse, symbolized by the act of walking. The reporting tool is placed as an object that builds the geography of actions, and also as a way of exposing the genuine PSS discourse.

It is interesting to note that the construction of this enunciation process, of the report, is also done by grouping symbols

obtained within the process of social interaction. It is built from experience, relationship and observations made during the hikes.

Symbols are instruments par excellence of “social interaction”: as instruments of knowledge and communication (cf. the Durkeimian analysis of the party), they make possible the consensus about the meaning of the social world. (Bourdieu, 2011, p. 10)

It is important to highlight the relevance that the pure report, the result of the rhetoric of the journey, has to understand the reality of the Homeless Population. Starting from this narrative, which does not exist in any other larger sphere, such as media and governmental, it is possible to understand the true reality of the population living on the streets and their true statements, speeches and visions (about themselves, about society and about the space). As Certeau states, the reports are narrated adventures, which

[...] at the same time they produce geographies of actions and they drift to the common places of an order, they are not just a “supplement” to the pedestrian statements and the rhetorical paths. They are not content to move them and transpose them to the field of language. In fact, they organize the walks. They make the journey, either before or while the feet execute. (Ibidem, p. 183)

To understand the report and its significance is to understand the bridge between the speeches, the statements, the walks and the objectified reality. The discourse is placed in this logic, as something transversal, which runs through the different

fields, remodeling itself, which is at a different level, from language, until reaching the “arts of doing”.

Based on these reports and speeches, “places of recognition” (Certeau, 2012) or “places of memory” (Pollak, 1992) are constructed. The story organizes the city based on its symbolic construction on spaces. Differentiates, according to Certeau, spaces from places. Or, being broader, in the sense given to the urban, Augé (1997, p. 170) affirms that the city is nothing more than “a combination of places”.

Regarding this relationship drawn up by the citizens of the city with this space, it is interesting to pay attention to the definitions proposed by Augé and Certeau about the meaning and attribution of symbolic meaning to spaces. Augé (1997), who works with the relation “place” and “not place”, initially defines the idea of “place” starting from arguments that emphasize the identity, relational and historical character that is produced over a given space.

The sphere of identity to which the author refers concerns the way in which the individual builds his socio-cultural background as a recognition tool, with roots that such an individual has towards that place. However, the understanding of this relationship is only possible from the inclusion of the other symbolic spheres, the relational and the historical, which will come to encompass the other characteristics linked to the social relations woven by the individual as a form of social interaction, having the historical element as a guide for all the aura produced in that space. It is referential, as soon as the relations that continue to unfold over that

spectrum subjectively cause a short circuit over time and space, making the past and present meet through the symbolic contained in the relations. Speaking about the definition of “place” and “not place”, the author explains:

By place and not place we designate, it is good to remember, at the same time, real spaces and the relationship that their users maintain with these spaces. The place will be defined with identity (at the moment that a certain number of individuals can recognize themselves and define themselves through it), relational (in the sense that a certain number of individuals, the same, can see the relationship that unites them there to others) and historical (in the sense that the occupants of the place can find in it the different traces of an old implantation, the sign of a affiliation) [...] A space in which neither identity, nor relationship, nor history are symbolized it will be received as not place, but this definition can be applied to a precise empirical space or to the representation that those who are there make of that space. What is a place for some is not a place for others and so on. (Augé, 1997, p. 169)

From this perspective, we can agree with Certeau's view of “space” and “place”, which is very similar to Augé's arguments. Certeau works with this perspective, defining “space” and “place” as two symbolic places within the urban environment built by the practice of individuals. According to Certeau (2014, p. 184),

A place is the order in which elements are distributed in relations of coexistence. There, thus, the possibility, for two things, of occupying the same place is excluded. There, the “own” law prevails: the elements considered are next to each other, each situated in a

“own” and distinct place that it defines. A place is, therefore, an instantaneous configuration of positions. It implies an indication of stability. [...]. The space is a cross between furniture. It is in a way animated by the set of movements that unfold there. Space is the effect produced by the operations that guide, circumstance, temporize it and lead it to function in a multi-purpose unit of conflicting programs [sic] or contractual proximity.

The differentiation made from the symbolic ordering of spaces and places arranged on the surface of the city's territory is in which we can see, in a practical way, the distinction that individuals and communities make to separate the public from the private, the intimate from the common, the divergence between private human nature, the human condition of public origin (Sennett, 2016, p. 17). The PSS, inserted in this context, taking into account its singular ordering of space, brings such concepts a reinterpretation. The way of living, the ways of distinguishing these two symbolic categories existing on urban space. For the homeless person, the public and the private mix in the same environment, the same can be said about space and place under this path of optics. In this case, we can also list the issue of social segregation over the city space from the point of view of the homeless. It is intended, therefore, to say that the resident, despite being in a public environment, does not always have free access to all his “places”. The modern organization of urban space, the preconceived logic about space dictates the elite and degraded areas of the city. Logic arose with the modern city, with functionalist urbanism and, consequently, under the strong influence of capitalism.

The formation of the concept of urban

The city, as we know it, has its recent origin. The modern western city, as conceived in Europe, mainly in Paris and London, in the 19th century, can be considered the embryo model of urbanization spread in several other countries, with variations depending on the location and culture of where it is located. To support this statement, Henry Lefebvre, in a critical tone, tends to point out the problems of the Greek city as an impossible project of a perfect city:

Imagine freedom in the century. XX as the freedom of the Greek city (singularly disguised by an ideology: only the city as such had freedom, and not groups and individuals). Therefore, they think of the modern city according to the old city model, identified with the ideal and rational city. The Agora, place and symbol of a democracy limited to citizens and which excludes women, slaves, foreigners, remains, for a certain philosophy of the city, the symbol of urban society in general. (Lefebvre, 2001, p. 47)

However, this model - in relation to the layout of space, the way in which relations are engendered and the way in which the spheres of the public and the private are characterized - popularized by this London or Parisian way of life differed somewhat during the history of society. It is interesting to note the influence that these two models had on the construction and design of Rio's urban space, given that these models stood out as the modern city standard.

Starting with a simple conceptualization of these city models, some that preceded this modern conception of urban living can be listed, and with that also question their meaning, appealing to the dialogical relationship between public and private among this scenario. This means that, in order to understand the meaning of urban, we have to resort to the way the citizens of these cities behaved and understood the public and the private.

The Greek city, one of the first city models dated by history, is still considered, in some aspects, a perfect model that should be adopted in today's society. A city closed in on itself, self-sufficient, with its own code of ethics and formulation of laws. The Greek city-state, specifically archaic Athens, had its notion of public defined by the Agora. This space would be the place for discussion, socialization and the realization of citizenship by individuals in the city, individuals who would be considered citizens, of course. It was the Agora, the place where decisions were made on issues related to the city and its citizens, where codes of conduct were written according to the way in which social agents interact with each other and the urban space. The base of the city was the Agora's direct democracy. However, Sennett (2016) comes to question this democratic notion of the Greek city, exposing how segregationist the notion of citizenship adopted by this society was.

Although all citizens, rich or poor, could attend the Agora, most of the ceremonial and political events that took place there were inaccessible to the immense population of slaves and foreigners – Metecos – who supported

the economy of the ancient city. [...]. To immerse yourself daily in this intense and oscillating life demanded that you live close by. However, a large portion of the members of these state cities lived far, beyond the walls, in Khóra; at the end of the 5th century BC, about 40% of the citizens lived more than 20 km from the center, which meant a walk of at least four hours on the roads of the neglected rural region, uneven and full of holes. (Sennett, 2003, pp. 47-48)

Despite the special nature of frequenting the Agora environment, a differentiation between the way of inhabiting the public space and the private way of life has emerged from this context of social relationship. The bond with the other not belonging to the family group, and the sharing of spaces gave rise to what Sennett characterizes as "res public", the public good, without owner and of everyone at the same time. The author explains that

A res public represents, in general, those bonds of association and mutual commitment that exist between people who are not united by family ties or close association, and the bond of a crowd of a "people", an organized society, more than a family or friendship bond. As in Roman times, participation in the res public is today, most of the time, a matter of agreement. (Sennett, 2016, p. 16)

In the mid-17th century, in the period prior to modernity, the position between public and private is developed, being seen as what is open to anyone's observation. The private, in turn, came to symbolize the region protected from public life, defined by affective ties.

In this way, "public" came to mean a life that takes place outside the life of family and close friends; in the public region, complex and disparate social groups would have to contact ineluctably. And the center of that public life was the capital. (Ibidem, p. 35)

What can be said is that this type of differentiation between these two spatial and symbolic categories was not only defined by the relationships, but also by the attribution of value that individuals performed over the city space, be it public or private. According to Sennett, the private domain was the demarcation point for this notion between the two categories. The author still presents a relationship of nature and culture, with the public as a collective cultural construction (like the Agora codes in ancient Greece) and the private as a space reserved for the human nature of feelings and primitive actions.

In a brief analogy, one can consider that the public environment was human creation, while the private one was the expression of the human condition. Taking into account the collective creation which characterized the public environment, it is interesting to note how the definitions of urban space are partly delimited by them.

The modern city, conceived as a place of interaction and enjoyment of public relations, is shaped from the notions about its "urbanity", which would take into account not only its architectural disposition over space, but also the whole symbolic character linked to itself, built by the relationships that take place there and by the historical process. However, on the threshold of the modern city,

philosophical currents, such as rationalism, gained space on urban issues, influenced not only by the process of population growth in the city, but mainly by the beginning of the industrialization process, with the advent of the industrial revolution and the growth of capitalism as a financial and political system.

The construction of a city of defined spaces, defined uses and needs was, perhaps, the beginning of this process. As a consequence, the symbolic bias was reduced to private spaces or public spaces where it was allowed (museums, theaters, squares...). French philosopher Lefebvre points out that this urbanist ideology

[...] received increasingly precise formulations, studying the problems of circulation, transmission of orders and information in the great modern city leads to real knowledge and application techniques. To declare that the city defines itself as a circulation and consumption network, as a center of information and decisions, is an absolute ideology; this ideology, which proceeds from a particularly arbitrary and dangerous reduction-extrapolation, offers itself as the absolute truth and dogma, using terrorist means. It leads to the urbanism of pipes, public cleaning, mediators, which is intended to be imposed in the name of science and scientific rigor. (Lefebvre, 2001, p. 48)

The author's criticism is pertinent within the productivist logic, in which capitalism tries to impose itself from this industrialization process from which the modern city is built. An urban reduced to its territory, devoid of meaning and soul, seen as an empty space of meaning. Sennett (2016) presents his critique

of this vision of the urban, understanding this process as the contingency of space at the expense of movement. The author argues that this characteristic of the modern city from the beginning of the 19th century permeates to the present day. He states that, within this perspective, "the public space has become a derivation of the movement" (ibidem, p. 30).

To understand this question raised by the author, it is enough to reflect on the relationship of the private car on the urban space of the city. The private car is seen as an instrument of transition between private spaces and thus reduces, as has been said, the significance of the public urban environment, to simple circulation and flow channels. It exposes, as Lefebvre pointed out, the rationalist character as this concept of modern space was conceived. Ideas that determine or seek to determine the type of relationship that the urban citizen must build with their habitat, with the city. The example of the street illustrates this relationship well: it is understood, by this rational urbanism, as a flow space, in which pedestrians and cars have their places demarcated in addition to predetermined directions. The attempt to overcome this logic results in events considered to be dysfunctions. Be it traffic accidents, bumps on the sidewalks, or, more profoundly, the denial of the concept through the act of residing over the place. Functionalist logic disregards the production of these spaces of passage, denying their identity. What there is, in fact, is the partial denial of the urban character of public space, which has the overvaluation of private spaces as a consequence of this reductionism.

What is clear within all this process of signifying the urban is the influence that industrial capitalism has on the formulation of the symbolic of the city and that, in part, it influences the daily lives of citizens. Therefore, industrialization is understood as a shaping factor of the definitions and paths as the modern city came to build and its peak. As stated by Lefebvre (2001, p. 95), "industrialization provides the starting point for reflection on our time".

Modernity, as Baudelaire wrote in the *Painter of modern life* (1863), "is the fugitive, the contingent; it is an art half, the other being eternal and immutable (Baudelaire as cited in Harvey, 2014, p. 21). It is in this context of the emergence of new social models that space and individuals are being reformed in the face of the new modern era that was in the 19th century. The remodeling of cities, the development of communication, specifically the strengthening of advertising, which was growing in an unregulated and insane manner.

The industrialization process triggered by the first industrial revolution culminated in the growth of cities, from the population and urban point of view. Modernity gives a new face to the city, creates the metropolis. The urban space is tangent and conceived, now more than ever, due to industrial development. According to Lefebvre,

To present and expose the "urban problem", a starting point is necessary: the industrialization process. Without the possibility of contestation, this process has, for a century and a half, been the engine of society's transformations. If we distinguish between the inducer

and the induced, it can be said that the industrialization process is the inductor and that the problems related to growth and planning, issues related to the city and the development of urban reality can be counted among those induced, without omit the growing importance of leisure and "culture" issues. (Lefebvre, 2001, p. 11)

Therefore, we can affirm that the growth of this city, its attributions, is partly a reflection of the needs caused by the industry regarding this new way of living. To Lefebvre, this relationship drawn up with the city by industry is nothing more than a process of exploration in view of production, harmful to urban development in terms of strengthening the symbolic about space

It [the industry] also attacks the city (each city), assaults it, takes it, ravages it. It tends to break through the old nuclei, taking over them, which does not prevent the extension of the urban phenomenon, city and agglomerations, workers' cities, suburbs (with the annexation of slums there where industrialization cannot occupy and fix the available labor). (Ibidem, p. 16)

Through the process of exploring the city, one realizes how the actions of tangentizing the space are engendered, and, as a result, the erasure of the identity traces that citizens could come to build on the place as a form of identification, of identity construction. Regarding the process of development of cities, in view of rationalist urbanism and the capitalism of the economic model, the author exemplifies cities that emerged in such a way and highlights that countries where the

formation of cities took place by another logic and ended up coming up against depending on the “growth poles”.

In France, it would be possible to mention numerous cities submerged by industrialization: Grenoble, Dunkirk, etc., in other cases, there is a massive expansion of the city and an urbanization (in the broad sense of the term) with little industrialization. This would be the case for Toulouse. This is the case in general for cities in South America and Africa, cities surrounded by a neighborhood of slums. In these regions and countries, the old structures dissolve; penniless or ruined peasants flock to cities to find work and subsistence. Now these peasants come from farms destined to disappear due to the set of world prices, which depends closely on countries and industrial “growth poles”. These phenomena still depend on industrialization. (Lefebvre, 2001, pp. 17-18)

The role of financial capital in the construction of this urban space is clear, and, from here, in the modern city, we can already understand this as a process of dispute for the imaginary and memory of the city, financially, through attempts to define the way urban life. As the author comes to postulate, such a process can be seen as a class strategy. “Industrialization behaves as a negative power in urban reality: the urban social is denied by the industrial economy” (ibidem, P. 28).

The urbanist school of French origin, with characteristics marked by the planning of space in a planned manner, symbolized in a practical way the existence of intentions, on the part of both the State and the economic power, to model the urban environment under an ideology of capital based on the rationalist

logic. Housing estates are the masterpiece of this ideology. Similar urban agglomerations, characterized by sectors limited to specific functions. Place of residence, work and commerce by industry, leisure, etc. The large wide avenues and the empty and wide squares are also trademarks of this model. Just as places are clinically demarcated, so are individuals' activities on them. The objective of these groups, according to Lefebvre, was to demonstrate the greatness of capital and the State's importance in imposing itself on the urban and the daily life of the individuals who lived there.

The baron of Haussman, a man from this Bonapartist state who stands on society in order to treat it clinically as the spoil (and not just as an arena) of power struggles, replaces the tortuous but lively streets with long avenues. sordid but lively neighborhoods with bourgeois neighborhoods. If he opens boulevards, if he arranges empty spaces, it is not because of the beauty of the perspectives. It is to “comb Paris with machine guns” (Benjamin Peret). The celebrated baron does not hide this. Later, they will be grateful to Haussman for opening Paris to circulation. This was not the purpose, the aim of Haussmanian “urbanism”. The voids have meanings: loud and strong to proclaim the glory and the power of the State that arranges them, the violence that can unfold in them. (Ibidem, 2001, p. 23)

The squares, in this new model of urbanization and signification of spaces, represent the best example of the symbolic violence carried out by the State against the production of collective memory over the territory. Known as a place of enjoyment,

interaction and an environment of multiple and undefined activities, the squares were seen as the living hearts of the city. The place where urban living and the practical production of memory were carried out in order to reinforce the sensitive in relationships and to create a vivid local aura. Sennett (2016) points out the reformulations caused by this French urbanism as the justification for the expulsion of collective production from this environment, which, despite being public, should not be practiced as a “place”.

[...] the square should be a monument in itself, with restricted activities taking place in its midst, activities consisting mainly of passage and transportation. Above all, these squares were not designed with a slow, congregating crowd in mind. Hardouin-Mansard therefore struggled to eliminate tents, gangs of acrobats and other forms of street commerce from the squares, as well as trying to keep the cafes around him, kept behind doors, and completely removed the inns from the squares. (Ibidem, p. 87)

With this new capitalist logic undertaken over the public spaces of the city, it can be said that there is a clear process of segregation and gentrification taking place in its midst. The elitization of the central spaces of cities based on an urban logic that values the removal of the poor population from the centers, now conceived as objects of contemplation.

Bringing such a discussion to Brazil, we can analyze the case of the city of Rio de Janeiro, observing the process that occurred with the re-urbanization of its central region. Before its valorization process and the consequent elitization, the center of

Rio de Janeiro was largely populated by the tenements, places where, primarily, poor people who migrated from other parts of the country lived, as well as blacks freed from the process of slavery. Cortiço is a cluster of small houses on a single plot and with a single exit. A kind of village, however, with a precarious structure, sometimes without light, sewage and water. With the advance in the growth of cities, the population of these places also increased in number.

Following the model pointed out before by Lefebvre, in Paris, the mayor of the city of Rio, at the time, Pereira Passos, started the process of reformulating the central areas of the city, by widening the streets, revitalizing and creating squares, in addition to modernizing of public services. It was not by chance that his management was commonly known as the “boot below”, due to the number of buildings destroyed in the city (Benchimol, 1992).

With the expulsion of the poor from the areas that were beginning to become valued, these individuals began to be thrown into uninteresting areas for the elite: the hills and the exits of cities, away from the lights and leisure of this remodeling city. The street population was also removed from the center, with their housing spaces away from the city. Modernity, in the city of Rio de Janeiro, also brought with it the accentuation of the process of segregation and gentrification over the urban space that was being configured (ibidem).

It is important to note that, despite the modern city, rationalized in its spaces, designed in order to circulate and flow this new large public that inhabits it and makes it

function as a production gear of the capital market, an attraction escapes from its project model which imposes itself as a space of enjoyment, of meanings and subjectivities over the many new signs that spread in the urban, such as cars and trains, intense traffic, shop windows and desires, products, goods, people, crowd.

The public dwelling of the PSS and the formation of a “private map”

The contemporary world that presents itself to us is constituted, we can say, by a freedom with respect to the relationships between subjects, spaces and meanings. Such elements are constructed in a much more variable, hybrid way. The individual's own relationship with the urban space, in the sphere of the territory or the symbolic, occurs today, through the mediation of new elements and practices.

All agents have spaces within the social logic. The positioning of each group in the enunciation systems denotes a power relationship between the group that issues the enunciation, the other groups and agents of society and the prevailing pre-established order. It is also considered, based on this assumption, that the place exercises power over said speech. Such influence alters the importance and the visibility given to it. As an example, we can give the differentiations between the institutional discourse – of the governors,

State authorities –, the media discourse of the media, the discourse of the business economic sector, the discourse of public opinion and the discourse of minority groups in society - classes disadvantaged groups, leftist dissident political movements, ethnic groups and the Homeless Population itself, which is composed as a possible class and can also be dissolved in other groups.

Institutional discourses can be considered one of the models of hegemonic discourse within the social sphere. In this way, it can be analyzed precisely in terms of the elements contained in society that support its credibility, such as the political structure more clearly. Therefore, one sees, in this way, the importance that the environment in which the speeches are produced has, symbolically, about this mechanism. The social capital that it emanates for those who exercise the act of enunciating.

In the case of rhetorical models observed in the media, economic and political spheres, one can observe a non-generalization of this sector, as soon as they move between the hegemonic and the counter-hegemonic. Regarding the concept of hegemony, Gruppi explains that

A class is hegemonic, ruling and dominant until the moment when - through a class its political, ideological, cultural action - manages to keep articulated a group of heterogeneous forces and to prevent the existing contrast between such forces from exploding, thus provoking a crisis in dominant ideology, leading to the rejection of such an ideology, a fact that will coincide with the political crisis of the forces in power. (Gruppi, 1978, p. 67)

Finally, minority groups in society have a discourse that does not have the same social, political and ideological relevance due to their position within the infrastructure in question and, consequently, the accumulation of objectified social capital.

Thus, the attempt to regulate the speeches issued by social groups is exposed. The discourse, in this situation, engenders a relationship of power, of overlap between groups, a structure of symbolic dispute. Regarding the discourse in society, Foucault postulates:

In every society the production of discourse is simultaneously controlled, selected, organized and redistributed by a number of procedures whose function is to conjure up its powers and dangers, to dominate its random event, to evade its heavy and fearful materiality. (Foucault, 2012, pp. 8-9)

The materiality put forward by Foucault refers to the way power relations are built from discourse. This power relationship is based on the interaction of individuals with the existing symbolic structures using the discourse tool. In its speech, PSS could have elements that could alter its symbolic and perhaps even social and economic condition. Due to this regulation of discourse, the society in which we operate is based on such a structure and, therefore, the places that each agent must place itself.

Another explanation for the restriction of the speech power given to the PSS would be to see the discourse, in addition to its power function, as a communication tool for social interaction of individuals. However, as Bourdieu argues, the relation between communication and the structuring structures of power is inseparable.

Against all forms of "interactionist" error, which consists of reducing power relations to communication relations, it is not enough to note that communication relations are, inseparable, always, power relations that depend, in form and content, of the material or symbolic power accumulated by the agents (or by the institutions) involved in these relationships and which, like a gift or polatchi, can allow to accumulate symbolic power. (Bourdieu, 2011, p. 11)

Therefore, exclusion procedures also affect the region of minority speeches, specifically that of the homeless. The act of denying the space of speech or devaluation, due to the enunciation position, is characterized as an element that reinforces the actions linked to the process of social exclusion. Among these actions, we can list as ways of interdicting speech, in addition to denying speech, the discrediting of rhetoric due to madness or elements that are external to the enunciation, but still referring to the condition of the individual who produces the narrative

In a society like ours, we know, of course, exclusion procedures. The most evident, the most familiar too, is interdiction. It is well known that one does not have the right to say everything, that one cannot speak of everything under any circumstances, that anyone, in short, cannot speak of anything. (Foucault, 2012, p. 9)

The PSS discourse can be understood as a banned discourse, as soon as the visibility and support given to this group are very small. An example of this are the opportunities given by sectors, structures and some social agents.

When issues related to this group arise, the speech that is enunciated usually comes from outside. Whether it is the media talking about street dwellers and their ills before society, or the government presenting PSS as a social malaise that must be resolved. There are also the cases of Non-Governmental Organizations (NGOs) that conduct temporary assistance actions to this group, such as the distribution of food and clothing.

To illustrate the cases of welfare actions carried out by NGOs, let us see the action of distributing the famous soup to people who are considered to be in need: the resident is not asked if they want what is distributed to them as something subjectively imposed. Their condition of alleged misery denotes that they have no choice, their rhetoric does not matter when they have no other option. The discourse of choosing something different is invalidated, due to the position in which it was placed as disadvantaged.

In addition to the concepts already exposed to explain this process of denying the PSS discourse, we can point to madness as a symbolic devaluation of what is said. According to Foucault, “The crazy is that speech that cannot circulate like that of others: it may happen that its word is null and is not accepted, having neither truth nor importance” (ibidem, p. 10).

The relation that can be made between the speech of the individual classified as crazy and the speech of the homeless person begins with the characteristics of the devaluation of the enunciation, but it is not reduced to this. In view of the current society and the established ethical, moral and social standards, these two examples are characterized as something that does not obey this imposed logic.

The madman is seen as such due to the disconnection from what he says and the way of acting in the face of reality. The homeless person resembles the classification model of the madman with regard to the way of acting – they don't have the same action as one person characterized as mad, but their conduct is analyzed as inconsistent with that of the current social norm – because it fits existing paradigms of coexistence and collective experience. Therefore, they build a new model on himself, a new “way” to behave within the system. Such an initiative can be characterized as a form of social struggle, attempting to empower your own discourse or validating it. According to Foucault, “the discourse is not simply that which translates the struggles or systems of domination, but that by which, for what one fights, the power that we want to seize” (ibidem, p. 10).

It is noticed that the struggle for power within the discursive scope is something latent. In the cases of private minorities obtaining their own discourse, they sometimes take over external discourses as if they were their own, for the sake of representativeness within the existing social system. It is characterized as another aspect besides the ideological dispute for empowerment, of a genuine discourse that would be the alienation of the discourse that the individual enunciates.

Such an issue seen from the perspective of the PSS is characterized at the moment when the resident, devoid of their own speech about his condition, adopts the idealizations created by other sectors of society to characterize them. It adopts a discourse external to itself in order to describe itself and understand its reality – while protecting its discursive rhetoric as a form of identity conservation --, with

the aim of facilitating its acceptance before the existing social context, since what the enunciation that the individual elucidated is considered, in some cases, invalid.

The speech is nothing more than the reverberation of a truth being born before your very eyes; and, when everything can, at last, take the form of discourse, when everything can be said, discourse can be said about everything, this is because all things, having manifested and exchanged their meaning, can return to the silent interiority of self-awareness. (Ibidem, p. 46)

From this point, the discussion about the discourse emitted by the PSS is raised in some cases, trying to differentiate when the discourse that is pronounced is proper or displaced, assimilated from another social agent or structure. On this model of reproduction of enunciative ideas, Bourdieu postulates that

If the relations of objective forces tend to reproduce in the visions of the social world that contribute to the permanence of these relations, it is because the structuring principles of the world view are rooted in the objective structures of the social world and because the relations of power are always present in consciousnesses in the form of categories of perception of these relations. (Bourdieu, 2011, p. 142)

Therefore, seeking to deviate from this discursive reproduction that may happen to what is enunciated by the street population, another way of understanding enunciation is sought, which is more distant from the

influences that produce the dominant structures of society and their respective agents: walking around the city.

Ambulatory rhetoric, as defined by Michel de Certeau, would be another form of enunciation within the social system. The author traces relationships between space and text, movement and enunciation. The act of walking would be another freer way of giving a speech about space, suffering less influences from the dominant structures. Certeau defines such thinking, stating that

There is a rhetoric in the walk. The art of shaping phrases has as an equivalent the art of shaping paths. Like the ordinary language, this art implies and combines styles and uses. The style specifies "a linguistic structure that manifests on the symbolic level [...] the way of being in a man's fundamental world". It connotes a singular. Usage defines the social phenomenon by which a communication system actually manifests itself: it refers to a norm. Both style and usage aim at a "way of doing" (speaking, walking, etc.), but as a singular treatment of the symbolic, the other as an element of a code. They intersect to form a style of use, way of being and way of doing. (Certeau, 2014, p. 166)

Therefore, in order to fully comprehend the enunciative act of these individuals, it is necessary to understand the discourse written about space in its "ambulatory" form, through the use and occupation that it outlines about the physical and symbolic space.

The walk behaves not only as a practical discourse on the territory, but also as the way that the individual builds their own meanings

on the space they travel. They attribute specific meanings, based on their experience with the urban environment, producing a specific daily logic. It would be, then, the production of a mental map, which would carry symbols and information collected by the individual from their practical experiences with the urban environment in which they are inserted. In other words, it would be their urban trajectory.

Unknown producers, poets of their businesses, inventors of trails in the jungle of functionalist rationality, consumers produce something that resembles the "lines of error" that Deligny talks about. They trace indeterminate "trajectories", apparently meaningless because they are not consistent with the built, written and prefabricated space in which they move. They are unpredictable phrases in a place ordered by systems organizing techniques. (Ibidem, p. 91)

The homeless person, from this process, transforms this space, resignifies and creates history about it; their walk write, on the urban fabric, their identity that has been constituted there. It would translate, perhaps, the vision exposed by Simmel about what space is: "Space in general is just an activity of the soul, just the human way of joining sensory stimuli that are disconnected in unitary visions" (Simmel, 2013, p. 76).

A "private" map is designed from the point of view of the person who experiences it; the act of dwelling placed here as a tool that produces meaning, a particular singularity of the individual, in this case, of the homeless person, which transposes the logic of dwelling and habitat established by the social order of the urban space in which it is inserted.

It is interesting to notice the way these practices take place for the production of this new land described here as a map of the mapped urban space. The homeless act on the other's territory, as a way of living and surviving, creating their own logic. Their action, according to Certeau, is everyday tactics, the strength of the oppressed, the cunning of the weak in the place that is external to them, which is not their own.

[...] I call tactics the calculated action that is determined by the absence of one's own. Therefore, no delimitation from outside provides the condition of autonomy. The tactic has nothing but the other's place. That is why they must play with the land imposed on them as organized by the law of a strange force. It has no means of maintaining itself at a distance, in a position of retreat, of foresight and of its own calling: the tactic is movement "within the enemy's field of vision", as von Bulow said, and in the space they control. (Certeau, 2014, pp. 94-95)

The subject who resorts to everyday tactics is the one who is powerless, having their actions as something unplanned, spontaneous, in the form of resistance to the pre-established, calculated, strategic logic. It is very similar to the life model of the street population, subjugated to living under the jurisdiction of a State strategy, of social institutions that, in some way, have influence over the way this territory is signified. The author points out that "tactics are determined by the absence of power" (ibidem, p. 95), placing it in opposition to strategy, calculated practices exercised over the environment by the spheres of social power.

Although we understand this set of experiences acquired by the individual regarding the space in which they find themselves as the formulation of a map from this tactical stance, we have to place this element as a result of the interaction process between being and the environment. What we seek to expose, based on this statement, is the fact that the production of this repertoire occurs through tactical action, through the logic of the route, presented by Certeau (*ibidem*).

Similarly, the author exposes the relationship of map and route as one, the

practical process and the other, theoretical. How seeing and doing, inhabiting and narrating. The route, within the scope of the analysis of the street population, would be their pure way of living and relating to the urban environment, while the map, the construction on the memory acquired by these interactions over space. The particularity of this dwelling makes the process of creating maps, through the execution of the paths, a fact that constitutes the identity of these individuals, who not only resignify the space, but also use this same space to resignify themselves.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-8491-9660>

Federal Fluminense University, Human Sciences and Philosophy Institute, Anthropology Postgraduate Program. Niterói, RJ/Brazil.
lucasvlsa@gmail.com

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Patricia Souza – ptrc.sousa.santos@gmail.com

References

- AUGÉ, M. (1997). "Novos mundos". In: AUGÉ, M. *Por uma antropologia dos mundos contemporâneos*. Paris, Bertrand Brasil.
- BENCHIMOL, J. L. (1992). *Pereira passos: um haussmann tropical. A renovação urbana na cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4204210/4101387/pereira_passos_haussmann_carioca.pdf>. Acesso em: 7 mar 2018.
- BOURDIEU, P. (1997). "Efeitos de Lugar". In: BOURDIEU, P. (org.). *A miséria do mundo*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2011). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- CERTEAU, M. de (2012). *A invenção do cotidiano: morar, cozinhar*. Petrópolis, Vozes.
- _____. (2014). *A invenção do cotidiano: artes do fazer*. Petrópolis, Vozes.
- FOUCAULT, M. (2012). A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo, Edições Loyola.
- FREITAG, B. (2012). *Teorias da cidade*. Campinas, Papirus.
- GRUPPI, L. (1978). *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro, Graal.
- HARVEY, D. (2014). "Espaços e tempos individuais na vida social". In: HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo, Edições Loyola
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MAFFESOLI, M. (2001). O imaginário é uma realidade. *Revista Famecos*. Porto Alegre, n. 15, pp. 74-82.
- MAIA, J. (2005). Michel Maffesoli e a cidade partilhada. *Revista Famecos*. Porto Alegre, n. 26, pp. 77-85.
- PESAVENTO, S. J. (2008). História, memória e centralidade urbana. *Revista Mosaico*, v. 1, n. 1, pp. 3-12.
- POLLAK, M. (1992). Memória e Identidade Social. *Estudos históricos*. Rio de Janeiro, v. 5. n. 10, pp. 200-212.
- SENNETT, R. (2003). *Carne e pedra: o corpo e a cidade na civilização ocidental*. Rio de Janeiro, Record.
- _____. (2016). *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. Rio de Janeiro, Record.
- SIMMEL, G. (2013). Sociologia do espaço. *Revista Estudos Avançados*. IEA-USP, n. 27, pp. 75-112

Received: February 6, 2019

Approved: April 17, 2020



Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais

Struggling for new narratives in slums and peripheries: complex citizenships amid material and cultural activisms

Thaís Cristina Comelli [1]

Resumo

O presente artigo tem como objetivo debater e explorar os novos ativismos em favelas, cujo foco se posiciona na história, na cultura e na identidade desses territórios. Argumentamos aqui que, diferentemente do tradicional ativismo urbano comumente abordado na literatura (focado em demandas de natureza material), os novos ativismos buscam adicionar, a essas lutas, uma disputa pela narrativa sobre o território. Exploramos essas manifestações à luz de debates sobre a transição conceitual da cidadania e sobre identidades interseccionais. Especialmente, questionamos a existência de uma suposta identidade de favelado na qual os discursos e narrativas hegemônicas sobre a cidade, ora podem ser reproduzidos, ora podem ser subvertidos e utilizados na construção de lutas e ativismos urbanos insurgentes.

Palavras-chave: favela; ativismo urbano; cidadania insurgente; identidades urbanas.

Abstract

This article aims to discuss and explore new activisms in slums, focusing on the history, culture, and identity of such territories. We argue that, unlike the traditional urban activism commonly addressed in the literature (which focuses on demands of a material nature), the new activisms seek to add to such struggles a dispute over the narrative about the territory. We explore these manifestations in the light of debates about the conceptual transition of citizenship and intersectional identities. More specifically, we question the existence of a supposed slum-dweller identity in which hegemonic discourses and narratives about the city can be reproduced or subverted and used in the construction of insurgent urban struggles and activisms.

Keywords: *slum; urban activism; insurgent citizenship; urban identities.*



Introdução

A construção epistemológica de temas relacionados às favelas é um caminho repleto de armadilhas. Por um lado, ainda é possível observar na literatura uma série de descrições e análises focadas na carência e na ausência; afinal, as favelas seguem sendo o lócus da pobreza urbana, da vulnerabilidade social e da segregação espacial nas grandes cidades brasileiras e do sul global. Por outro lado, há também na literatura estudos que buscam focar nos aspectos construtivos presentes em tais assentamentos; a cultura vibrante, o empreendedorismo criativo, a resiliência inabalável da favela e seus moradores. Assim, em geral, as narrativas hegemônicas sobre a favela seguem navegando como um pêndulo que flutua sobre dois opostos: o da romantização da pobreza urbana e o do reforço dos estereótipos negativos a ela atrelados.

Falar sobre “a favela” ou sobre “o morador de favela” no singular tampouco parece útil epistemologicamente. Afinal, são incontáveis as favelas, assim como diversas as histórias e peculiaridades que nelas habitam. Se considerarmos a variedade de formatos, *status* de formalidade, condicionantes ambientais, espectros demográficos, entre outros fatores, o termo *favela* parece demasiadamente genérico e descontextualizado; é uma espécie de categoria urbana inventada (Valladares, 2016).

Entretanto, o termo carrega consigo certa potência de atuar como fio condutor para lutas interseccionais. Em meio a tantas

generalizações e estereótipos, quais são as possíveis contranarrativas sobre as tão diferentes favelas? Qual é a relação dessas narrativas com a cidade e as identidades complexas que nela habitam? Se tratamos de narrativas não hegemônicas ou insurgentes, em que medida são capazes de produzir transformações nos territórios das cidades? Pode a produção de contranarrativas ser considerada em si um tipo de ativismo urbano?

O presente artigo parte dessas inquietações, buscando construir uma reflexão crítica sobre os novos ativismos nas favelas e assentamentos periféricos do País. Mais especificamente, busca-se, por meio deste trabalho, explorar o que aqui denominamos *ativismo material* e *ativismo cultural urbano*, em que a categoria favela, seus estereótipos e narrativas são contestados a partir de ativismos e espaços de planejamento insurgente.

O artigo divide-se em duas etapas principais: uma que visa a discutir o tema da cidadania e a complexidade de identidades “faveladas” e “periféricas” na transição da modernidade para a pós-modernidade; e outra particularmente focada em explorar panoramicamente os ativismos urbanos a partir da experiência das favelas cariocas. Pretende-se, com este debate, expandir o campo de estudos sobre as insurgências e os ativismos em espaços de vulnerabilidade social, adicionando, ao repertório tradicional de terra, moradia e infraestrutura, novas e criativas contestações sobre o espaço urbano baseadas em educação, cultura e história.

Cidadanias e identidades complexas

De universal a insurgente

O sociólogo britânico Thomas Marshall (1967), ao analisar a evolução do conceito de cidadania ao longo dos séculos XIX e XX, sugere que há três elementos que nos permitem compreender sua trajetória nas sociedades ocidentais: o civil, o político e o social. No âmbito civil, desde o século XIX, a cidadania esteve intrinsecamente associada à liberdade *individual* e em consonância com os ideais modernos de Democracia Liberal. Já, no século XX – quando se vê como marco a garantia do sufrágio universal em vários países –, a cidadania passa a estar associada também aos direitos políticos de participar. Também é no século XX que a cidadania adquire nuances sociais, quando aos direitos universais se passam a agregar ideias em torno de dignidade, bem-estar e desenvolvimento; é o caso de direitos como a educação básica de qualidade e o acesso à saúde.

A tese principal de Marshall é de que a cidadania é um *status* do qual gozam os indivíduos. Está associada a direitos e liberdades que são individuais e universais, o que contrasta com a construção histórica de classes sociais. Em outras palavras, “cidadania” e “classe social” são ideias incompatíveis, pois, enquanto a cidadania moderna é estabelecida nas bases da igualdade, a classe social é, em sua essência, um sistema de desigualdade (ibid.). É essa limitação intrínseca da cidadania nas sociedades capitalistas contemporâneas que termina por conferir, a determinados indivíduos ou grupos, o *status* de “cidadão de segunda classe” ou “subcidadão” (Kowarick, 1991).

Com o advento do fenômeno urbano, as limitações da cidadania universal passam a materializar-se também nos espaços das grandes cidades. Nesse contexto, o *status* de informalidade e subalternidade de muitos assentamentos é automaticamente transferido para seus moradores (Roy, 2011), criando uma espécie de divisão *urbana* de classes. Em países como o Brasil, os termos “suburbano”, “periférico” ou “favelado” são mais do que relações geográficas dos indivíduos com a cidade; possuem uma carga simbólica de marginalidade diretamente ligada à posição social à qual certos indivíduos e grupos pertencem (Perlman, 1977).

Nesse contexto de desigualdades profundas, ao longo do século XX, o termo “Direito à Cidade” passou ser um instrumento de luta cidadã e denúncia de injustiças produzidas nos espaços urbanos. Afinal, se a cidade é produzida a várias mãos, o uso e o acesso a ela devem ser direito coletivo, em oposição a um privilégio individual (Lefebvre, 2001). Mais recentemente, esses debates passaram a adquirir novas nuances, operando como bandeiras para uma participação efetiva na política urbana. Nessas interpretações, o Direito à Cidade não pode mais ser visto somente como um direito de acesso a bens e serviços, mas sim um direito de *decidir* sobre o rumo das cidades, de participar na produção e uso do espaço; de fazer escolhas, de deliberar, contestar e transformar desigualdades e injustiças (Harvey, 2014).

No Brasil, debates que relacionam cidadania e fenômeno urbano não são recentes. Na década de 1970, por exemplo, nomes como James Holston e Janice Perlman dedicaram-se a investigar os assentamentos autoconstruídos de cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, na busca por compreender os estigmas, mitos

e mecanismos de contestação cidadã atrelados aos territórios marginalizados e seus produtores (Perlman, 1977; Holston, 2013). No clássico *Cidadania insurgente*, Holston explora as cidadanias *diferenciadas* presentes no País, analisando, não só como o Estado legaliza e legitima as diferenças sociais, mas também como os próprios moradores periféricos e favelados passam a reconhecer-se como produtores e consumidores da vida urbana. Os cidadãos e cidadãs *insurgentes* passam, então, a demandar o reconhecimento estatal dos mesmos direitos que os *cidadãos entrincheirados*, privilegiados historicamente pelo aparato jurídico-normativo brasileiro (Holston, 2013, p. 22).

Há outras particularidades nos estudos de Holston relevantes para o contexto da presente análise. A primeira delas é o entendimento do *urbano* não só como pano de fundo das lutas cidadãs, mas como protagonista desses processos. Ou seja, luta-se pelo urbano e não somente no urbano. Além disso, o autor constata que, embora insurgentes e corrosivas, as lutas por cidadania dos moradores de periferias e favelas não constituem em si uma tentativa de revolucionar o sistema de produção de desigualdades socioespaciais; não são – ou pelo menos não eram – lutas anticapitalistas em suas essências. Os cidadãos e cidadãs insurgentes operam sob os mesmos paradigmas dos cidadãos entrincheirados, reivindicando direitos, como propriedade privada, direitos fundiários, legalização de assentamentos, entre outros. Apesar disso, o autor pondera que tais atos de reivindicação ainda podem ser considerados insurgentes, pois,

ao invés de meramente alimentar novas versões do hegemônico, o insurgente representa uma ruptura: permanece

associado ao entrincheirado, mas num emaranhado corrosivo e desequilibrado que abala tanto o Estado como a sociedade. (Ibid., p. 35)

Posteriormente, o conceito de insurgência também foi trabalhado diretamente no campo das teorias de planejamento urbano, no qual se buscou abordar o papel da sociedade civil do sul global e seus *urbanistas periféricos* em meio à produção e contestação do território urbano. Debates de natureza crítica, baseados em teorias de democracia radical e teoria pós-colonial (entre outras linhas pós-modernas e pós-positivistas), focaram em explorar formas de planejamento baseadas no conflito, no dissenso e no fortalecimento dos saberes locais do “sul urbano” (Miraftab, 2004; Watson, 2013; Caldeira, 2017).

A partir dessa perspectiva *insurgente do Sul*, Miraftab explora, em diversos trabalhos, manifestações de ativismo nas quais cidadãos e cidadãs tomam as cidades em suas próprias mãos (Miraftab, 2004, 2009, 2020). A autora trabalha com os conceitos de espaços “convidados” e “inventados” para diferenciar as arenas de ativismo urbano e participação cidadã com maior ou menor grau de legitimidade perante o *status quo*. Miraftab reforça que ambos os espaços são democráticos, coproduzidos e frequentemente ocupados por ativistas insurgentes. Entretanto, ela nota a insuficiência dos espaços convidados em contraste com o caráter transformador dos espaços inventados de ativismo. Retomando escritos de Svirsky (2010), a autora argumenta que “o ativismo que busca apenas garantir os mecanismos da democracia representativa [é um] ‘ativismo escravo’” (Svirsky, 2010, apud Miraftab, 2016). O planejamento urbano insurgente,

defende Miraftab, deve ser capaz de corroer os próprios pilares no qual se sustenta o campo para construir um urbanismo mais humano (Miraftab, 2016).

Há de se destacar, entretanto, que os debates sobre cidadania urbana possuem dimensões e escalas territoriais cada vez mais complexas. Nesse sentido, debates sobre *o comum* político, sobre os *comuns urbanos* ou sobre as *epistemologias do Sul* estão dentre os que buscam superar as fronteiras tradicionais da modernidade – limitadas aos Estados-Nação – e reconstruir temas relacionados aos direitos e à cidadania com base em uma coletividade global (Dardot e Laval, 2017; Harvey, 2014; Sousa Santos, 2019). Em outras palavras, advoga-se, nessas linhas teóricas, que problemas socioespaciais produzidos em escala global devem ser debatidos e superados de maneira interescolar, democrática e igualmente global. Tal lógica se aplica também ao emblema do Direito à Cidade e às múltiplas lutas urbanas antidominação que se sobrepõem e dialogam na busca por tal direito (Harvey, 2014).

No caso de periferias, favelas e outros territórios do Sul marcados por autoconstrução, marginalização e cidadanias insurgentes (Caldeira, 2017), nota-se que há diversos desafios comuns e de caráter simultaneamente local e global a serem enfrentados coletivamente: são assentamentos que abrigam boa parte da população do mundo, ainda crescem em ritmo acelerado, frequentemente ocupando mais terra do que crescem em população e se verticalizam de forma densa e insalubre (ONU-Habitat, 2020).

Mas, para além de questões materiais e morfológicas, ou das tradicionais *narrativas* urbanas baseadas na carência e na ausência, há outras questões identitárias e de natureza

simbólica que também conectam indivíduos e coletividades urbanas em torno de projetos *comuns* para as favelas e periferias do Sul. Aqui, argumenta-se que, ao reproduzir, misturar elementos, ressignificar e subverter estigmas e estereótipos, os “novos” cidadãos e cidadãs insurgentes das favelas e periferias engajam-se com o hegemônico em uma luta urbana com forte caráter cultural, educativo e identitário; uma luta por novas narrativas. A seguir, explorar-se-á, de forma breve, o caráter complexo e interseccional da identidade favelada e suas narrativas.

Favela como identidade urbana complexa

Não existimos isoladamente. Nosso senso de identidade está profundamente relacionado ao mundo, ao meio ambiente, à sociedade e aos demais seres que nos rodeiam (Mead, 1934). Assim como a transição da modernidade para a pós-modernidade trouxe a fragmentação do discurso único e das visões de mundo hegemônicas (Sousa Santos, 2002), também pôde-se observar uma fragmentação das “paisagens culturais” de classe, gênero, sexualidade, etnicidade e nacionalidade antes asseguradas pelo discurso moderno (Hall e Du Gay, 1996, p. 275). A noção do “eu” e sua relação com o tempo e com o espaço passam a ser mais fluidas e voláteis, dificultando nossa localização como indivíduos sociais e cidadãos.

A crise identitária da modernidade, no entanto, não passa de uma miragem. Uma identidade individual ou coletiva estática, coesa e completa jamais existiu (ibid.), principalmente se analisamos essa identidade de maneira longitudinal. Assim como o conceito de

cidadania um dia esteve intrinsecamente relacionado à noção de Estado-nação e agora se expande para uma pluralidade de setores sociais e escalas territoriais, as identidades culturais também se encontram em um momento de expansão e ressignificação coletiva.

Nesse sentido, análises que relacionam *cidade e identidade* também devem ser capazes de operar com fluidez, já que, na prática, os corpos e as causas movem-se livremente pelo espaço urbano. Não faz sentido descrever e analisar moradores de cidades meramente com base no local onde nasceram ou onde moram; estamos todos continuamente construindo vínculos e relações identitárias com diferentes espaços da cidade e, em um mundo globalizado, também com diversas cidades e territórios simultaneamente. Além disso, construímos relações identitárias que independem dos espaços físicos das cidades; vínculos que se criam por meio de causas e interesses.

A partir dessa lógica, nota-se a dificuldade de tratar da suposta *identidade* do morador de favela, do subúrbio ou da periferia para a construção de lutas urbanas de caráter insurgente. Em alguns casos, tal categoria pode funcionar como um mero reforço de estereótipos gerados a partir de visões de mundo hegemônicas sobre a cidade. Em outros, essa identidade pode ser capaz de traduzir e conectar as pluralidades de corpos e de demandas urbanas; pode servir como um fio condutor para *narrativas* cidadãos contra-hegemônicas. De certa forma, a identidade periférica/favelada é uma espécie de tensão que simultaneamente reduz e conecta: conecta as identidades complexas que lutam pelo Direito à Cidade, enquanto as compacta e as reduz a um determinado tipo de território.

Em meio a tal “complexidade identitária”, há certos aspectos e demandas que tendem a ganhar centralidade nos debates político-urbanos contemporâneos. Nos movimentos estudados em *Cidadania insurgente* (Holston, 2013), é o conflito entre classes sociais que ganha destaque e se mostra como fio condutor de lutas periféricas que usam a linguagem da cidadania. Há também, em outros movimentos e ativismos periféricos e favelados do Sul, uma crescente ênfase em questões de gênero, raça, religião ou etnia (Doshi, 2012). Questões raciais, em particular, possuem forte conexão com a história de urbanização do Brasil. No país, mais de 70% dos mais pobres são negros; e, segundo mapas raciais,¹ pretos, negros e pardos são a maioria em periferias e favelas, enquanto aos brancos ficam reservados os bairros centrais, seguros, arejados e com os melhores serviços das grandes cidades.

Há também elementos de natureza mais simbólica e afetiva que conectam moradores de favela para além de classe, raça ou gênero. Segundo Jovchelovitch e Priego-Hernandez (2013), embora a identidade do morador de favela esteja fortemente associada à sua posição social, há três discursos/narrativas identitárias que prevalecem no momento de relacionarem a si mesmos com seus locais de moradia: o sentimento de pertença (apego afetivo ao espaço físico, ao lugar), a tentativa de rejeitar os medos atrelados ao lugar e a percepção de coesão social (ligada a solidariedade e ao capital social na comunidade). Em outras palavras, a relação identitária do favelado com seu local de moradia frequentemente extravasa questões de natureza corpórea e material, adquirindo nuanças

afetivas e simbólicas. Enfim, trata-se de uma noção fluida e relacional, com conexões que se formam em diferentes tempos e escalas.

Já Guareschi et al. (2002) observam como o discurso dos moradores de favela, especialmente os jovens, mescla de maneira quase indissociável ideias sobre raça e classe, prevalecendo a última como explicação predominante para sua atual realidade. As experiências sobre discriminação vêm constantemente assimiladas a noções difusas sobre cidadania em que, para muitos, sair do espaço físico da favela é o único modo de adquirir direitos e “ser alguém”. Para alguns entrevistados, é o próprio território da favela, somado aos condicionantes de classe e raça, que impossibilita a conquista do *status* de cidadania plena (ibid.).

Também, nas diversas experiências de resistências antirremoção e movimentos pelo direito à terra e à moradia em favelas, é possível observar como raça, gênero e cultura operam como fatores difusos, mas determinantes para a criação de identidades políticas interseccionais e complexas. Tais identidades se rearticulam no tempo e no espaço em função de seus membros, líderes e demandas, produzindo uma pluralidade de “paisagens culturais” urbanas (Keisha-Khan, 2004; Alves, 2012).

Finalmente, destaca-se o papel de manifestações culturais diversas que, por associadas ou produzidas pelas favelas, periferias e seus moradores, podem operar como instrumentos ou catalisadores de identidades interseccionais e lutas urbanas (Guasco, 2001; Patrocínio, 2013). Apesar de não necessariamente conectadas a movimentos sociais e ativismos urbanos, contribuem para a construção de identidades subalternas/periféricas que, ora

reivindicam *igualdade* de direitos, ora apropriam-se de seus estereótipos para construir críticas baseadas na *diferença* e na diversidade.

“E se não resistir e desocupar?
Entregar tudo pra ele então, o que será? [...]”
A beleza de um povo
A favela não sucumbe
Meu lado África aflora, me redime
O anjo do mal alicia o menininho
Toda noite alguém morre
Preto ou pobre por aqui”.
(Criolo, 2014)

“Sou mulher, sou negra, meu cabelo é duro
Forte, autoritária e às vezes frágil, eu assumo
Minha fragilidade não diminui minha força [...]”
Sou mulher destemida, minha marra vem do gueto”.
(MC Carol, 2016)

Nos dois trechos acima, ao mesmo tempo que se crítica a opressão do favelado ou favelada a partir de diferentes sistemas, tal opressão é justaposta à força, à vitalidade e à beleza dessas identidades complexas e seus territórios de origem. Ambas as canções são *narrativas periféricas/faveladas* com forte conteúdo político e cultural; evidenciam a complexidade identitária das favelas, mas também evidenciam certos fios condutores formados por geografias globais e territórios urbanos marginalizados: África, favela, gueto.

Enfim, o panorama traçado nesta seção busca evidenciar diferentes matizes de discurso que moldam identidades contemporâneas a partir da imagem da favela e da periferia. A ideia de “favela como identidade complexa” significa, então, que há diferentes ênfases e nuances (de classe, raça, gênero, espaço) que podem aflorar nas manifestações culturais e políticas e no discurso dos favelados e faveladas em função do contexto em questão.

Com frequência, e principalmente no caso de ativismos urbanos contemporâneos, a identidade de *favelado* ou *favelada* vem sendo utilizada como produto e produtora

cultural e política. Ou seja, é uma identidade complexa que opera a partir da subversão de estereótipos e como bandeira de lutas urbanas insurgentes. Assim, ao invés de reduzir o favelado à favela, o ativismo urbano contemporâneo utiliza o emblema da categoria favela como ponto de partida e fio condutor para construir demandas e narrativas.

Ativismo favelado e periférico

O termo “ativismo” no contexto deste trabalho se refere a arenas participativas ou ações contenciosas com caráter contra-hegemônico que desejam contestar ou reivindicar algo em nome de uma coletividade maior. A seguir, trataremos de formatos de ativismo que dialogam com o tema da cidadania insurgente e com os assentamentos autoconstruídos do sul global, particularmente periferias e favelas. As reflexões têm como base um trabalho contínuo de observação participante e colaboração com coletivos urbanos e projetos sociais em favelas da Zona Sul, Zona Norte e Zona Oeste do Rio de Janeiro.

Quanto à estrutura analítica do texto, os debates dividem-se em duas linhas gerais, que aqui são compreendidas como dois fios condutores que conectam as complexas identidades e lutas nas favelas do sul global. O primeiro fio condutor é o *material*, que corresponde às lutas por terra e moradia. São os ativismos “tradicionais” que surgiram em torno de diferentes assentamentos autoconstruídos ao longo do século XX, em muitos casos a partir de ameaças de remoção. Somado a esse importante elo material, argumenta-se, aqui, haver também um elo *imaterial* que começa a surgir nas décadas mais recentes. Esse segundo fio

condutor é caracterizado por uma ênfase em aspectos identitários, na trajetória história particular de cada assentamento autoconstruído e em manifestações artísticas, educativas e culturais. Argumentamos que esse tipo de “ativismo cultural urbano” representa uma série de lutas por novas *narrativas* sobre as favelas. Embora seja possível sugerir que as lutas materiais sejam mais antigas e as imateriais mais recentes, destaca-se que ambas se encontram justapostas e intrinsecamente conectadas nos territórios de favelas e periferias. Ou seja, mesmo estando aqui divididas, na prática são de difícil dissociação.

Lutando por terra, moradia e infraestrutura: ativismo material

A gênese do ativismo em favelas não é datada com precisão, provavelmente porque se confunde com a natureza e o surgimento das favelas. Desde que a favela foi identificada como um fenômeno urbano de peso, políticas públicas flutuaram entre iniciativas de remoção, cooptação, assistencialismo e, como hoje se observa mais comumente, projetos de urbanização com enfoques em habitação, infraestrutura e qualificação ou criação de espaços públicos. Assim, tanto em oposição a ações higienistas do Estado quanto com o objetivo de promover melhores condições de vida para moradores, o ativismo na forma de ações coletivas antirremoção ou mutirões comunitários para a construção de infraestrutura e espaços públicos fizeram parte da história de inúmeras favelas do País, fortalecendo a imagem de coesão atribuída a esses espaços e seus moradores (Gonçalves, 2013).

Durante a primeira metade do século XX, as remoções prevaleceram como paradigma de ação do poder público, legitimadas pelas narrativas da “favela como problema” (Burgos, 1998, p. 34) e pela construção da identidade do favelado como vagabundo, criminoso ou incapaz. Quanto ao *status* de cidadania, Santos (1979) recorda que, por volta da década de 1930, o Brasil vivia uma situação de “cidadania regulada”, na qual aqueles que não possuíam ocupações (emprego, vínculo) identificadas por lei eram considerados pré-cidadãos. Além disso, no que tange à participação política, a constituição vigente da época restringia o voto aos analfabetos, o que em geral englobava boa parte dos moradores de favela (Burgos, 1998).

Nessa época, a cidadania e os direitos civis e políticos ainda não eram contestados em massa nas favelas. Tampouco a identidade do favelado era comumente utilizada como bandeira para reivindicações mais amplas. Entretanto, a busca por melhores condições de vida nesses assentamentos e a própria condição de vulnerabilidade socioespacial foram, pouco a pouco, sendo cristalizadas na forma de associações de moradores, nas quais as “lideranças políticas”, escolhidas democraticamente ou não, advogavam pelos interesses dos demais habitantes. No Rio de Janeiro, a atuação do Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha), no início dos anos 1960, estimulou a criação de diversas associações de moradores nas favelas em que ainda não existiam, de forma a facilitar o diálogo da população com o poder público. A comunicação entre líderes e ativistas de diferentes favelas culminou na criação, em 1963, da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg/Faferj), uma das grandes representações de favelas até os dias atuais (Gonçalves, 2013).

Também nessa época, profissionais como Carlos Nelson F. dos Santos despontaram como pioneiros de processos participativos em favelas, em que a figura do técnico perdia centralidade para adquirir um caráter de facilitador de interesses locais. A partir de experiências emblemáticas, como a da favela Brás de Pina nos anos 1960 (Santos, 1981), a pedagogia civilizatória do modernismo brasileiro foi, pouco a pouco, sendo contestada e substituída por um estímulo dos saberes e capacidades locais. Nesse modelo, eram os próprios moradores e ativistas locais os protagonistas, não os arquitetos e urbanistas. Mesmo assim, cabe destacar que os padrões de assistencialismo e as trocas de favores urbanos nunca desapareceram por completo (Gonçalves, 2013).

Na segunda metade dos anos 1960 e a partir dos anos 1970, a ditadura militar contribuiu para um enfraquecimento do ativismo em favelas e para a cooptação de algumas de suas lideranças (Valladares, 2000). Algumas associações sobreviveram, alegando serem apolíticas e de caráter exclusivamente técnico. Em alguns casos, notou-se que a própria associação de moradores atuou em aliança com o poder público para a remoção massiva e/ou realocação de assentamentos. Perlman (1977) descreve esse processo de aliança do ativismo local com os poderes hegemônicos da cidade a partir de seu trabalho etnográfico no Morro da Catacumba.

Já nos anos 1980, com a reabertura parcial do regime militar, o ativismo mais combativo e contra-hegemônico nas favelas se reorganiza novamente. Em um contexto nacional de redemocratização, nota-se, também, a participação ativa de movimentos e associações de favelados em arenas como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Nesse sentido, cabe destacar que o MNRU foi uma das pedras fundamentais para a construção de instrumentos normativos urbanos até hoje vigentes, como é o caso do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001 (Maricato, 2017).

Apesar da importância das associações de moradores para o ativismo urbano em favelas, é importante destacar que o papel dessas organizações se transforma e se complexifica com o tempo. No caso do Rio de Janeiro, particularmente, as associações possuem um papel ambivalente no que tange às estruturas de poder da cidade; ora atuam de forma insurgente e contra-hegemônica (na forma de movimentos antirremoção ou em prol de direitos), ora atuam em alianças pouco transparentes com o poder público e com poderes paralelos (facções do tráfico e milícias). Para além das associações “oficiais” de moradores, há ainda uma constelação de grupos políticos com diferenças e dissidências internas de cunho ideológico e identitário, o que contribui por moldar o perfil político das diferentes favelas da cidade. Em suma: embora o fio condutor da terra, da moradia e da infraestrutura urbana tenha contribuído para a formação de diversas associações de favelados no século XX, nem toda associação ou coletividade favelada é necessariamente parte de um ativismo insurgente (Burgos, 1998).

Em meio a essa complexidade de alianças políticas e visões de mundo, fato é que uma sequência de lutas históricas de natureza material contribuiu para a mudança de paradigma no que tange à atuação do poder público em assentamentos autoconstruídos (Conde, 2004). O processo de redemocratização alavancou esse processo, embora o paradigma de remoção nunca tenha desaparecido por completo. Há, ainda hoje, casos emblemáticos

como o da vila Autódromo, que suscitou experiências de planejamento conflitivo em meio às disputas urbanas relacionadas aos megaprojetos (Vainer et al., 2013).

Casos de remoção forçada e em massa, entretanto, deixaram de ser tão dominantes no Brasil. A partir dos anos 1990, principalmente após o Favela Bairro, a ideia de integrar a favela na cidade – com um discurso focado na cidadania e nos direitos – passa a ser o paradigma dominante de ação do Estado. Nota-se, hoje, que a tônica da maior parte dos programas de urbanização de favela contemporâneos é de integração espacial e participação cidadã. Ademais, o que antes eram experiências locais de urbanização de favelas passou a adquirir importância e escala nacional. No Brasil, há o paradigmático caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, além de injetar bilhões na urbanização de favelas, institucionalizou espaços convidados de participação a partir da obrigatoriedade do “trabalho social” (Cardoso e Denaldi, 2018). No caso do Rio de Janeiro, o trabalho social transformou-se em um “canteiro social”, espaço físico de diálogo, orientação e negociação em torno de questões de infraestrutura, moradia, mobilidade, entre outros temas (Comelli e Silva, 2018).

Iniciativas como o Canteiro Social do PAC no Rio de Janeiro ilustram o conceito de “espaços convidados” de planejamento (Miraftab, 2004), nos quais a participação cidadã é legitimada pelo Estado e pelos *status quo*. Apesar de relevantes do ponto de vista da democratização da produção do espaço urbano, os espaços convidados nesses territórios se mostraram ainda insuficientes para a incorporação efetiva das demandas de moradores nos projetos urbanos. Mesmo assim, a existência de projetos urbanos de grande porte com arenas

“convidadas” de participação também contribuiu para catalisar movimentos e ativismos insurgentes preexistentes, os quais se articulam em torno de tais projetos para produzir “espaços inventados” de ativismo e demandas materiais concretas (Miraftab, 2020).

Um exemplo dessa dinâmica co-constituição dos espaços convidados e inventados de ativismo em favelas é o caso do teleférico como parte do PAC 2 na Rocinha. Enquanto nos espaços convidados do Canteiro Social se buscava referendar a instalação de um teleférico na favela com base em um discurso de mobilidade; nos espaços inventados insurgentes, favelados e seus grupos de apoio encontraram, na luta por saneamento básico, um fio condutor para a construção de um discurso contra-hegemônico. A campanha do “telefante” dizia: “saneamento básico sim, elefante branco

não”. No caso da Rocinha, o saneamento foi o fio condutor *material* dos ativismos urbanos no contexto do PAC.

Embora os ativismos de natureza material sigam relevantes como fio condutor de lutas urbanas, cabe destacar novos fenômenos que começam a afetar favelas e periferias e desencadear outros tipos de ativismo. Nas favelas da Zona Sul do Rio de Janeiro, por exemplo, há uma conjuntura de fatores e políticas que terminaram contribuindo, por volta dos anos 2000, para um crescimento do turismo em favelas, além do aumento do valor dos imóveis para venda e aluguel nesses territórios (Comelli, Anguelovski e Chu, 2018). O turismo de favelas, particularmente, não é um fenômeno tão recente (Frenzel, Koens e Steinbrink, 2012), mas, com as políticas de urbanização, legalização fundiária e pacificação, contribui

Figura 1 – Ilustração criada para a campanha do “telefante”



Fonte: coletivo Rocinha sem Fronteiras.

para a entrada de empreendedores e moradores estrangeiros e de classe média/alta nesses espaços (Comelli, Anguelovski e Chu, 2018).

Em meio a percepções ambivalentes e conflituosas sobre esses novos atores e dinâmicas urbanas em jogo (ibid.), os moradores das favelas e ativistas urbanos naturalmente passaram a reagir a essa nova realidade. Em oposição a modelos de turismo mais invasivos, como o “turismo de safari”, ativistas e moradores locais de diversas favelas e periferias passaram a organizar-se para promover um “turismo de base comunitária” (Fagerlande, 2018), focado na produção de uma *narrativa* local com forte teor político.

O caso do turismo de base comunitária contribui para exemplificar como os fenômenos contemporâneos da cidade catalisam outros tipos de ativismo periférico de natureza imaterial, ou seja, focados no saber, na história e em outras narrativas sobre os territórios marginalizados. Argumenta-se, neste artigo, que, embora não tradicionalmente classificadas como movimentos sociais ou lutas urbanas, essas iniciativas produzem um ativismo com potencial transformador, pois objetivam mostrar a potência da favela e a complexidade histórica e identitária de seus moradores.

Lutando por novas narrativas: ativismo cultural urbano

Nas décadas recentes, uma somatória de investimentos e políticas urbanas, econômicas e de segurança estimulou uma suposta “abertura” das favelas para o mundo (e para o capital global). O ápice desse processo, ao menos no Rio de Janeiro, foi o período imediatamente anterior aos megaeventos (Comelli,

Anguelovski e Chu, 2018). A guinada definitiva das cidades brasileiras rumo a padrões de governança neoliberais afetou também muitas favelas. Aos poucos, em favelas pacificadas e próximas a outras atrações turísticas, novos albergues, hotéis, galerias de arte e restaurantes voltados para o consumo do público de classe média, alta e estrangeiro passaram a ser comuns na paisagem urbana (Fagerlande, 2018). Isso resultou no aumento de preços e em mudanças nas dinâmicas culturais e sociais dos moradores mais antigos.

Entretanto, o acesso a novas oportunidades políticas e econômicas também abriu portas para ações insurgentes com enfoque no espaço urbano, como é o caso dos ativismos aqui abordados. Em pesquisa ainda em curso, desde o ano da copa do mundo (2014), começou-se a investigar movimentos, empresas, coletivos e associações focados em promover *novas narrativas* sobre as favelas. A observação participante em museus de favela, grupos de turismo de base comunitária, associações com enfoque ambiental e veículos de mídia independente incluiu tanto visitas presenciais em eventos, palestras e rodas de conversa, quanto o acompanhamento desses grupos nas redes sociais.

O Quadro 1 ilustra algumas das principais iniciativas acompanhadas ao longo dos últimos sete anos. Aqui, consideramos essas iniciativas espaços inventados de ativismo cultural urbano. Algumas delas não são necessariamente novas. Há, por exemplo, o caso da rádio comunitária das favelas do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho que, segundo ativistas locais, é a primeira rádio comunitária em uma favela da cidade, fundada ainda nos anos 1990. Entretanto, as instalações do local estiveram sucateadas por muitos anos e, somente por meio

Quadro 1 – Alguns espaços e grupos de ativismos monitorados para a análise deste artigo

Sede	Grupo	Ano de fundação/ inauguração	Área de atuação principal
Favela do Horto	Museu Horto Florestal	Não disponível	História / Preservação ambiental
Complexo da Maré	Museu da Maré	2006	História
Vila Autódromo	Museu das Remoções	2016	História
Favelas Cantagalo / Pavão-pavãozinho	Museu de Favela (MUF)	2008	História
Favelas Babilônia / Chapéu mangueira	CoopBabilônia	1997 / 2006	Preservação ambiental
N/a	Agência de Notícias das Favelas	2001 / 2005	Comunicação
Favela da Rocinha	Jornal Fala Roça	2012	Comunicação
Favela da Rocinha	Museu Sankofa	2008	História
Complexo do Alemão	Jornal Voz das Comunidades	2005	Comunicação
Cantagalo /Pavão-pavãozinho	Rádio Comunitária Cantagalo	2018	Comunicação

Obs: as datas de fundação não são precisas e podem variar, já que muitos desses espaços se consolidaram de forma gradual ou, em alguns casos, tiveram períodos de pouca atividade.

de doações privadas e eventos beneficentes, foi possível uma reativação do local no ano de 2018. Outras iniciativas, como é o caso da Agência de Notícias das Favelas (ANF), começaram como pequenos veículos independentes (2001), adquirindo o status de ONG posteriormente, em 2005. Em suma, o ponto é que o acúmulo dessas iniciativas culturais é relativamente recente.

Cada organização possui uma história à parte, surgindo a partir de uma conjuntura de mobilizações comunitárias e parcerias com setores da sociedade civil e instituições, como universidades e outros grupos de ativismo da

cidade. Há, por exemplo, o caso do Museu Sankofa na Rocinha, que surge a partir de diferentes eventos e fóruns culturais na favela; ou o caso do Museu das Remoções na Vila Autódromo, que surge a partir da experiência de planejamento conflitivo antirremoção (Vainer et al., 2013). Em ambos os casos, há em comum a intenção de preservar a memória e a história da favela. O fio condutor das lutas materiais ainda é parte central desses ativismos culturais e educativos, mas o repertório dos espaços insurgentes é outro: consiste em produzir novas narrativas sobre o território das favelas e periferias.

O conteúdo de cada repertório de ação e narrativa varia também em função do contexto particular desses espaços de ativismo cultural, de seus enfoques temáticos e objetivos coletivos. No caso do Museu do Horto, por exemplo, há uma tônica ambiental e de sustentabilidade que se mistura com a luta antirremoção. No caso do Museu Sankofa, a história da favela é contada a partir de um passeio no próprio espaço urbano, no qual é possível observar diferentes tipologias arquitetônicas, além de becos e vielas; ou seja, o museu é a céu aberto e a história é contada a partir de um trajeto cuidadosamente selecionado pelos ativistas, em que narrativas urbanas se misturam com narrativas políticas. No caso do Museu das Remoções, como diz o próprio nome, a tônica é a história das políticas remocionistas que marcaram a cidade e seus habitantes mais vulneráveis.

A temporalidade do surgimento dos museus chama a atenção; evidencia um fortalecimento do ativismo tradicional, somado a um aprendizado contínuo sobre o espaço urbano e sua história. Tal saber passa a ser transmitido para o resto da população a partir da brecha deixada por esse momento de abertura das favelas. Ademais, ressalta-se aqui o importante papel dos museus de favela para a construção de uma cidadania ativa e insurgente em escala local, nacional e global, em que o registro das lutas e da própria existência das favelas é um constante lembrete do Direito à Cidade.

A resistência foi superimportante para a gente ficar naquela comunidade. [...] A favela é nossa, é um direito nosso, porque ela faz parte da cidade, e isso não é novo. [...] O que nos sobra é um direito nosso permanecer lá. Então quando a

gente fala em urbanizar a favela é dar direito à terra, sua história. Porque não é só sua casa, é a nossa história. Nós construímos nossas casas para morar, e não para ser movido. Nós não somos bichos para ser removidos. Nós temos que ter muito essa consciência, do direito ao território. (Líder da Vila Autódromo, em Palestra pública, 2018)

Nesse contexto, cabe lembrar também o importante papel dos museus de favela como ponte e conexão entre os diferentes habitantes da cidade. Atualmente, muitos dos museus e seus ativistas encontram-se engajados com o turismo de base comunitária, o que ajuda a abrir canais de comunicação com um setor da população não tão engajado politicamente. Há, nesse caso, o compromisso de sensibilizar aqueles alheios à realidade das favelas para essas contranarrativas.

Os turistas que vêm pra cá ficam impressionados com a organização que nós temos aqui. As favelas do Rio de Janeiro foram retratadas pela mídia por muito tempo como locais violentos. [...] A Babilônia não pode ser vista como um gueto, uma área dominada por uma ou outra facção. Ela tem que ser entendida como um espaço público em si mesma, onde as pessoas sobem e visitam, entendem sobre a vida diária das pessoas aqui, interação [...]. (Morador da favela da Babilônia e membro da Cooperativa de reflorestamento em entrevista semiestruturada, 2015)

No que tange a questões identitárias, em muitos casos, os ativistas que trabalham com o turismo de base comunitária também enxergam a si mesmos como membros de

uma resistência urbana, em oposição direta aos poderes oficiais e paralelos que operam nas favelas, ou seja, o Estado, facções do tráfico e milícias.

Aqui a gente habita a violência. [...] O fato da gente continuar trabalhando, em meio a isso tudo que está acontecendo [violência e intervenção militar], já é uma forma de resistência. (Morador e ativista do Museu Sankofa na Rocinha em roda de conversa, 2018)

Finalmente, destaca-se o papel dos veículos de comunicação independentes, por meio dos quais se noticia tanto o que ocorre dentro das próprias favelas ou em outras favelas, quanto o que ocorre no resto da cidade. Além das notícias que, de modo semelhante ao caso dos museus, são histórias contadas a partir da vivência e da experiência dos próprios moradores, os jornais e rádios comunitários frequentemente denunciam ações do poder público e abrem espaço para formatos de participação mais combativa e insurgente, ou seja, costumam apresentar um discurso menos cooptado pelas narrativas hegemônicas sobre a cidade. No trecho abaixo, por exemplo, um morador e colaborador da Agência de Notícias das Favelas reflete sobre a identidade e a condição de favelado como uma construção de autoestima e apego ao lugar de origem.

O nascimento de um favelado ocorre quando ele consegue projetar, para dentro e fora de si, um sentimento de pertencimento à sua comunidade. O favelado nasce quando consegue enxergar aquele pedaço de terra, excluído política e socialmente, como seu ponto de origem. O favelado vem à vida quando a favela se torna seu ponto de partida para pensar

e explorar o mundo tanto na esfera geográfica quanto em seu posicionamento e senso crítico junto à sociedade e suas mazelas. Acreditem: isto pode demorar a acontecer. (Morador do Jacarezinho e colaborador da ANF,² 2017)

A fala deste ativista traduz o argumento deste trabalho de que a luta por novas narrativas é um fio condutor de ativismo urbano que conecta as identidades complexas dos moradores e moradoras de favela e contribui para a produção de espaços de planejamento insurgente. O fio condutor do ativismo material, somado a um sentimento de pertença e a construção de uma identidade matizada, contribui para a produção de contranarrativas e novas demandas cidadãs. Embora as lutas materiais sigam sendo importantes para os favelados, pois se referem a necessidades e direitos básicos, as lutas por narrativas mostram a capacidade desses cidadãos e cidadãs de subverter um estereótipo negativo e transformá-lo em uma bandeira de luta. A identidade complexa de *favelado*, quando politizada, pode ser um ponto de partida para uma visão crítica sobre a cidade. Nesse sentido, o ativismo cultural urbano possui potencial insurgente e transformador justamente por sua capacidade de corroer as fundações do estigma e da marginalidade.

Reflexões finais

Ao longo deste artigo, buscou-se conectar os temas da cidadania, da identidade cultural e dos ativismos urbanos no contexto de favelas e periferias. O objetivo principal foi explorar um repertório contínuo de ações e espaços insurgentes que passam a adquirir novas

matizes com o tempo. O argumento principal é o de que, embora mais sutis, lentos e difusos, o trabalho dos ativismos ligados à história e à cultura das favelas possui um potencial transformador tão importante a longo prazo quando as lutas tradicionais por terra, habitação e infraestrutura.

Neste momento final, deseja-se também recordar e desenvolver alguns pontos importantes para os debates travados neste trabalho. O primeiro deles é a necessidade de compreender a cidadania insurgente para além do mero conflito de classes. O entendimento do favelado ou morador de periferia como oprimido urbano ou subalterno, embora fundamental para a compreensão da segregação e das dinâmicas socioespaciais, não é mais suficiente para uma leitura contemporânea dos novos ativismos. O conflito de classes ainda existe e a produção capitalista do espaço ainda afeta severamente as dinâmicas socioespaciais. Entretanto, à camada de classes, é fundamental que se adicionem outros matizes identitários, como as questões étnicas, de gênero, sexualidade, raça, entre outros.

Uma identidade de favelado ou favelada não pode existir como categoria estática e perene. As identidades, tanto dos moradores de favela quanto de qualquer outro morador da cidade, são fluidas e migram entre causas e espaços ao longo do tempo. Essa compreensão e flexibilização da noção de identidade no tempo/espaço/causa (para além do indivíduo) é uma premissa básica para a construção da teoria urbana crítica sobre favelas rumo à pós-modernidade. O morador de favela é e não é favelado, simultaneamente. É cidadão universal na medida em que busca a equiparação de direitos e na medida em que se percebe merecedor de terra, moradia e infraestrutura por sua condição de produtor e consumidor do urbano. Mas é favelado também, na medida em que percebe sua relação com o urbano como motivo de orgulho e de subversão de um discurso hegemônico. É favelado em seus próprios termos e, especialmente por isso, é capaz de produzir novas e legítimas narrativas sobre seu território de origem e moradia.

[1] <https://orcid.org/0000-0003-3173-2602>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.
thaisacomelli@ufrj.br

Nota de agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Código de Financiamento 001. A pesquisa em curso conta também com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo 141281/2017-0.

Notas

- (1) Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/mapa_desigualdade_2018_apresentacao.pdf>. Acesso em: 28 dez 2020.
- (2) Trecho extraído de coluna da Agência de Notícias das Favelas. Disponível em: <https://www.anf.org.br/quando-nasce-um-favelado/>. Acesso em: 5 jan 2019.

Referências

- ALVES, J. A. (2012). Dialectics of the African Diaspora: the glocality of race and resistance in the Brazilian economy of violence. *Cultural Dynamics*, v. 24, n. 1, pp. 31-57.
- BURGOS, M. B. (1998). “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR, A; ALVITO, M (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- CALDEIRA, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, pp. 3-20.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- COMELLI, T; ANGUELOVSKI, I; CHU, E. (2018). Socio-spatial legibility, discipline, and gentrification through favela upgrading in Rio de Janeiro. *City*, v. 22, n. 5-6, pp. 1-24.
- COMELLI, T; SILVA, R. (2018). Participação nas favelas cariocas contemporâneas: uma reflexão à luz dos conceitos de emancipação e deliberação. In: III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. *Anais...* Salvador, UCSAL.
- CONDE, L. (2004). *Favela-Bairro, uma outra história da cidade do Rio de Janeiro: 1993/2000 uma ação urbanizadora para o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ViverCidades.
- DARDOT, P; LAVAL, C. (2017). *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- DOSHI, S. (2012). “The politics of persuasion: gendered slum citizenship in neoliberal Mumbai”. In: DESAI, R.; SANYAL, R. (orgs.). *Urbanizing citizenship: contested spaces in Indian cities*. Nova Delhi, Sage.
- FAGERLANDE, S. M. R. (2018). Grandes eventos esportivos: impactos nas favelas do Rio de Janeiro. *Bitácora Urbano Territorial*, v. 28, n. 2, pp. 143-151.
- FRENZEL, F; KOENS, K; STEINBRINK, M. (orgs.) (2012). *Slum tourism: poverty, power and ethics*. Londres/Nova York, Routledge.
- GONÇALVES, R. (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro, PUC-Rio.
- GUARESCHI, N. et al. (2002). As relações raciais na construção das identidades. *Psicologia em estudo*, v. 7, n. 2, pp. 55-64.

- GUASCO, P. P. M. (2001). *Num país chamado Periferia: Identidade e representação da realidade entre os "rappers" de São Paulo*. São Paulo, EdUSP.
- HALL, S.; DU GAY, P. (eds.) (1996). *Questions of cultural identity*. Londres, Sage.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HOLSTON, J. (2013). *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- JOVCHELOVITCH, S.; PRIEGO-HERNANDEZ, J. (2013). *Sociabilidades subterrâneas: identidade, cultura e resistência em favelas do Rio de Janeiro*. Brasília, Unesco.
- KEISHA-KHAN, Y. P. (2004). The roots of black resistance: Race, gender and the struggle for urban land rights in Salvador, Bahia, Brazil. *Social Identities*, v. 10, n. 6, pp. 811-831.
- KOWARICK, L. (1991). Cidade e Cidadania. *São Paulo em perspectiva*, v. 5, n. 2, pp. 2-8.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MARICATO, E. (2017). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes Limitada.
- MARSHALL, T. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MIRAFTAB, F. (2004). Invented and invited spaces of participation: neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. *Wagadu: Journal of Transnational Women's and Gender Studies*. Disponível em: <<http://sites.cortland.edu/wagadu/wp-content/uploads/sites/3/2014/02/miraftab.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2019.
- _____. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50.
- _____. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, pp. 363-377.
- _____. (2020). Insurgency and Juxtacity in the Age of Urban Divides. *Urban Forum*, v. 31, n. 3, pp. 433-441.
- MEAD, G. H. (1934). *Mind, self and society*. Chicago, University of Chicago Press.
- ONU-HABITAT (2020). *World Cities Report 2020*. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/11/world_cities_report_2020_abridged_version.pdf>. Acesso em: dez 2020.
- PATROCÍNIO, P. R. T. (2013). *Escritos à margem: a presença de autores de periferia na cena literária brasileira*. Rio de Janeiro, Faperj.
- PERLMAN, J. E. (1977). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ROY, A. (2011). Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, pp. 223-238.
- SANTOS, C. N. F. (1981). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SANTOS, W. (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SOUSA SANTOS, B. (2002). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo, Cortez.
- _____. (2019). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul*. São Paulo, Autêntica.

- VAINER, C.; BIENENSTEIN, R.; TANAKA, G. et al. (2013). O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In: XV ENANPUR. *Anais...* Recife.
- VALLADARES, L. (2000). A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, pp. 5-34.
- _____. (2016). *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro, editora FGV.
- WATSON, V. (2013). Planning and the “stubborn realities” of global south-east cities: Some emerging ideas. *Planning Theory*, v. 12, n. 1, pp. 81-100.

Texto recebido em 15/mar/2019
Texto aprovado em 15/maio/2019



Struggling for new narratives in slums and peripheries: complex citizenships amid material and cultural activisms

Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais

Thaís Cristina Comelli [1]

Abstract

This article aims to discuss and explore new activisms in slums, focusing on the history, culture, and identity of such territories. We argue that, unlike the traditional urban activism commonly addressed in the literature (which focuses on demands of a material nature), the new activisms seek to add to such struggles a dispute over the narrative about the territory. We explore these manifestations in the light of debates about the conceptual transition of citizenship and intersectional identities. More specifically, we question the existence of a supposed slum-dweller identity in which hegemonic discourses and narratives about the city can be reproduced or subverted and used in the construction of insurgent urban struggles and activisms.

Keywords: slum; urban activism; insurgent citizenship; urban identities.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo debater e explorar os novos activismos em favelas, cujo foco se posiciona na história, na cultura e na identidade desses territórios. Argumentamos aqui que, diferentemente do tradicional ativismo urbano comumente abordado na literatura (focado em demandas de natureza material), os novos activismos buscam adicionar, a essas lutas, uma disputa pela narrativa sobre o território. Exploramos essas manifestações à luz de debates sobre a transição conceitual da cidadania e sobre identidades interseccionais. Especialmente, questionamos a existência de uma suposta identidade de favelado na qual os discursos e narrativas hegemônicas sobre a cidade, ora podem ser reproduzidos, ora podem ser subvertidos e utilizados na construção de lutas e activismos urbanos insurgentes.

Palavras-chave: favela; ativismo urbano; cidadania insurgente; identidades urbanas.



Introduction

The epistemological development of favela-related debates is a path full of traps. On the one hand, the literature still includes descriptions and analyses focused on scarcity and absence; after all, favelas continue to be a *locus* of urban poverty, social vulnerability and spatial segregation in large cities in Brazil and in the Global South. On the other hand, there are also studies in the literature that seek to focus on the positive aspects of these settlements; the vibrant culture, the creative entrepreneurship, the unwavering resilience of favelas and their dwellers. Therefore, hegemonic narratives on favelas go on as a pendulum between two opposites: the romanticization of urban poverty and the strengthening of negative stereotypes.

Speaking about “the favela” or the “favela dweller” in the singular form is also useless epistemologically. After all, there are countless favelas. Similarly, their histories and peculiarities are numerous. Considering the variety of designs, levels of legal formality, environmental conditions, demography, among other factors, the term favela seems overwhelmingly generic and decontextualized; a sort of invented urban category (Valladares, 2016).

However, the term also bears a certain degree of potential, a thread to connect intersectional struggles. Amid so many generalizations and stereotypes, which are the possible counter-narratives on the diversity of favelas? What are the relations between these narratives, the city and the complex identities which inhabit it? If these narratives are non-hegemonic or insurgent, to what extent can

they catalyze transformation in the city’s territories? Can the production of counter-narratives be considered, in itself, a type of urban activism?

The present paper departs from the above inquiries. It seeks to draw a critical reflection on new activisms occurring in favelas and peripheral settlements in Brazil. More specifically, the analysis seeks to explore what here is called *material activism* and *cultural urban activism*. From such insurgent planning spaces, the category of favela is widely contested, as well as its attached stereotypes and narratives.

The analysis is split into two different stages: one that seeks to discuss citizenship and the complexity of “favela” and “peripheral” identities in the transition from modernity to post-modernity; and another one particularly focused on broadly exploring different types of urban activism from Rio de Janeiro’s experience. The overall goal is to expand knowledge in the fields of insurgency and activism in spaces of social vulnerability. The paper adds to the traditional demands on land, housing and infrastructure, new and creative repertoires that discuss the urban space through the themes of education, culture and history.

Citizenships and complex identities

From universal to insurgent

When analyzing the evolution of the concept of citizenship throughout the 19th and 20th centuries, British sociologist Thomas Marshall

(1967) suggested that three elements helped to understand its trajectory in western societies: the civil, the political and the social. In the civil realm, since the 19th century, citizenship was intimately linked to *individual* freedom and to modern ideals of Liberal Democracy. In the 20th century, with the assurance of universal suffrage in many countries, citizenship is then also associated to the political right to participate. Also in the 20th century, citizenship acquires social nuances. In other words, on top of universal rights, citizenship starts to aggregate ideas around dignity, wellbeing, and development. This is the case of the right to quality basic education and the right to accessible healthcare.

Marshall's main argument is that citizenship is a *status* acquired by individuals. It has to do with individual and universal rights and liberties, which ultimately contrasts with the historical development of social classes. In other words, "citizenship" and "social class" are incompatible ideas; while modern citizenship has been established on the basis of equality, social class is, in essence, a system of inequality (*ibid.*). It is this intrinsic limitation of citizenship in contemporary capitalist societies which renders to certain individuals or groups the *status* of "second-class citizen" or "sub-citizen" (Kowarick, 1991).

With the advent of the urban phenomenon, the limitations of universal citizenship also start to materialize in large cities and its spaces. In this context, the *status* of informality and subalternity of many settlements is automatically transferred to their dwellers (Roy, 2011), creating a sort of *urban class division*. In countries like Brazil, the terms "suburban", "peripheral" or "favela dweller" mean more than geographical

relations between individuals and the city; they are also symbolically charged with the notion of marginality, which is thus connected to the social status of certain individuals and groups (Perlman, 1977).

In this context of deep inequalities, throughout the 20th century, the term "Right to the City" became an instrument for citizenship struggles and for justice-related claims which dialogue with urban spaces. After all, if cities are built by multiple hands, the use and access to it should be a collective right, not an individual privilege (Lefebvre, 2001). More recently, these debates acquired new nuances, operating as flags for effective participation in urban politics. New interpretations highlight that the Right to the City is more than a right to access goods and services. It is a right to decide on urban trajectories, to participate in the production and use of space, to make choices, to deliberate, to contest and transform inequalities and other types of injustice (Harvey, 2014).

In Brazil, debates that relate citizenship and the urban phenomenon are not recent. In the 1970s, for instance, authors such as James Holston and Janice Perlman were dedicated to studying *autoconstructed* settlements in cities such as Rio de Janeiro and São Paulo. They sought to understand stigmas, myths and strategies for contested citizenship which were attached to marginalized territories and their builders (Perlman, 1977; Holston, 2013). In the classic *Insurgent citizenship*, Holston explores the differentiated forms of citizenship in the country. He analyzed not only how the State legalizes and legitimizes social differences, but also how peripheral and favela dwellers recognize themselves as the producers and consumers of urban life. Insurgent citizens

then start to demand from the state the same rights recognized for entrenched citizens, that is, those historically privileged by the Brazilian legal-normative apparatus (Holston, 2013, p. 22).

Other particularities in Holston's studies are relevant to this analysis. The first one is the understanding of *the urban* not only as a background for citizen struggles, but as a protagonist category in itself. That is, citizens fight for the urban, not only at/in the urban. Moreover, the author observes that, although insurgent and corrosive, periphery and favela dwellers' struggle for the citizenship is not part of an attempt to revolutionize the system that produces of socio-spatial inequalities. They are not – or at least they were not – an anti-capitalist struggle in essence. This means that insurgent citizens operate under the same paradigms of entrenched citizens, claiming rights such as private property, land-related rights, and the individual-based legalization of settlements. Despite that, the author considers that such struggles are still insurgent because,

rather than merely nourish new versions of the hegemonic, the insurgent disrupts: it remains conjoined with the entrenched, but in an unbalanced and corrosive entanglement that unsettles both state and society. (Ibid., p. 35)

Afterwards, the concept of insurgency was also addressed directly in the field of urban planning theory. Scholars approached the role of Global South civil society and its *peripheral urbanists* amid the development and dispute of urban territories. Critical debates based on radical democracy theory and post-colonial theory (among other post-modern and post-positivist lines of thought)

focused on exploring forms of planning based on conflict, dissent, and the strengthening of urban southern knowledge (Miraftab, 2004; Watson, 2013; Caldeira, 2017).

Based on this *Southern insurgent* perspective, Miraftab explores manifestations of activism in which citizens take the cities' spaces in their own "hands" (Miraftab, 2004, 2009, 2020). She draws on the concepts of "invited" and "invented" spaces to differentiate arenas of urban activism and citizen participation with greater or lesser degree of legitimacy from the *status quo*. Miraftab reinforces that both spaces are democratic, coproduced and frequently occupied by insurgent activists. However, she observes the insufficiency of invited spaces in contrast with the transformative character of invented spaces. Recalling the work of Svirsky (2010), she argues that "the activism that seeks only to assure the mechanisms of representative democracy is a 'slave activism'" (Svirsky, 2010, apud Miraftab, 2016). Miraftab advocates that insurgent urban planning must be capable of corroding the very pillars that support the field in order to build a more human form of urbanism (Miraftab, 2016).

However, it should be pointed out that debates on urban citizenship increasingly relate to complex territorial scales. Drawing on these challenges, ideas about the political common, the urban *commons* and the epistemologies of the South are among those which seek to overcome the traditional borders of modernity, often limited to Nation-States. They aim to reconstruct themes related to rights and citizenship based on a global collectivity (Dardot and Laval, 2017; Harvey, 2014; Sousa Santos, 2019). In other words,

these theoretical lines of inquiry advocate that socio-spatial problems produced in a global scale should be debated and overcome in an inter-scale, democratic and equally global manner. Such rationale also applies to the Right to the City banner and the multiple anti-domination urban struggles that overlap and dialogue for that right (Harvey, 2014).

In the case of peripheries, favelas and other Southern territories marked by autoconstruction, marginalization, and insurgent citizenship (Caldeira, 2017), one should note that there are many *common* challenges of both local and global character to be tackled collectively. After all, these settlements house a large part of the global population; and they are still growing fast, often occupying more land than they grow in population, besides verticalizing in a dense and unhealthy manner (UN-Habitat, 2020).

But beyond material and morphological questions, or beyond the traditional urban *narratives* based on shortage and absence, there are other symbolic and identity-related issues that connect individuals and urban collectives around common projects for favelas and southern peripheries. This paper argues that, by reproducing, mixing elements, reframing and subverting stigmas and stereotypes, the “new” insurgent citizens of favelas and peripheries engage with the hegemonic in an urban struggle with a strong cultural, pedagogical and identity character: a *struggle for new narratives*. In the following section, the paper will briefly explore the complex and intersectional character of the favela identity and its narratives.

The favela as a complex urban identity

None of us exist in isolation. Our sense of identity is deeply linked to the world, to the environment, to the society and to other beings that surround us (Mead, 1934). Just like the transition from modernity to post-modernity brought about the fragmentation of the single discourse and a hegemonic worldview (Sousa Santos, 2002), it also led to fragmented “cultural landscapes” related to class, gender, sexuality, ethnicity and nationality, which were previously assured by modern discourse (Hall and Du Gay, 1996, p. 275). The notion of “self” and its link to time and space are now more fluid and volatile, making it difficult for us to locate ourselves as coherent social individuals and citizens.

This modern identity crisis, however, is nothing but a mirage. There never was a static, cohesive and complete individual or collective identity (*ibid.*), especially if such identity is analyzed longitudinally. Just like the idea of citizenship was once intimately linked to the notion of the nation-State and now tends to expand to an array of social sectors and territorial scales, cultural identities are also undergoing a moment of expansion and collective resignification.

In this context, analyses that link *city* and *identity* should also be capable of operating fluidly. Mostly because, in practice, bodies and causes move freely through the urban space. Hence, it does not make sense to describe and analyze city dwellers merely based on where they were born or where they live; we are all continuously developing bonds and identity

relations with different city spaces. Also, in a globalized world, we are often building bonds with different cities and territories simultaneously. We may even build identity relations that move beyond physical city spaces; that is, bonds with immaterial causes and interests.

Drawing on this rationale, we note the difficulty to approach an assumed *identity* of favela, suburb and peripheral residents for the production of insurgent urban struggles. In some cases, such category may work as a reinforcement of stereotypes produced by hegemonic perspectives on the city. In others, this identity may be able to translate and connect the plurality of urban bodies and demands; it may serve as a common thread for citizen counter-hegemonic *narratives*. The peripheral/favela identity is somewhat a tension that both reduces and connects: connects complex identities that fight for the Right to the City, while also compacting and reducing them to a specific type of territory.

Amid such “identity complexity”, certain aspects and demands tend to gain centrality in current political-urban debates. In the movements studied in *Insurgent Citizenship* (Holston, 2013), class-based struggles are highlighted and used as a thread to connect citizenship-driven peripheral struggles. In other southern peripheral and favela movements, there is also a growing emphasis in gender, race, religion and ethnicity (Doshi, 2012). Racial issues, particularly, have a strong connection to the history of urbanization in Brazil. There, more than 70% of the poorest in the country are black. And according to racial maps,¹ black and brown individuals are the majority in large cities’ peripheries and slums, while

white folks dwell in the central, safer, more ventilated neighborhoods with the best services.

Moreover, symbolic and affective elements connect favela citizens beyond class, race or gender. According to Jovchelovitch and Priego-Hernandez (2013), although favela dwellers’ identity is strongly linked to social class, three other discourses/narratives emerge when individuals describe their place of residence: the sense of belonging (an emotional attachment to the physical space), an attempt to reject fears associated to space, and the perception of social cohesion (linked to solidarity and communities’ social capital). In other words, the identity link of favela dwellers to their place of residence often extrapolates corporeal or material dimensions. Affective and symbolic nuances also appear. Thus, we note that identity is a fluid and relational notion, with bonds that are configured at different times and scales.

Guareschi et al. (2002), on the other hand, observed among young favela dwellers an almost indistinguishable mix of ideas about race and class, the latter dimension being the dominant explanation about their current reality. Also, experiences on discrimination are constantly linked to diffuse notions about citizenship, in which leaving the favela is the only way of acquiring rights and “becoming someone”. For some of the interviewees, it is the territory of the favela itself together with their identities of class and race that make it impossible to acquire full citizenship (ibid.).

In the many resistance to evictions experiences and also in land and housing rights struggles in favelas, it is possible to observe how race, gender and culture appear diffusely, even though they are determinant

in the development of intersectional and complex political identities. Such identities are constantly rearticulating in time and space, depending on collectivities' members, leaders and demands, which renders a plurality of urban "cultural landscapes" (Keisha-Khan, 2004; Alves, 2012).

Finally, one should note the role of various types of cultural manifestations associated with (or produced by) favelas, peripheries and their dwellers. Such manifestations often operate as instruments or catalyzers of intersectional identities and urban struggles (Guasco, 2001; Patrocínio, 2013). Although these are not necessarily connected to social movements and urban activism, they contribute to the development of subaltern/peripheral identities that claim *equality* of rights or appropriate their own stereotypes to build criticisms based on *difference* and *diversity*.

*"What if I don't resist and leave?
Give him everything then, what will it be? [...]
The beauty of a people
The favela does not succumb
My African side emerges, redeems me
The evil angel entices the little boy
Every night someone dies
Black or poor around here"*
(Criolo, 2014)

*"I'm a woman, I'm black, my hair is thick
Strong, authoritarian and sometimes fragile, I assume
My fragility does not diminish my strength [...]
I am a fearless woman, my attitude comes from the ghetto".*
(MC Carol, 2016)

In the two excerpts above, the artists criticize the oppression of the favela citizen by different oppression systems. Simultaneously, such oppression is juxtaposed to the strength, the vitality and the beauty of complex identities and their territories of origin. Both songs are *peripheral/favela-related narratives* with a strong political and

cultural content. They make evident favelas' complex identities. But they also make evident certain political threads composed of global geographies and marginalized urban territories: Africa, favela, ghetto.

Overall, the panorama outlined in this section seeks to highlight different shades of discourse that shape contemporary favela and peripheral identities. The idea of "favela as a complex identity" means, therefore, that there are different emphases and nuances (of class, race, gender, space) that can emerge in cultural and political manifestations and in the discourse of favela residents according to the context in question. Often, especially in the case of current urban activism, the favela identity has been used both as product and as a producer of culture and politics. That is, it is a complex identity that operates through the subversion stereotypes and as a banner for insurgent urban struggles. Thus, instead of reducing the favela resident to the favela, contemporary urban activism uses the favela category *flag* as an entry point and guideline to build demands and narratives.

Favela and peripheral activism

In the context of this paper, the term "activism" refers to participatory arenas or counter-hegemonic actions that contest or claim something for a greater collectivity. In the following paragraphs, we will address formats of activism that dialogue with the theme of insurgent citizenship and with the autoconstructed settlements in the Global South, particularly peripheries and favelas. Such reflections are based on continuous

participatory observation work and on an ongoing collaboration with various urban collectives and social projects in the favelas of the South, North and West Zones in Rio de Janeiro.

As to the analytical structure of the text, the discussion is split into two main axes, which here are understood as common threads that connect Global South favelas complex identities and struggles. The first guiding thread is *the material*, which corresponds to struggles for land and housing. These are the “traditional” activisms that emerged from different autoconstructed settlements throughout the 20th century, often after displacement threats. Besides such important material link, we argue that there is also an *immaterial* link emerging in more recent decades. Here, the second thread is characterized by an emphasis in issues of identity, in the individual history of each autoconstructed settlement and in artistic, pedagogical and cultural manifestations. We argue that this type of “urban cultural activism” represents a series of struggles for *new narratives* about favelas. Although it is possible to suggest that material struggles are older and immaterial struggles are more recent, it should be highlighted that both are currently juxtaposed and intimately connected in favela and peripheral territories. In other words, even though they appear segregated in this paper, in practice they are not easily dissociated.

Fighting for land, housing and infrastructure: material activism

The origins of activism in favelas has not been dated accurately, probably because it is mixed with the very nature and emergence of these settlements. Since favelas were identified as strong urban phenomenon, public policies moved between initiatives of removal, co-optation, assistance and, as is most observed today, urbanization projects with a focus on housing, infrastructure and qualification or creation of public spaces. Therefore, both in opposition to state hygienist actions or with the goal of promoting better living conditions for dwellers, activism in the form of collective anti-removal actions or community efforts to build infrastructure and public spaces were part of the history of countless favelas in the country. This often emphasized the assumed cohesiveness credited to these spaces and their dwellers (Gonçalves, 2013).

During the first half of the 20th century, evictions were the state’s common action paradigm, which was in turn legitimized by the narrative of the “favela as a problem” (Burgos, 1998, p. 34) and by the social construction of the favelado's identity as a vagabond, criminal or incapable. As to their citizenship status, Santos (1979) recalls that, around the 1930s, the situation in Brazil was one of a “regulated citizenship”. This means that people with no occupations (formal jobs or employment bonds) were identified and characterized as pre-citizens

by the Brazilian legal apparatus. As to political participation, one should note that the former Constitution did not allow illiterate people to vote, which, at the time, included a substantial part of favela dwellers (Burgos, 1998).

At the time, neither citizenship or civil and political rights were massively contested in favelas; nor the favela identity was commonly used as a flag for broader political struggles. However, the pursuit of better living conditions in these settlements and their very condition of socio-spatial vulnerability were, little by little, being crystallized in the form of Dwellers' Associations. In those groups, political leaderships, whether democratically chosen or not, advocated for the interests of all favela dwellers. In Rio de Janeiro, the Special Service for the Recovery of Slums and Unhygienic Housing (Serfha), active in the early 1960s, stimulated the creation of several dwellers' associations in favelas where they did not yet exist, in order to facilitate dialogue of the population with the state. The communication between leaderships and activists from different favelas culminated in the creation, in 1963, of the Federation of Favela Associations of the State of Guanabara (Fafeg/Faferj), one of the greatest national favela representations to the present day (Gonçalves, 2013).

Also, at the time, planners such as Carlos Nelson F. dos Santos emerged as pioneers in participatory processes in favelas. In those experiences, planners cease to be protagonists/leaders to become the facilitators of local interests. Drawing on emblematic experiences such as that of the Brás de Pina favela in the 1960s (Santos, 1981), the civilizing pedagogy of Brazilian modernism was, little by little, being challenged and replaced by a stimulus of local knowledge and capabilities.

In this new paradigm, dwellers and activists themselves were the protagonists, not architects and urban planners. Nevertheless, one should note that traditional patronage and paternalistic patterns (and *quid-pro-quo* practices) never thoroughly disappeared (Gonçalves, 2013).

At the second half of the 1960s and during the 1970s, the military dictatorship led to a weakened activism landscape in favelas (Valladares, 2000). While some political leaders were persecuted, others were co-opted. A few associations survived, claiming they were apolitical and exclusively technical. In some cases, dwellers' associations even collaborated with the state in the context of mass evictions and/or settlements relocations. Some of these complex alliances/conflicts between local activists and the state (and other hegemonic powers) are described by Perlman (1977) in the context of her ethnographic work at Morro da Catacumba in the 70's.

In the 1980s, with the partial reopening of the military regime, more conflictive and counter-hegemonic forms of activism started to reorganize again in favelas. The active participation of favela associations in spaces such as the National Movement for Urban Reform (MNRU) also played an important role in a national context of re-democratization. Moreover, it should be noted that the MNRU was one of the cornerstones in the production of urban-focused normative instruments still in force today. It is the case of the City Statute, promulgated in 2001 (Maricato, 2017).

As suggested before, despite the importance of dwellers associations for urban activism in favelas, the role of these organizations has changed and become more complex over time. Particularly in the case of

Rio de Janeiro, associations play an ambivalent role concerning the city's power structures; at times they act insurgently and counter-hegemonically (e.g. in alliance with anti-evictions or other rights-based movements); at other times, they form opaque alliances with the state and with parallel powers (drug cartels or militias). But beyond the "official" dwellers associations, there is currently a constellation of political groups with internal ideological and identity differences and dissidences. Such diverse landscape ends up shaping specific political profiles of the different favelas in the city. In sum, although traditional land, housing and urban infrastructure struggles contributed to the formation of many favela dwellers associations in the 20th century, not all favela associations or collectives are necessarily an insurgent form of activism (Burgos, 1998).

In the midst of this complexity of political alliances and worldviews, the fact is that a sequence of historical struggles of material nature contributed to a paradigm shift regarding the action of the state in autoconstructed settlements (Conde, 2004). Re-democratization leveraged the process, although the former displacement paradigm never vanished entirely. Even today, there are still notorious cases such as that of Vila Autódromo, which brought about experiences of conflict planning in a context of urban disputes related to megaevents (Vainer et al., 2013).

Despite still relevant, cases of forced and massive displacement are no longer dominant in Brazil. From the 1990s onwards, especially after the Favela Bairro program, the idea of integrating the favela into the city – which includes a discourse focused on citizenship and rights – became the norm in terms of state action. Today, the tonic of most contemporary

slum upgrading programs is one of spatial integration and citizen participation. Moreover, the previously local experiences of favela urbanization acquired national importance. In Brazil, there is the paradigmatic Growth Acceleration Program (PAC), which not only poured billions into slum upgrading, but also institutionalized invited spaces of participation based on the legal obligation of "social work" (Cardoso and Denaldi, 2018). In the case of Rio de Janeiro, the social work became a "social upgrading site" (*Canteiro Social* in Portuguese), a physical space for dialogue, guidance and negotiation around issues of infrastructure, housing, mobility, and other urban-related themes (Comelli and Silva, 2018).

Initiatives such as PAC's Social Upgrading Site in Rio de Janeiro illustrate the concept of "invited planning spaces" (Miraftab, 2004), in which citizen participation is legitimized by the State and the *status quo*. But despite being relevant from the standpoint of democratizing the production of urban space, invited spaces in such territories proved to be insufficient for the effective incorporation of residents' demands into urban planning. On the other hand, the existence of large urban projects with "invited" arenas of participation contributed to catalyze preexisting insurgent movements and activisms, which articulate themselves around such projects to produce "invented planning spaces" and concrete material demands (Miraftab, 2020).

An example of this dynamic of co-constitution which connects invited and invented planning spaces in favelas is the case of the cable car project as part of PAC 2 in Rocinha. While in the invited spaces of the Social Upgrading Site, the stated pushed for the construction of a cable car in the

community using a discourse of mobility; in insurgent, invented spaces, favela citizens and support groups used basic sanitation as a counter-hegemonic discourse. The “Telefante” (*Telefante*, a mix of the terms “teleférico” – cable car – and white elephant) campaign said: Basic sanitation, yes; white elephant, no. In the case of Rocinha, sanitation was a material thread for urban activism in the context of PAC.

Although material activism remains relevant as a guiding thread for urban struggles, research on insurgency should note new phenomena that begin to affect favelas and peripheries, triggering “new” types of activism. In Rio de Janeiro’s South Zone favelas, for instance, a conjuncture of factors and policies ended up contributing, around

the 2000s, to a growth of tourism in these settlements, in addition to the increase in sales and rent property values (Comelli, Anguelovski and Chu, 2018). In fact, tourism in favelas is not a recent phenomenon (Frenzel, Koens and Steinbrink, 2012), but urbanization policies, land regularization and pacification open a path so entrepreneurs, foreigners and the middle/high class could settle in these spaces (Comelli, Anguelovski and Chu, 2018).

Amid ambivalent and conflicting perceptions concerning these new actors and urban dynamics (ibid.), favela dwellers and activists naturally began reacting to the new reality. Opposing more invasive tourism models, such as the “safari tourism”, local activists and dwellers in various favelas

Image 1 – Illustration created for the campaign against the cable car



Source: Rocinha without Borders urban collective.

and peripheral areas started organizing to promote “community-based tourism” (Fagerlande, 2018), which is focused on the production of *local narratives* with strong political (insurgent) notes.

The case of community-based tourism illustrates how contemporary city phenomena catalyze other forms of *immaterial* peripheral activism, that is, an activism focused on the knowledge, history and alternative narratives about marginalized territories. This paper argues that, although such initiatives are not usually classified as social movements or urban struggles per se, they produce a form of activism with transformative potential. Mainly because they seek to show the potency of favelas and the complexity of its dwellers’ histories and identities.

Fighting for new narratives: urban cultural activism

In recent decades, a mixture of investments and urban, economic and security policies has stimulated a supposed “opening” of slums to the world (and to global capital). The apex of this process, at least in Rio de Janeiro, was the period immediately prior to the megaevents (Comelli, Anguelovski and Chu, 2018). The definitive turn of Brazilian cities towards neoliberal governance standards also affected many favelas. Little by little, in pacified or close to tourist attraction favelas, new hostels, hotels, art galleries and restaurants aiming at middle, high classes and the foreign public started being quite common in the urban landscape (Fagerlande, 2018). This resulted in higher prices and changes in the cultural and social dynamics of older residents.

Nevertheless, the access to new political and economic opportunities also opened a path for insurgent actions with a focus on the urban space. It is the case of the forms of activism mentioned in this paper. This ongoing ethnography, which began in the year of the Brazilian World Cup (2014), analyses movements, companies, collectives and associations focused on promoting *new narratives* about the favelas. The participant observation of favela museums, community-based tourism groups, environmental associations and independent media included visits to events, lectures and dialogue spaces, as well as the follow up of these groups in social media.

The table below illustrates a few of initiatives followed over the past seven years. Here, we argue that these initiatives are invented spaces of urban cultural activism. Some are not necessarily new. For instance, we included the community radio of the favelas Cantagalo/Pavão-Pavãozinho which, according to local activists, is the first community (favela-led) radio in the city, founded in the 1990s. However, the installations had little maintenance throughout the decades and the initiative had to stop for several years. It could only be reactivated in 2018 due to private donations or fundraising events. Other initiatives such as the Favela News Agency (ANF) started as small independent media (2001), only to become an NGO afterwards, in 2005. In short, the point is that the *accumulation* of these cultural initiatives is relatively recent.

Each organization has its own history. Each emerged from a conjuncture of community mobilizations and partnerships with sectors of civil society and institutions,

Table 1 – A few spaces and groups of activisms monitored for the purpose of this paper

Headquarters	Group	Year of foundation / inauguration	Main field of operation
Favela do Horto	Horto Florestal Museum	Not available I	History / Environmental preservation
Complexo da Maré	Maré Museum	2006	History
Vila Autódromo	Evictions Museum	2016	History
Favelas Cantagalo / Pavão-pavãozinho	Favela Museum (MUF)	2008	History
Favelas Babilônia / Chapéu mangueira	CoopBabilônia	1997 / 2006	Environmental preservationI
N/a	Favela News Agency	2001 / 2005	Communication
Favela da Rocinha	Favela Roça Newspaper	2012	Communication
Favela da Rocinha	Sankofa Museum	2008	History
Complexo do Alemão	Voice of Communities Newspaper	2005	Communication
Cantagalo /Pavão-pavãozinho	Cantagalo Community Radio	2018	Communication

Obs: the dates of foundation are not accurate and could vary slightly, since many of these spaces consolidated gradually and, in a few cases, were active only for a small period of time.

such as universities and other city-wide activism groups. There is, for instance, the case of the Sankofa Museum in Rocinha, which emerged from different cultural events and fora in the favela. There is also the case of the Evictions Museum at Vila Autódromo, which emerged from a conflictive planning experience against the threat of evictions (Vainer et al., 2013). In both cases, however, there is a common intention to preserve the memory and the history of favelas. The material struggle thread is still central for these cultural and pedagogical activisms, but the repertoire of insurgent spaces is different: it consists in producing new narratives about favela and peripheral territories.

The content of each narrative and action repertoire also varies depending on the particular context of these cultural activism spaces, their thematic focuses and collective objectives. In the case of the Horto Florestal Museum, for example, there is an environmental and sustainability tonic that mixes with the fight against evictions. In the case of the Sankofa Museum, the history of the favela is told through a walk in the urban space itself, in which it is possible to observe different architectural typologies, key streets and alleys; that is, the museum is in the open and the story is told from a path carefully selected by activists, in which urban narratives are mixed with political narratives; that is,

the museum is the favela as a whole, and the story is told from a path carefully selected by activists, in which urban narratives mix with political narratives. In the case of the Evictions Museum, as the name implies, the keynote is the history of removal/displacement policies which marked the city and its most vulnerable inhabitants.

The temporality of the emergence of favela museums also deserves attention; it evidences a strengthening of traditional activism, which is added to a continuous learning about the urban space and its history. Such knowledge starts to be transmitted to the rest of the population from the very gap left by this moment of “opening” of favelas. Moreover, the paper highlights the key role of favela museums in the building of active and insurgent forms of citizenship, which may operate in local, national and global scales. A form of citizenship in which the record of struggles and of the mere existence of favelas is a constant reminder of the Right to the City.

The resistance was very important for us to be able to stay in that community. [...] The favela is ours, it is our right, because it is part of the city, and that is not new. [...] What we have left is our right to stay there. So when we talk about upgrading the favela, we are talking about giving people the right to their land, to their history. It is not just about your home, it is our history. We build our homes to live in them, not to be displaced. We are not animals to be moved away. We need to be aware of that, of the right to the territory. (Leader of Vila Autódromo speech, 2018)

In this context, it is also worth remembering the important role of favela museums as a bridge and connection between

the different city inhabitants. Currently, many of these museums and their activists are also engaged with community-based tourism, which helps to open communication channels with a not so engaged sector of the urban population. In this case, activists share a commitment to raise awareness about such counter-narratives in those outside of the reality of favelas.

The tourists that come are impressed with the organization we have here. The favelas in Rio de Janeiro have been shown in the media as violent places for a long time. [...] Babilônia cannot be seen as a ghetto, an area simply dominated by a drug faction or another. It has to be understood as a public space in itself, where people go up and visit, where they understand more about the daily lives of the people who live here, where they interact with them [...]. (Member of CoopBabilonia during semi-structured interview, 2015)

With regard to identity issues, in many cases, activists who work with community-based tourism also see themselves as members of an urban resistance, that is, in direct opposition to the official and parallel powers that operate in the favelas: the State at different levels, drug factions and militias.

Here we dwell violence. [...] The fact that we continue working in the midst of everything that is been going on [violence and military intervention] is already a form of resistance. (Activist from the Sankofa Museum in Rocinha during a dialogue space, 2018)

Finally, independent and community-based media should also be highlighted. Such initiatives play a key role by reporting and

denouncing events within a certain favela, events that connect favelas, and events in the rest of the city which affect favelas. Besides the news pieces which, similarly to the museums narratives, are told from the perspective of favela dwellers, community newspapers and radios often report on state actions. This ultimately opens a path for more conflictive and insurgent forms of citizen participation. Mostly because their discourse on the city is often less coopted by hegemonic urban narratives. As an illustration, in the excerpt below, an activist who collaborates with the Favela News Agency reflects on the favela dweller's identity and social condition. He highlights the building of an individual self-esteem, which relates to a bond with one's place of origin.

The birth of a 'favelado' occurs when he manages to project, inside and outside himself, a feeling of belonging to his community. The favelado is born when he can see that piece of land, politically and socially excluded, as his point of origin. The favelado comes to life when the favela becomes his starting point for thinking and exploring the world, both in the geographical sphere and in his positioning and critical sense towards society and its ills. Believe me: this can take time to happen. (Dweller of Jacarezinho and ANF² collaborator, 2017)

This activist's discourse translates well the central argument of this paper: the struggle for new narratives is a new guiding thread of urban activism that connects favela dwellers' complex identities and that contributes to the production of insurgent planning spaces. The traditional thread of material activism, added to a feeling of belonging and to the construction of a nuanced identity, contributes

to the production of counter-narratives and new citizenship demands. Although material struggles remain important for favela dwellers, given that they refer to basic needs and rights, struggles for new narratives show these citizens' capacity to subvert a negative stereotype and turn it into a flag for all kinds of struggle. The complex favela identity, when properly politicized, may be the starting point for a critical view of the city. In this sense, urban cultural activism has an insurgent and transformative potential precisely because of its capacity to erode the foundations of stigma and marginality.

Final thoughts

This paper sought to connect the themes of citizenship, cultural identity and urban activism in the context of favelas and peripheries. The main objective here was to explore a continuous repertoire of insurgent actions and spaces, which have acquired new nuances over time. The main argument is that, although more subtle, slow and diffuse, strategies of activism linked to the history and culture of favelas may be as transformative as the traditional struggles for land, housing and infrastructure in the long term.

In these final reflections, we also recall and develop important points which relate to the debates stated in this paper. The first point regards the need to understand insurgent citizenship beyond mere class conflict. The understanding of the favela or peripheral dweller as an oppressed or subaltern individual, although fundamental for the understanding of segregation and socio-

spatial dynamics, is no longer sufficient for a contemporary reading of urban activism. Class conflict still exists, and capitalist production of space still severely affects socio-spatial dynamics. However, to the class layer, it is essential to add other social identities such as age, gender, sexuality, race, among others.

A favela identity cannot not exist as a static and perennial category. The identities of favela residents, as well as every other city resident, are fluid and migrate over time between causes and spaces. This broad and flexible understanding of the notion of identity according to time/space/cause (beyond the individual) is a basic premise for the construction of critical urban theory

related to peripheral territories and towards postmodernity. The favela resident is and is not a *favelado/a*, simultaneously. They are universal citizens insofar as they seek to equate rights and insofar as they perceive themselves as deserving of land, housing and infrastructure due to their condition of producers and consumers of the urban. But they are also favela-bred, insofar as they perceive their relationship with the urban as a reason for pride and for the subversion of a hegemonic discourse. In sum, they are peripheral in their own terms and, for this reason, they are able to produce new and legitimate narratives about their territories of origin and dwelling.

<https://orcid.org/0000-0003-3173-2602>

Federal University of Rio de Janeiro, Architecture and Urbanism School, Graduate Program in Urbanism. Rio de Janeiro, RJ/Brazil.
thaisacomelli@ufrj.br

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Cristiano Botafogo and further reviewed by the author.

Acknowledgements

This work was carried out with the support of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES), Financing Code 001. The ongoing research also has the support of the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq), process 141281/2017 -0.

Notes

- (1) Available at: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/mapa_desigualdade_2018_apresentacao.pdf>. Accessed: December 28, 2020.
- (2) Excerpt extracted from a piece at the Favelas News Agency website. Available at: <https://www.anf.org.br/quando-nasce-um-favelado/> (in Portuguese). Accessed: January 5, 2019.

References

- ALVES, J. A. (2012). Dialectics of the African Diaspora: the glocality of race and resistance in the Brazilian economy of violence. *Cultural Dynamics*, v. 24, n. 1, pp. 31-57.
- BURGOS, M. B. (1998). “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. In: ZALUAR, A; ALVITO, M (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- CALDEIRA, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 35, n. 1, pp. 3-20.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (2018). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- COMELLI, T; ANGUELOVSKI, I; CHU, E. (2018). Socio-spatial legibility, discipline, and gentrification through favela upgrading in Rio de Janeiro. *City*, v. 22, n. 5-6, pp. 1-24.
- COMELLI, T; SILVA, R. (2018). Participação nas favelas cariocas contemporâneas: uma reflexão à luz dos conceitos de emancipação e deliberação. In: III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. *Anais...* Salvador, UCSAL.
- CONDE, L. (2004). *Favela-Bairro, uma outra história da cidade do Rio de Janeiro: 1993/2000 uma ação urbanizadora para o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ViverCidades.
- DARDOT, P; LAVAL, C. (2017). *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo, Boitempo.
- DOSHI, S. (2012). “The politics of persuasion: gendered slum citizenship in neoliberal Mumbai”. In: DESAI, R.; SANYAL, R. (orgs.). *Urbanizing citizenship: contested spaces in Indian cities*. Nova Delhi, Sage.
- FAGERLANDE, S. M. R. (2018). Grandes eventos esportivos: impactos nas favelas do Rio de Janeiro. *Bitácora Urbano Territorial*, v. 28, n. 2, pp. 143-151.
- FRENZEL, F; KOENS, K; STEINBRINK, M. (orgs.) (2012). *Slum tourism: poverty, power and ethics*. Londres/Nova York, Routledge.
- GONÇALVES, R. (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro, PUC-Rio.
- GUARESCHI, N. et al. (2002). As relações raciais na construção das identidades. *Psicologia em estudo*, v. 7, n. 2, pp. 55-64.

- GUASCO, P. P. M. (2001). *Num país chamado Periferia: Identidade e representação da realidade entre os "rappers" de São Paulo*. São Paulo, EdUSP.
- HALL, S.; DU GAY, P. (eds.) (1996). *Questions of cultural identity*. Londres, Sage.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HOLSTON, J. (2013). *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- JOVCHELOVITCH, S.; PRIEGO-HERNANDEZ, J. (2013). *Sociabilidades subterrâneas: identidade, cultura e resistência em favelas do Rio de Janeiro*. Brasília, Unesco.
- KEISHA-KHAN, Y. P. (2004). The roots of black resistance: Race, gender and the struggle for urban land rights in Salvador, Bahia, Brazil. *Social Identities*, v. 10, n. 6, pp. 811-831.
- KOWARICK, L. (1991). Cidade e Cidadania. *São Paulo em perspectiva*, v. 5, n. 2, pp. 2-8.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MARICATO, E. (2017). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes Limitada.
- MARSHALL, T. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MIRAFTAB, F. (2004). Invented and invited spaces of participation: neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. *Wagadu: Journal of Transnational Women's and Gender Studies*. Disponível em: <<http://sites.cortland.edu/wagadu/wp-content/uploads/sites/3/2014/02/miraftab.pdf>>. Acesso em: 15 jan 2019.
- _____. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50.
- _____. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, pp. 363-377.
- _____. (2020). Insurgency and Juxtacity in the Age of Urban Divides. *Urban Forum*, v. 31, n. 3, pp. 433-441.
- MEAD, G. H. (1934). *Mind, self and society*. Chicago, University of Chicago Press.
- ONU-HABITAT (2020). *World Cities Report 2020*. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/11/world_cities_report_2020_abridged_version.pdf>. Acesso em: dez 2020.
- PATROCÍNIO, P. R. T. (2013). *Escritos à margem: a presença de autores de periferia na cena literária brasileira*. Rio de Janeiro, Faperj.
- PERLMAN, J. E. (1977). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ROY, A. (2011). Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 2, pp. 223-238.
- SANTOS, C. N. F. (1981). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SANTOS, W. (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus.
- SOUSA SANTOS, B. (2002). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo, Cortez.
- _____. (2019). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul*. São Paulo, Autêntica.

- VAINER, C.; BIENENSTEIN, R.; TANAKA, G. et al. (2013). O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In: XV ENANPUR. *Anais...* Recife.
- VALLADARES, L. (2000). A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, pp. 5-34.
- _____. (2016). *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro, editora FGV.
- WATSON, V. (2013). Planning and the “stubborn realities” of global south-east cities: Some emerging ideas. *Planning Theory*, v. 12, n. 1, pp. 81-100.

Received: March 15, 2019
Approved: May 15, 2019



Ação direta, luta institucional, construção democrática: aprendendo com os movimentos de sem-teto

Direct action, institutional struggle, democracy building: learning from the housing movements

Clara Bois [I]
Lígia Milagres [II]

Resumo

Qual o papel da participação social junto ao Estado na produção das cidades no Brasil contemporâneo? Neste artigo, discutimos as práticas de movimentos sociais urbanos que utilizam a luta institucional como forma de combater a (re)produção da desigualdade urbana. Especificamente, estudamos o caso dos movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo e sua relação com o Estado na luta pelo direito à moradia. A prática desses movimentos mostra que a atuação crítica junto ao Estado, ainda que possua limites, é crucial para fazer a agenda de moradia social no Centro avançar. A partir desse caso, identificamos alguns caminhos para a consolidação de pautas de justiça socioespacial por meio da política institucional que podem ser adotados por outras organizações populares.

Palavras-chave: participação; cidadania; insurgência; movimentos sociais urbanos; habitação social.

Abstract

What is the role of public participation in state-sanctioned participatory spaces in the production of cities in contemporary Brazil? This paper discusses the practices of urban social movements that use state-sanctioned participatory spaces to fight against the (re)production of urban inequality. Specifically, we study the case of the homeless movements in Downtown São Paulo and their relationship to the state in their struggle for the right to housing. The practices developed by these movements show that critical action towards the state, although limited, has been crucial to further the agenda of social housing in Downtown São Paulo. Based on this case, we identify how other popular organizations can use critical state-sanctioned participation to advance social and spatial justice agendas.

Keywords: participation; citizenship; insurgency; urban social movements; social housing.



Introdução

A participação social na formulação, gestão e acompanhamento da política urbana brasileira foi uma das principais reivindicações dos atores sociais que defendiam a agenda da reforma urbana durante o processo de redemocratização no Brasil. Ponto fundamental de um projeto político democrático e participativo, o princípio da gestão participativa proposto naquele contexto visava ao compartilhamento do poder decisório do Estado, à expansão da cidadania e ao aprofundamento da democracia no País (Dagnino, 2004). Esse princípio foi ratificado pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) – posteriormente, regulamentado pelo Estatuto das Cidades –, servindo de base para a criação de espaços de gestão compartilhada no âmbito do Estado, como os conselhos de política urbana e de habitação, e os processos de elaboração dos planos diretores participativos.

O crescimento dos espaços e das práticas de planejamento participativo ao longo dos últimos 30 anos não implicou, todavia, o aprofundamento desse projeto de compartilhamento de poder. Parte da literatura que aborda a atuação de ativismos e movimentos urbanos chama a atenção para a relevância de ações políticas que ocorrem fora dos espaços de participação institucionais e que dão origem a práticas insurgentes de produção e gestão do espaço urbano. Souza (2006; 2012a; 2012b), por exemplo, critica a perspectiva estadocêntrica do campo do planejamento urbano, argumentando que os movimentos urbanos devem ser considerados agentes de planejamento urbano crítico, atuando “junto ao Estado, apesar do Estado e contra o Estado”.

Mais precisamente, o autor defende a complementaridade entre o que ele chama de *ação direta* (conjunto de práticas que não possuem vínculo com instâncias do Estado) e *luta institucional* (uso de canais, instâncias e recursos do Estado) – estando a segunda subordinada à primeira.

Em consonância com Souza, o presente artigo reflete sobre a luta institucional feita pelos movimentos sociais urbanos num contexto de abandono da agenda da reforma urbana por parte do Estado. Os desmontes do Conselho Nacional das Cidades e do Ministério das Cidades pelas administrações dos presidentes Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro, MDB) e Jair Messias Bolsonaro (Partido Social Liberal, PSL) apontam para um cenário de destruição da infraestrutura institucional destinada ao desenvolvimento e à implementação da política urbana nacional. Em que pese os limites da atuação institucional como estratégia de implementação da reforma urbana,¹ a desarticulação do Ministério e do Conselho das Cidades é um evidente retrocesso por comprometer a capacidade de criação e implementação de uma política nacional urbana holística e democrática.

Além disso, o sucesso eleitoral de lideranças ultraconservadoras de perfil populista e autoritário, como o próprio presidente Bolsonaro,² dá novo significado aos espaços institucionais de participação social. Na visão dessas lideranças, políticas de participação social são medidas supérfluas que têm como principal objetivo abrir espaços para grupos de interesse contrários à agenda das autoridades eleitas.³ Portanto, diante desse contexto de crescimento do autoritarismo explícito, como podemos pensar a apropriação dos espaços de participação social pelos movimentos e

ativismos urbanos? Qual é a relevância desses espaços para as estratégias de luta desses grupos socioespaciais hoje?

Para discutir essas questões, analisamos o caso dos movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo e sua relação com o Estado na luta por moradia social no Centro. Especificamente, exploramos o caso do Hotel Cambridge, uma ocupação organizada por um desses movimentos – o Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC) – que foi contemplada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-Entidades). Os movimentos de sem-teto do Centro mostram que a atuação junto ao Estado é parte importante da sua estratégia. Se, por um lado, a ocupação de propriedades ociosas ou subutilizadas é um tipo de ação direta que confronta o Estado, por outro, a presença constante desses movimentos nos espaços de participação sancionados pelo Estado faz com que a agenda da moradia social no Centro seja pautada na política urbana e habitacional da cidade de São Paulo.

Este artigo busca contribuir para o debate sobre a gestão e o planejamento participativo das cidades, enfatizando a necessidade de se pensar a participação institucionalizada em termos táticos e estratégicos. Procuramos entender a "política do urbano" (Marques, 2017), buscando aliar os estudos desenvolvidos dentro do campo do planejamento urbano às análises do campo da ciência política. Além disso, visamos a continuar o esforço teórico de Klink e Denaldi (2016), no sentido de compreender o papel ambíguo do Estado enquanto ator-chave da produção do espaço. Assim como Dagnino (2004), rejeitamos uma visão homogeneizadora da sociedade civil como "polo de virtudes" ou do Estado como "encarnação

do mal" e procuramos contextualizar a luta institucional – sob uma "perspectiva estadocrítica" (Souza, 2006; 2012a; 2012b) –, tendo em vista um projeto político de aprofundamento da democracia no Brasil. Nossa análise indica que a atuação crítica dos movimentos sociais junto ao Estado, ainda que possua limites, é crucial para fazer avançar agendas de justiça socioespacial no País.

Duas razões principais justificam a escolha dos movimentos de sem-teto do Centro paulistano como foco de estudo. Primeiramente, o repertório de ação dessas organizações populares combina ação direta – principalmente, através da ocupação organizada de imóveis vazios no Centro – e luta institucional com o objetivo de influenciar a política pública de habitação da cidade. Em segundo lugar, a longevidade da atuação dos movimentos de sem-teto do Centro paulistano – alguns ativos desde meados dos anos 1990 – confere maior consistência à análise da interação entre movimentos e Estado. Nesse sentido, a relativa alternância política do governo municipal de São Paulo faz com que esses movimentos tenham que lidar com administrações de diferentes espectros ideológicos, o que pode contribuir para o caráter crítico da atuação dessas organizações junto ao Estado.

Para realizar este estudo, foram conduzidas nove entrevistas semiestruturadas com coordenadores do MSTC entre julho e agosto de 2017. Além disso, foram feitas visitas a dez ocupações organizadas pelo movimento no mesmo período, incluindo o Hotel Cambridge. Por fim, o trabalho de campo foi complementado por uma pesquisa bibliográfica acerca dos movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo.

Este artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, discutimos a institucionalização da gestão participativa no Brasil através de uma perspectiva estadocrítica, enfatizando os desafios da participação social em face de uma conjuntura sociopolítica que tem favorecido a ascensão de projetos políticos autoritários, como o representado pelo presidente Jair Bolsonaro. A terceira seção apresenta a questão da moradia no Centro e da participação social na política de habitação da cidade de São Paulo, destacando o caso da ocupação do Hotel Cambridge e o processo de luta que garantiu a conversão do imóvel em habitação social. Na seção quatro, discutimos as nuances da relação entre movimentos e Estado e analisamos o significado atual das arenas de participação social. A seção cinco conclui o artigo, apontando alguns caminhos para a consolidação de pautas de justiça socioespacial por meio da luta institucional.

Participação social e o projeto de construção democrática

O direito à participação na formulação e gestão da política urbana brasileira está ratificado no Art. 1º da Constituição de 1988 e no Art. 2º do Estatuto das Cidades. Demanda articulada pelos movimentos sociais que lutavam pela reforma urbana especialmente durante o período de transição democrática, a criação desses marcos institucionais visava ao compartilhamento do poder do Estado com a sociedade, à ampliação dos direitos de cidadania e ao aprofundamento da democracia brasileira após mais de duas décadas de ditadura

militar (Dagnino, 2004). Nesse sentido, a reivindicação pelo direito de participar refletia a própria vivência das organizações populares pró-reforma urbana, cujas práticas cotidianas eram orientadas pelos princípios da autonomia e da autogestão de seus espaços de moradia. Para esses atores sociopolíticos, assegurar a participação direta em decisões políticas importantes era uma forma de reivindicar a cidade como espaço de criação e apropriação coletiva (Klink e Denaldi, 2016).

O estabelecimento desses marcos formais de gestão levou ao surgimento de uma variedade de espaços de participação social – como orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, processos de planejamento participativo, dentre outros – cuja simples criação não implicou, necessariamente, o maior compartilhamento do poder do Estado com a sociedade ou o aprofundamento do processo de construção democrática ao longo das últimas três décadas. Se, por um lado, a institucionalização da participação social forneceu um caminho para resistir às iniciativas autoritárias de planejamento e gestão das cidades através da via judicial; por outro, ela não atenuou a desigualdade de poder que existe entre Estado e sociedade ou entre os próprios atores sociais (Fernandes, 2011; Rolnik, 2013; Caldeira e Holston, 2015).

Ao analisar os limites e dilemas da participação no Brasil, Dagnino (2004) argumenta que, após a transição democrática, projetos políticos antagônicos passaram a disputar os discursos em torno do objetivo da participação social, resultando no que a autora chama de "confluência perversa". Para os atores sociais ligados ao projeto democrático, a participação deveria visar à "emergência de uma cultura mais igualitária que confronta[ria] as

várias dimensões do autoritarismo social da sociedade brasileira" (ibid., p. 144). Já, para os atores vinculados ao projeto neoliberal, a participação social estaria relacionada ao estabelecimento de parcerias na gestão e provisão de direitos essenciais, de forma a transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Para Dagnino, a perversidade dessa confluência em defesa da participação estaria "no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva" (ibid., p. 142).

Essa divergência de concepção sobre o objetivo da participação social é um dos fatores que contribui para a implementação de processos participativos diluídos, nos quais o debate público – aqui entendido como a exposição de demandas e projetos políticos divergentes ou não – é abafado em favor da produção de consensos que favoreçam os interesses de grupos políticos no comando do Estado. Ademais, o tecnicismo e a falta de efetividade dos processos de planejamento participativo têm influenciado a desmobilização de atores sociais importantes, colocando em xeque a própria legitimidade desses espaços como lugar do poder de fato (Cavalcanti, 2006; Bois, 2013; Trindade, 2014; Klink e Denaldi, 2016).

No entanto, a ascensão eleitoral de um projeto político marcado pelo autoritarismo social⁴ e pela radicalização da agenda econômica neoliberal dá novos contornos ao papel da participação social hoje. Uma das características desse projeto político é a postura anti-*establishment* e a profunda descrença na política como forma de negociar diferenças e resolver problemas. A força desse projeto está na mobilização da opinião pública em torno de um inimigo comum que sintetize a luta

simbólica do "cidadão de bem" contra o "errado", o "tudo-isso-que-está-aí". Para os adeptos desse projeto político, não há necessidade de espaços de participação junto ao Estado, porque a pluralidade e o dissenso não são bem-vindos. A participação social, se é que podemos chamá-la assim, deve limitar-se ao coro estridente de vozes que interagem nas redes sociais, configurando uma participação atomizada cujas decisões políticas não são calcadas no debate público, mas na popularidade das opiniões pessoais emitidas por figuras públicas, medidas através do número de curtidas, descurtidas e compartilhamentos.

Assim, diante dessa conjuntura de crescimento do autoritarismo no País, como podemos pensar a apropriação dos espaços de gestão participativa das cidades hoje? Qual é a relevância desses espaços para as estratégias de luta de movimentos e ativismos urbanos? Neste artigo, defendemos que os espaços de participação institucional são arenas de disputa que devem ser ocupadas pelos movimentos urbanos de forma a promover avanços e/ou evitar retrocessos. Contudo, essa participação junto ao Estado deve ser guiada por uma perspectiva *estadocrítica*, isto é, pelo entendimento dos diferentes interesses em jogo e do desequilíbrio de poder na relação entre os diferentes atores sociais e Estado (Souza, 2006; 2012a; 2012b).

Em consonância com Souza, defendemos a complementaridade crítica entre o que o autor chama de *ação direta* e *luta institucional*. A primeira significa "o conjunto de práticas de luta que são, basicamente, conduzidas apesar do Estado ou contra o Estado, isto é, sem vínculo institucional ou econômico imediato com canais e instâncias estatais" (Souza, 2012a); enquanto a segunda designa "o uso de canais, instâncias e recursos estatais, tais como

conselhos gestores, orçamentos participativos ou fundos públicos” (ibid.). Para o autor, a luta institucional deve subordinar-se à ação direta e ser feita com cautela e prudência a partir da análise da conjuntura política. Essa atuação crítica junto ao Estado seria marcada pela dialética entre tática e estratégia, podendo revelar contradições e dilemas presentes na estrutura do Estado.

Essa perspectiva de complementaridade entre luta institucional e ação direta também está presente nas análises de Cornwall e Miraftab⁵ que apontam que a ação coletiva de movimentos populares transita entre espaços convidados de cidadania (*invited spaces of citizenship*) e espaços inventados de cidadania (*invented spaces of citizenship*). Ambas as autoras utilizam uma concepção de cidadania centrada na agência dos sujeitos (*agency-centered*), ultrapassando abordagens focadas na noção formal de pertencimento a um Estado-nação (*state-centered*) (Varsanyi, 2006). Essa concepção centrada na agência baseia-se em um processo de subjetivação e apropriação da ideia de cidadania por sujeitos políticos cuja experiência é marcada pelo confronto com uma realidade material de pobreza, violência, desigualdade e discriminação (Appadurai e Holston, 1996; Holston, 1999). Assim, esses espaços de cidadania propostos pelas autoras seriam arenas políticas nas quais esses sujeitos imbuídos de cidadania negociam com, contestam e/ou desafiam o Estado com o objetivo de lutar por melhores condições de vida.

Nesse sentido, espaços convidados de cidadania são aqueles legitimados pelo Estado (conselhos de políticas, tribunais de

justiça, secretaria de políticas públicas, etc.) e que são ocupados por organizações populares, com o objetivo de publicitar o dissenso e negociar mecanismos de colaboração e acordo (Cornwall, 2004; Miraftab, 2004). Espaços inventados de cidadania são, por sua vez, práticas de cidadania insurgente, criadas por organizações populares (protestos, ocupações, desobediência civil, etc.) nas quais a participação social “desafia o *status quo* na esperança de uma transformação maior da sociedade e na resistência a relações de poder dominantes” (Miraftab, 2004, p. 1). Referindo-se a esse mesmo tipo de arena como “espaços populares” (*popular spaces*), Cornwall (2004, p. 2) aponta para a existência de espaços nos quais as pessoas se auto-organizam para “produzir seus próprios serviços ou por solidariedade e ajuda mútua”. Assim como a ação direta e a luta institucional, esses espaços convidados e inventados de prática de cidadania são complementares – as organizações populares movem-se entre eles, tirando partido das diferentes oportunidades ao longo de suas lutas.

Na próxima seção, apresentamos o caso dos movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo, destacando suas práticas de luta institucional e ação direta no processo de luta por moradia social na região central de São Paulo. A dinâmica de interação dos movimentos com o Estado revela o papel ambíguo deste na repressão ou viabilização das demandas dos movimentos sociais e demonstra que a luta institucional e a ação direta são complementares para fazer avançar a agenda da moradia social no Centro.

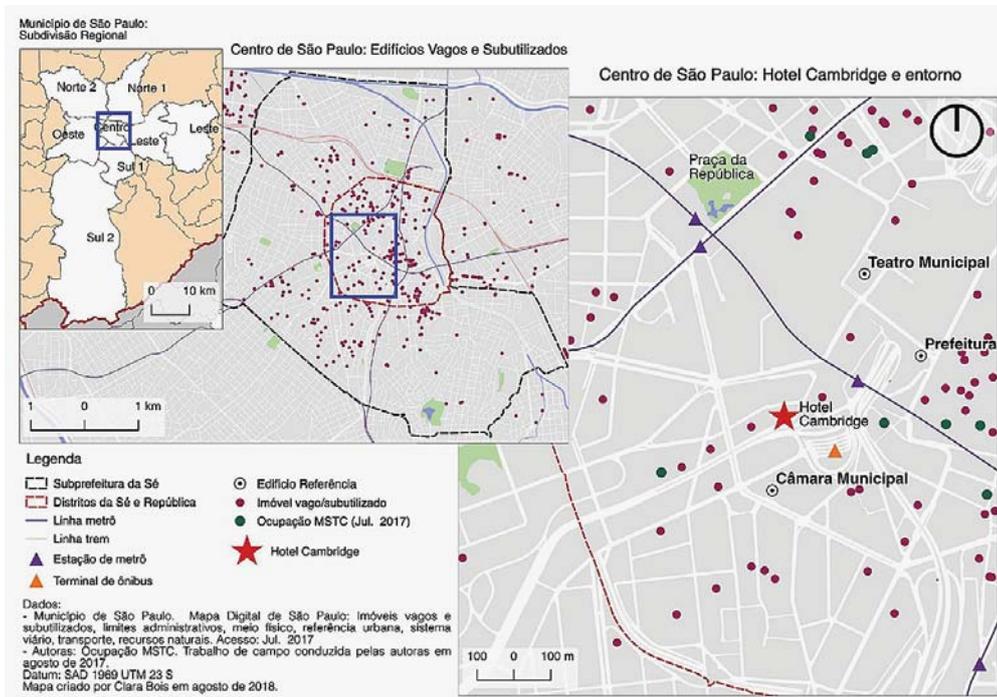
Moradia, participação e ocupação no Centro de São Paulo

A questão da moradia no Centro

O Centro de São Paulo apresenta uma cruel combinação de vacância e precariedade habitacional que evidenciam tanto a ausência de ações sistemáticas de combate à especulação imobiliária, como a ineficácia da política habitacional para a população pobre. Apenas nos

distritos da Sé e da República, por exemplo, há cerca de 500 imóveis vagos ou subutilizados notificados pela Prefeitura, o que representa uma média de aproximadamente um imóvel vago por quarteirão (PMSP, 2017).⁶ Essa vacância significativa contrasta, por sua vez, com a grande demanda por moradia social na região central. Segundo estimativas da Prefeitura, o município possui mais de 80.000 famílias morando em edificações encortçadas, a maioria delas localizada na região central (PMSP, 2016).

Figura 1 – Centro de São Paulo: imóveis vagos/subutilizados notificados pela Prefeitura, Hotel Cambridge e entorno (2017)



Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo e trabalho de campo conduzido pelas autoras.

Esse alto número de moradias encortiçadas no Centro não é fortuito quando consideradas a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos na região, a concentração das oportunidades de trabalho na área central e a enorme demanda por moradia social na região metropolitana como um todo. Em que pese a significativa melhora dos serviços urbanos nos bairros periféricos da metrópole paulistana nas últimas décadas, o Centro e as áreas periféricas mais consolidadas apresentam infraestrutura e serviços públicos de melhor qualidade do que os novos bairros e assentamentos populares da periferia (Marques, 2014). Além disso, a concentração de empregos na região central faz com que a maioria dos trabalhadores do município se desloque diariamente da periferia para o Centro de São Paulo. Dados do governo estadual apontam que a região central – incluindo o centro expandido – concentra cerca de 64% dos postos de trabalho do município, enquanto abriga cerca de 20% do total de domicílios da capital (Seade, 2017). Por fim, a Região Metropolitana de São Paulo apresenta um déficit de 639.000 habitações, aproximadamente 9% do total de domicílios da metrópole (FJP, 2018). Apenas na cidade de São Paulo, estima-se que cerca de 80% das famílias que compõem o déficit habitacional do município apresenta renda familiar inferior a 3 salários-mínimos e necessitam de alguma forma de assistência para moradia (PMSP, 2016).

Assim, consideradas a desigualdade socioespacial da metrópole paulistana e a pouca efetividade da política pública de habitação focada na população pobre, não é surpreendente que uma parcela da classe trabalhadora mais pobre viva precariamente em edificações encortiçadas em troca da maior

facilidade de acesso aos polos de emprego e serviços públicos. Nesse sentido, as organizações de moradores de cortiços foram as primeiras a colocar a demanda por moradia social no Centro para o governo do município, constituindo, assim, o embrião dos movimentos de sem-teto.

*Participação institucionalizada e ocupação:
o DNA dos movimentos de sem-teto
no Centro de São Paulo*

Para se compreender a atuação dos movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo é importante retomar o seu surgimento a partir das organizações de base ligadas aos moradores de cortiços. No final dos anos 1970, organizações do movimento sindical que mobilizavam operários na região da Mooca perceberam que muitas das demandas apresentadas pelos trabalhadores tangenciavam a questão da moradia no Centro, uma vez que, para ficarem mais perto do local de trabalho, boa parte desses operários fixava residência nos cortiços da região. Segundo Manoel Del Rio (apud Aquino, 2010),⁷ inicialmente, os problemas apresentados por esses trabalhadores giravam em torno dos serviços públicos, como a necessidade de creches ou o preço alto da energia elétrica. A reivindicação por moradia tornou-se mais evidente a partir da crise econômica dos anos 1980, quando muitos residentes dos cortiços ficaram desempregados. Assim, essas organizações sindicais também passaram a mobilizar os trabalhadores da Mooca em relação a problemas ligados à habitação e a pressionar o poder público por melhorias nas condições de moradia dentro dos cortiços. Essas lutas foram as primeiras a demandar do Estado políticas de habitação social específicas para o Centro de São Paulo (Aquino, 2010).

No final dos anos 1980, durante a administração de Luiza Erundina (PT), a prefeitura tornou-se mais aberta à participação dos movimentos sociais na administração pública. O contexto político mais favorável ao diálogo permitiu que demandas dos movimentos de cortiços – como a construção de moradia popular no Centro de São Paulo – passassem a reverberar dentro do Estado. Todavia, as eleições consecutivas de dois políticos conservadores para a Prefeitura de São Paulo – Paulo Maluf e Celso Pitta (ambos filiados ao Partido Progressista Brasileiro, PPB) – paralisaram o desenvolvimento da política de habitação popular no Centro durante boa parte da década de 1990. Assim, em 1997, duas organizações de moradores de cortiços – o Fórum de Cortiços e a Unificação da Luta de Cortiços (ULC) – passam a ocupar edifícios vagos no Centro como forma de chamar a atenção do Estado e do público em geral para o problema da moradia em São Paulo.

Como apontado por Neuhold (2009), a ocupação de imóveis vagos não era uma ação propriamente nova dentro do movimento de moradia. No entanto, pela primeira vez, as ocupações eram coordenadas e organizadas como ações contínuas que propunham uma agenda de políticas para a habitação. Segundo a autora, os movimentos passaram a selecionar estrategicamente imóveis que estavam vazios há bastante tempo e possuíam dívidas acumuladas com a Prefeitura de São Paulo. Depois de ocuparem os imóveis, os movimentos entravam em negociação com o Estado e expunham suas demandas por novos programas de habitação, bem como pelo direito de participar no controle e na formulação da política habitacional. Havia, portanto, uma expectativa de que a ação calcada no conflito com o Estado

gerasse uma ampliação nos canais de diálogo junto a ele, de forma a aumentar a influência dos movimentos na elaboração das políticas de moradia. Como bem aponta Blikstad (2012), incidir na política pública estava no DNA do movimento dos sem-teto.

Além disso, os movimentos reconhecem que o suporte político e financeiro do Estado é estratégico para os sem-teto permanecerem nas ocupações organizadas e, eventualmente, garantirem a posse do imóvel. Assim, a interação com o Estado possibilita o aproveitamento de possíveis janelas de oportunidade que facilitem a criação e/ou implementação de políticas, bem como a captação de recursos. O caso da ocupação do Hotel Cambridge, organizada pelo Movimento dos Sem-Teto do Centro (MSTC),⁸ ilustra bem essa interação dos movimentos com o Estado.⁹

Segundo Carmen Silva,¹⁰ em meados dos anos 2000, o MSTC apontou o Hotel Cambridge para o governo municipal com o objetivo de que ele utilizasse o imóvel no reassentamento das famílias despejadas da Ocupação Prestes Maia:¹¹

[...] quando nós indicamos esse prédio para a gestão do Kassab,¹² nós estávamos à procura de imóveis no Centro de São Paulo, [...] para que o Prefeito comprasse e desapropriasse para atender a primeira demanda Prestes Maia. Essa procura é feita por nós mesmos, a gente vai atrás, puxa a certidão, a gente procura sempre pelo imóvel sem a função social da propriedade. (Carmen Silva apud Braconi, 2017, pp. 136-137)

Apesar de ter sido desapropriado em 2011, a demora no encaminhamento do edifício para as famílias sem-teto levou o MSTC a ocupar o Hotel Cambridge em 2012. No ano seguinte, já durante a administração Fernando

Haddad (PT), a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) entrou com uma ação de reintegração de posse do imóvel com o objetivo de viabilizar uma parceria público-privada. O MSTC conseguiu evitar o despejo, após negociar um acordo com a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), garantindo a permanência das famílias sem-teto, bem como a destinação do edifício para a habitação de interesse social.

O acordo firmado entre a Prefeitura e o movimento não impediu que a Cohab-SP continuasse pressionando o poder executivo para mudar a destinação do edifício. Santo Amore et al. (2015) relatam que, em 2015, a companhia tentou passar no Conselho Municipal de Habitação (CMH) duas moções de voto, propondo utilizar o Hotel Cambridge numa parceria público-privada para a construção de unidades habitacionais (PPP-habitacional). De acordo com a proposta, o poder público cederia o imóvel para a iniciativa privada construir 121 unidades habitacionais cuja destinação seria dividida em 48 unidades para habitação de interesse social (renda familiar de até 5 salários-mínimos) e 73 unidades para habitações de mercado popular (renda familiar entre 5 e 10 salários-mínimos). O parceiro privado ficaria livre para comercializar as unidades voltadas para o mercado popular, enquanto a Prefeitura receberia as unidades de habitação social como contrapartida. Ou seja, além de não dedicar a integralidade das unidades habitacionais produzidas para a população de baixa renda, a proposta da Cohab-SP não priorizaria o atendimento dos sem-teto que já moravam no Cambridge, uma vez que a seleção dos moradores das unidades de habitação social seria feita pela Prefeitura, em vez de conduzida pelo MSTC.

Apesar das seguidas investidas da Cohab-SP, o movimento conseguiu barrar a proposta da PPP-habitacional, por meio de sua participação no Conselho Municipal de Habitação. Ironicamente, a própria Cohab-SP, através do edital de chamamento n. 002/2015, selecionou o MSTC para empreender o *retrofit* (conversão do imóvel para o uso de moradia) do Hotel Cambridge, por meio de recursos do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-Entidades).¹³ No final de 2016, a Prefeitura transferiu a posse do imóvel para o movimento, selando o fim do risco de despejo. No princípio de 2019, o MSTC iniciou as obras de *retrofit* do imóvel que se chamará Residencial Cambridge e contará com 121 unidades de habitação de interesse social (OcupaNews, 2019).¹⁴

O caso da Ocupação do Hotel Cambridge mostra uma interação constante entre o movimento e o Estado. Essa interação é marcada tanto pelo conflito que, em última instância, levou o MSTC a ocupar o Hotel Cambridge; como pela negociação, como no aproveitamento do suporte político e financeiro da Prefeitura para viabilizar a reforma do imóvel através do MCMV-Entidades. Essa dinâmica revela o papel ambivalente do Estado que atua, por um lado, na repressão dos movimentos sociais e na manutenção do *status quo*, e, por outro lado, atende às demandas desses movimentos.

Movimentos de sem-teto e a relação com o Estado

A atuação dos movimentos de sem-teto de São Paulo revela as nuances da participação social institucionalizada no contexto da

política de habitação da cidade. As ocupações de edifícios vagos e subutilizados organizadas por esses movimentos denunciam a especulação imobiliária no Centro de São Paulo e problematizam, de forma radical, a falta de moradia digna para a população pobre da capital paulista, experimentando práticas auto-organizadas no uso, gestão e transformação dos espaços que podem transformar o desenho da política de habitação.

Além da ocupação como ação direta, os movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo utilizam a participação institucionalizada para pautar as suas demandas junto ao Estado, fazendo uso tanto de espaços inventados quanto de espaços convidados de cidadania. No caso específico do MSTC, o movimento foi capaz de obstruir a proposta da PPP-habitacional, por meio de sua participação no Conselho Municipal de Habitação, e, posteriormente, viabilizar a reforma do Hotel Cambridge, inicialmente ocupado, com uso de recursos do MCMV-Entidades.

Tendo em vista que um dos objetivos centrais dos movimentos é transformar a agenda da moradia social no Centro em uma política de habitação consistente e efetivamente implementada pelo Estado, é imprescindível que eles pautem, nos espaços de participação institucionalizada, as suas demandas e propostas. Os movimentos de sem-teto entendem como primordial estarem presentes nos canais de participação do Estado, como os conselhos de habitação, saúde, direitos da criança e do adolescente, entre outros (Blikstad, 2012; Tatagiba, Paterniani e Trindade, 2012). Ocupações e participação institucional são, nesse contexto, marcadas por uma visão estratégica dos movimentos no que diz respeito à relação entre suas demandas e a política

de habitação municipal. Esse tipo de atuação articula ação direta e luta institucional, combinando práticas de curto prazo com práticas de longo prazo e revelando a dialética discutida por Souza (2006, 2012a, 2012b) entre abordagens táticas (no contexto de uma determinada conjuntura) e estratégicas (que visam a transformações estruturais).

As ocupações caracterizam-se como uma ação controversa, cuja legitimidade é frequentemente questionada pelo Estado e por setores da sociedade. Sua legalidade, por exemplo, é objeto de disputa no campo jurídico. Para os sem-teto e demais defensores da agenda de reforma urbana, a legalidade das ocupações está garantida nos Art. 5º (XXII e XXIII) e 6º da Constituição Federal, que estabelecem, respectivamente, a função social da propriedade e o direito à moradia. De acordo com esse ponto de vista, duas razões fundamentais embasam a legitimidade das ocupações. Primeiro, os moradores sem-teto engajam-se nas ocupações organizadas por necessidade – não por má-fé –, uma vez que o Estado não é capaz de garantir o direito à moradia aos mais pobres. Segundo, as propriedades vazias ocupadas pelos movimentos sem-teto descumprem o princípio da função social, ao servirem prioritariamente ao enriquecimento dos proprietários através da especulação imobiliária. Assim, para os movimentos de sem-teto, as ocupações são ao mesmo tempo uma forma de denúncia e de solução; elas dão visibilidade ao problema da especulação imobiliária e da falta de moradia para os mais pobres na cidade de São Paulo, recuperam a função social de imóveis em estado de abandono e fazem as vezes do Estado, ao fornecer uma alternativa de moradia popular à população pobre da cidade.

Silva, Comarú e Silva (2018) apontam, todavia, que essa interpretação sobre a função social da propriedade e o direito à moradia é controversa dentro do Judiciário. Frequentemente, juízes e desembargadores optam por garantir o direito à propriedade, ainda que ela não cumpra sua função social. Já o entendimento sobre o direito à moradia é controverso devido à dimensão ampla do tema que é abordado de maneira sucinta pela Constituição. Segundo os autores, a lei não enuncia a forma com que o direito à moradia deve ser entendido nem estabelece de maneira clara o papel do Estado na sua implementação. Tal indefinição sobre o conteúdo do direito à moradia dá margem a contendas não apenas no campo jurídico, como também nas arenas social e política, em ainda se disputam a legitimidade e efetivação desse direito.

No âmbito da política institucional, as ocupações também são controversas e, muitas vezes, conflitam com o planejamento do Estado no que diz respeito ao uso da terra na área central. Como apontado anteriormente, a destinação da totalidade do Hotel Cambridge para a produção de habitação de interesse social foi objeto de disputa dentro do Conselho Municipal de Habitação. Santo Amore et al. (2015) destacam, por exemplo, o rol de sentidos comuns enumerados pelos representantes da Cohab-SP, a fim de justificar a adoção da PPP-habitacional: a impossibilidade de a Prefeitura usar recursos públicos para viabilizar programas moradia de baixa renda no Centro; a necessidade de se construir parcerias com o setor privado para viabilizar esse tipo de programa; o alto custo de oportunidade de destinar, para o estoque de habitação social, um imóvel localizado numa área central, uma vez que "*com os recursos oriundos da operação,*

poder-se-ia adquirir terrenos na periferia e outros imóveis e produzir mais unidades de habitação social" (ibid.). Ou seja, para uma parte do Estado, usar imóveis bem localizados para atender à demanda de habitação para baixa renda seria um desperdício de recursos.

A proposta de reformar o Hotel Cambridge via parceria público-privada também reflete uma tendência mais ampla da política de habitação do estado e do município de São Paulo, que tem priorizado a formação de parcerias com o setor privado para a produção de habitação de interesse social. Uma das iniciativas mais amplas nesse sentido é a PPP-habitacional do Centro, que concede, ao setor privado, a implantação e a administração de mais de 14.000 unidades habitacionais de interesse social e de mercado popular na região central de São Paulo (Santoro, 2014). Apesar do discurso de ampliação de oportunidades de moradia para a população pobre no Centro, a PPP-habitacional não é um projeto inclusivo. A implementação dessa parceria na região da Estação da Luz, por exemplo, tem sido marcada pela violência do Estado contra a população mais vulnerável da região, incluindo o uso extensivo da força policial, a emissão ilegal de ordens de despejo de moradores e comerciantes e a demolição expressa de imóveis com o objetivo de liberar o espaço para a implementação do projeto urbano pela iniciativa privada.¹⁵ Além disso, as mais de 3.800 moradias previstas na proposta dificilmente beneficiarão a população dos cortiços, pensões e ocupações de sem-teto da região, uma vez que são habitações destinadas a famílias que possuem trabalho formal no Centro e renda de até 10 salários mínimos. Como os residentes mais vulneráveis da Luz não possuem trabalho formal nem fonte de renda fixa, é provável que a

implementação da PPP-habitacional contribua para a expulsão desses moradores da região (Lins e Rolnik, 2018).¹⁶

Além da resistência à implementação de uma política de moradia no Centro direcionada à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, os movimentos de sem-teto também enfrentam a criminalização das ocupações organizadas (e de seus ocupantes) por setores da sociedade. Com frequência, partes do Estado, da mídia e da sociedade civil referem-se aos sem-teto como meros invasores que violam o direito à propriedade privada. Os movimentos, por sua vez, enfatizam que seus assentamentos são ocupações organizadas e se colocam disponíveis para o diálogo e a negociação com o poder público.¹⁷ Nesse sentido, a presença de membros dos movimentos de sem-teto em instituições do Estado – seja nos conselhos de políticas públicas, seja nos tribunais de justiça – é também uma forma de reforçar que seus integrantes são sujeitos autônomos, imbuídos de cidadania e que possuem demandas legítimas baseadas em direitos ratificados pela Constituição.

No Brasil, em que pese o histórico de pressão popular para a institucionalização de diversos espaços e mecanismos de participação, a participação social adquiriu muitas vezes um caráter legitimador de decisões tecnocráticas que canalizavam os interesses de grupos social, econômico e politicamente privilegiados. No entanto, apesar dos seus limites, essa participação institucionalizada pode abrir brechas para agendas e ações que auxiliem na melhoria das condições de vida de grupos social e economicamente vulneráveis. Por um lado, o caso dos movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo demonstra que

a participação junto ao Estado é insuficiente para tornar a habitação um direito concreto e universalizado (Neuhold, 2009; Blikstad, 2012), o que reforça a necessidade de se engajar na ocupação como ação direta. Por outro lado, a inserção dos movimentos nas arenas do Estado é importante por reiterar a legitimidade da pauta da moradia popular no Centro, possibilitando eventuais ganhos, como no caso da destinação do Hotel Cambridge para a moradia social.

Assegurando espaços de participação: consolidando propostas junto à política institucional?

Como pensar o significado das arenas de participação social para ativismos e movimentos hoje? Qual é a relevância dessas arenas, considerando os limites e as contradições apontados ao longo deste trabalho? Por um lado, o avanço de um projeto político calcado no autoritarismo social e na radicalização do neoliberalismo econômico impõe a necessidade de os ativismos e movimentos urbanos reforçarem as práticas socioespaciais que ocorrem independentemente dos espaços concedidos pelo Estado, estabelecendo pontes entre lutas locais, regionais e nacionais. Por outro lado, a atuação desses movimentos junto ao Estado se mostra crucial do ponto de vista estratégico, o que significa preservar a autonomia de suas práticas ao mesmo tempo que se busca garantir ganhos junto ao Estado, por meio da inserção de suas agendas no âmbito da política urbana e habitacional.

O crescimento dos espaços de participação social após a aprovação da Constituição de 1988 indicava a continuidade de um processo de construção democrática que – ainda que lento, heterogêneo, acidentado e, em certos casos, pouco aprofundado – parecia progressivo. Se a participação institucionalizada revelou seus limites ao funcionar como um meio de legitimação de decisões já tomadas em outras instâncias, abafando conflitos ao invés de evidenciá-los e desgastando a força propositiva dos movimentos sociais; a institucionalização desses espaços convidados de cidadania facilitou o engajamento dos movimentos na luta institucional e passou a exigir desses mesmos movimentos uma postura crítica, consciente dos diferentes interesses em jogo e do desequilíbrio de poder, com relação à participação nesses espaços. Assim, participação social e ação direta não são práticas mutuamente excludentes no âmbito do repertório de ação dos movimentos sociais. Pelo contrário, a ação coletiva transita entre os espaços de participação inventados e convidados e articula-se à luta institucional a partir da consciência dos seus limites, o que implica a abordagem dialética dos conjuntos tática/estratégia, conjuntura/estrutura e curto/longo prazos (Souza, 2012a; 2012b).

A luta dos movimentos de sem-teto por moradia digna e pelo direito à cidade em São Paulo apresenta um conjunto de práticas que combinam ação direta (reivindicação, ocupação e autogestão dos edifícios) e a articulação com instâncias do Estado no sentido de pautar demandas e implementar ações que façam a agenda da moradia social no Centro avançar. Nesse sentido, o caso da ocupação do Hotel Cambridge mostra exatamente como o MSTC usou tanto os espaços de

participação institucional (Prefeitura, Conselho de Habitação, MCMV-Entidades), como os espaços inventados de cidadania, para viabilizar a conversão do imóvel em habitação de interesse social.

Num contexto de crescimento do autoritarismo do Estado brasileiro, parece urgente a elaboração de estratégias de luta que articulem ação direta e inserção de demandas populares junto ao Estado, assumindo a participação social como elemento fundamental para a retomada do projeto democrático. Em outras palavras, o momento atual aponta para a necessidade de estratégias de luta que evitem o desmanche das estruturas de participação social – que garantem alguma entrada dos movimentos nas decisões do Estado –, que aprimorem os espaços de participação já existentes e que pressionem pela criação de novos espaços. Afinal, como bem aponta Dagnino (apud Teixeira e Trindade, 2018, p. 273), "qualquer proposta de reconfiguração do Estado que não incorpore e aprofunde a participação da sociedade no poder decisório só reforçará o retrocesso democrático".

Nesse sentido, uma questão crucial a ser enfrentada pelos movimentos sociais e ativismos urbanos contemporâneos é a de *como* fazer a luta institucional ao passo em que a auto-organização e as práticas de autogestão são também desenvolvidas no cotidiano. Sem ter a pretensão de oferecer respostas conclusivas para essa questão, colocamos dois pontos importantes para reflexão. Primeiro, é necessário haver clareza com relação ao projeto político defendido e posto em prática tanto nos espaços inventados quanto nos espaços convidados de cidadania. Mesmo nos casos em que os movimentos se identifiquem em termos político-partidários com atores no comando

do Estado, é necessário distinguir o projeto político do movimento daquele defendido pelo partido no governo, de forma a garantir uma participação institucional crítica e com visão de longo prazo, capaz de consolidar propostas junto à política institucional e de pressionar continuamente a democratização das estruturas do Estado.

Em segundo lugar, é preciso atenção ao surgimento de novas confluências perversas, isto é, a novas disputas políticas sobre o domínio do discurso em torno de determinados conceitos. No campo da luta pelo direito à moradia, por exemplo, o discurso acerca da provisão da habitação de interesse social tem se limitado à construção de novas unidades através da formação de parcerias com o setor privado via PPPs-habitacionais e contrapartidas em projetos de operação urbana consorciada, entre outras formas de associação. A vinculação da pauta da moradia social à produção de novas unidades tem retirado, da agenda de discussão, outras formas de provisão habitacional – como o aluguel social ou a assistência técnica popular – que não incluem necessariamente a promoção da propriedade privada nem a atuação direta das empresas construtoras. Além disso, o mantra em torno

da criação de parcerias com o setor privado tem relativizado o papel do Estado na garantia do direito à habitação e no controle sobre o uso da terra, permitindo que o setor imobiliário continue excluindo ou expulsando a população pobre e em situação de vulnerabilidade social das localizações centrais das cidades.

Se, no início dos anos 2010, concordamos com Souza (2012b) que “a ação direta é uma necessidade; a luta institucional, uma possibilidade”; no contexto atual, em que os espaços de participação legitimados pelo Estado tendem a perder a sua relevância e as suas condições de existência, parece crucial imaginar possibilidades de articulação entre ação direta e luta institucional no sentido de garantir os pontos de diálogo e, ao mesmo tempo, explicitar os conflitos entre movimentos urbanos e forças do Estado. Os movimentos de sem-teto do Centro de São Paulo mostram que a participação nos espaços institucionais é crucial para o processo de luta pelo direito à moradia, uma vez que possibilita a inserção da agenda dos movimentos sociais na pauta das instituições de planejamento e gestão das cidades e cria condições para o aprofundamento da democracia nos processos de tomada de decisão na produção do espaço urbano.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-8017-2934>

University of California, Los Angeles. Luskin School of Public Affairs, Department of Urban Planning. Los Angeles, California, United States.
claramsbois@ucla.edu

[II] <https://orcid.org/0000-0002-8892-3947>

Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura e Urbanismo, Grupo Morar de Outras Maneiras. Belo Horizonte, MG/Brasil.
Common Grounds. Berlim, Alemanha.
ligia.milagres@gmail.com

Notas

- (1) Para uma discussão aprofundada sobre os limites da atuação institucional pró-reforma urbana, ver Maricato (2011) e Klink e Denaldi (2016).
- (2) A eleição de Bolsonaro para a presidência da república em 2018 é, provavelmente, o maior caso de sucesso do ultraconservadorismo no Brasil, desde o retorno do regime democrático. Para um perfil de Jair Bolsonaro, ver Diegues (2016).
- (3) Ver, por exemplo, a exposição de motivos para a aprovação do Decreto n. 9.759/2019, que extingue a Política e o Sistema Nacional de Participação Social. Dentre as razões elencadas pelo então Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, destacam-se o "grande gasto homem/hora de agentes públicos em constantes reuniões de colegiados" e a atuação de "grupos de pressão [...] que se utilizam de colegiados [...] para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente" (Lorenzoni, 2019, pp. 1-2).
- (4) Utilizamos aqui a definição de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 48) que descrevem o autoritarismo social como uma face do autoritarismo que permeia a sociedade latino-americana, representando "uma cultura que legitima as diferenças sociais, que internaliza os códigos que hierarquizam as classes e os grupos sociais e os organizam em categorias com base em seu pertencimento de classe, raça, gênero, região e país" e, acrescentaríamos, orientação sexual.
- (5) Principalmente Cornwall (2004) e Miraftab (2004; 2009). Ver, também, Cornwall (2002) e Miraftab e Wills (2005).
- (6) Os imóveis notificados incluem tanto edifícios inteiros (prédios de escritório, hotéis, etc.), como unidades de apartamentos, lojas, galpões, etc.
- (7) Manoel Del Rio foi militante do movimento sindical e um dos fundadores da Associação dos Trabalhadores da Mooca. Também ajudou a fundar a Frente de Luta pela Moradia (FLM), uma coalizão de movimentos de sem-teto estruturada na reivindicação do direito à moradia digna na Região Metropolitana de São Paulo.
- (8) O Movimento dos Sem-Teto dos Centro (MSTC) é uma organização de sem-tetos que atua na cidade de São Paulo. O movimento foi fundado em 2000 a partir de uma dissidência do movimento de cortiços. Desde então, o MSTC organiza pessoas de baixa e baixíssima renda na ocupação de imóveis vagos e subutilizados majoritariamente localizados no Centro. Segundo a coordenadoria do MSTC, em 2017, o movimento organizava 12 ocupações – 10 delas localizadas no centro – que abrigavam cerca de 900 famílias (comunicação pessoal, agosto de 2017).
- (9) Sobre o processo de ocupação do Hotel Cambridge e o uso do seu espaço pelas famílias, ver Stevens (2017).
- (10) Carmen Silva ajudou a fundar o MSTC e, atualmente, está na coordenação do movimento.
- (11) A Ocupação Prestes Maia é a maior ocupação organizada por sem-tetos na América Latina, abrigando cerca de 480 famílias (Santandreu, 2018). A Ocupação recebeu inúmeras ordens de despejo, uma delas efetivamente executada em 2007. Em 2010, o movimento de sem-teto ocupou novamente o edifício, uma vez que ele havia permanecido inutilizado. Em 2015, a Prefeitura desapropriou o imóvel com o fim de transformá-lo em habitação de interesse social para as famílias ocupantes (Redação RBA, 2015).

- (12) Gilberto Kassab (Democratas, DEM/Partido Social Democrático, PSD) governou a cidade de São Paulo no período de 2006 a 2013.
- (13) O MCMV-Entidades é uma modalidade especial do Programa Minha Casa Minha Vida destinada à produção habitacional para a famílias de baixa e baixíssima renda, através de empreendimentos geridos pelos movimentos de moradia.
- (14) Outro fator crucial para viabilizar o empreendimento é a parceria histórica entre o MSTC e a assessoria técnica Peabiru que desenvolveu o projeto de reabilitação do edifício.
- (15) Dois eventos dramáticos que marcaram a implementação da PPP-habitacional na região da Luz foram a operação policial que desbaratou a concentração de usuários de drogas conhecida como Cracolândia e a demolição de uma pensão com moradores dentro, ambos incidentes ocorridos em maio de 2017.
- (16) Para uma discussão mais aprofundada sobre as PPPs para a produção de HIS em São Paulo, ver Santoro, Lima e Mendonça (2018). Sobre os conflitos na região da Luz e o impacto da PPP-habitacional nessa região, ver Lins e Rolnik (2018).
- (17) Carmen Silva, comunicação pessoal, agosto de 2017.

Referências

- APPADURAI, A.; HOLSTON, J. (1996). Cities and citizenship. *Public Culture*, v. 8, n. 2, pp. 187-204.
- AQUINO, C. R. F. D. (2010). *A construção do Centro de São Paulo como arena política dos movimentos de moradia*. Disponível em: <https://journals.openedition.org/pontourbe/1556>. Acesso em: 30 set 2016.
- BOIS, M. C. M. S. (2013). *Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e o poder sobre a deliberação das diretrizes, planos e programas da Política Municipal de Habitação*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- BLIKSTAD, K. D. (2012). *O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação*. Dissertação de mestrado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- BRACONI, J. C. (2017). *A disputa pela moradia na região central de São Paulo: uma análise das ocupações Prestes Maia, Mauá e Cambridge*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1º abr 2019.
- CALDEIRA, T. P.; HOLSTON, J. (2015). Participatory urban planning in Brazil. *Urban Studies*, v. 52, n. 11, pp. 2001-2017.
- CAVALCANTI, G. C. V. (2006). *Uma concessão ao passado: trajetórias da união dos movimentos de moradia de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- CORNWALL, A. (2002). Locating Citizen Participation. *IDS Bulletin*. Brighton, v. 33, n. 2, pp. 1-X.
- _____. (2004). Introduction: New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation. *IDS Bulletin*. Brighton, v. 35, n. 2, pp. 1-10.
- DAGNINO, E. (2004). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*. Florianópolis, v. 3, n. 5, pp. 139-164.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (2006). La Disputa por la construcción democrática en la América Latina. *Cuadernos para la Democratización*, v. 3. Juárez, Ciesas.
- DIEGUES, C. (2016). Direita, volver: pré-candidato à presidência, Jair Bolsonaro coloca o ultraconservadorismo no jogo eleitoral. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/direita-volver/>. Acesso em: 9 abr 2019.
- FERNANDES, E. (2011). Implementing the urban reform agenda in Brazil: Possibilities, challenges, and lessons. *Urban Forum*, v. 22, n. 3, pp. 299-314.
- FJP – Fundação João Pinheiro (2018). *Déficit Habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- HOLSTON, J. (1999). "Spaces of insurgent citizenship". In: HOLSTON, J. (org.). *Cities and Citizenship*. Durham, Duke University Press.
- KLINK, J.; DENALDI, R. (2016). On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 15, n. 4, pp. 402-417.
- LINS, R. D.; ROLNIK, R. (orgs.) (2018). *Observatório das remoções 2017-2018: relatório bianual*. São Paulo, FAU-USP.
- LORENZONI, O. D. (2019). *Exposição de Motivos n. 19*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf. Acesso em: 24 abr 2019.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MARQUES, E. C. L. (2014). A metrópole de São Paulo no início do século XXI. *Revista USP*. São Paulo, n. 102, pp. 23-32.
- _____. (2017). Em busca de um objeto esquecido. A políticas e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, pp. 1-18.
- MIRAFETAB, F. (2004). Invented and invited spaces of participation: neoliberal citizenship and feminist's expanded notion of politics. *Wagadu: Journal of Transnational Women's and Gender Studies*, v. 1, pp. 1-7.
- _____. (2006). Feminist praxis, citizenship and informal politics: reflections on South Africa's anti-eviction campaign. *International Feminist Journal of Politics*, v. 8, n. 2, pp. 194-218.
- _____. (2009). Insurgent planning: situating radical planning in the global south. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50.
- MIRAFETAB, F.; WILLS, S. (2005). Insurgency and spaces of active citizenship: the story of Western Cape anti-eviction campaign in South Africa. *Journal of Planning Education and Research*, v. 25, n. 2, pp. 200-217.
- NEUHOLD, R. D. R. (2009). *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- OCUPANEWS (2019). Não é sorte não, é luta. Disponível em: <https://www.facebook.com/OcupaNews/photos/a.261872540987048/547851919055774/?type=3&theater>. Acesso em: 1º abr 2019.
- PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo (2016). Plano Municipal de Habitação de São Paulo: Caderno para Discussão. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>. Acesso em: 1º abr 2019.
- ____ (2017). Mapa Digital da Cidade de São Paulo: Legislação Urbana, Imóveis Notificados. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso em: 2 abr 2019.
- REDAÇÃO RBA – Rede Brasil Atual (2015). Haddad desapropria edifício Prestes Maia e vai destiná-lo à moradia popular. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2015/10/haddad-desapropria-edificio-prestes-maia-e-vai-destina-lo-a-moradia-popular-5496.html>. Acesso em: 14 mar 2019.
- ROLNIK, R. (2013). Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities. *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 5, n. 1, pp. 54-64.
- SANTANDREU, A. (2018). *Edifício Prestes Maia, o maior símbolo das ocupações na América Latina*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2018/05/10/edificio-prestes-maia-o-maior-simbolo-das-ocupacoes-na-america-latina.htm>. Acesso em: 14 mar 2019.
- SANTO AMORE, C. et al. (2015). *Hotel Cambridge: por que não é possível construir HIS no centro de São Paulo?* Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/06/24/hotel-cambridge-por-que-nao-e-possivel-construir-habitacao-de-interesse-social-no-centro-de-sao-paulo/#more-1072>. Acesso em: 6 mar 2019.
- SANTORO, P. F. (2014). *O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo*. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>. Acesso em: 13 mar 2019.
- SANTORO, P. F.; LIMA, P.; MENDONÇA P. (2018). “Parcerias Públicos-Privadas e Habitação Social: Vínculos Perversos”. In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado Capital: Estruturação Urbana e Resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAU-USP.
- SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (2017). *Município de São Paulo e o Mercado de Trabalho*. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/01/MSP_Indicadores_25jan_2.pdf. Acesso em: 1º abr 2019.
- SILVA, E. A.; COMARÚ, F. A.; SILVA, S. J. (2018). Direito à moradia e judicialização: atuação da Defensoria Pública Paulista. *Revista Estudos de Sociologia*. Araraquara, v. 23, n. 45, pp. 81-98.
- SOUZA, M. L. (2006). Social movements as ‘critical urban planning’ agents. *City*, v. 10, n. 3, pp. 327-342.
- ____ (2012a). *Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese?* (1ª parte). Disponível em: <http://passapalavra.info/2012/04/56901/>. Acesso em: 6 fev 2019.
- ____ (2012b). *Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese?* (2ª parte). Disponível em: <http://passapalavra.info/2012/04/56901/>. Acesso em: 6 fev 2019.
- STEVENS, J. (2017). “Occupied city: Hotel Cambridge and central São Paulo between urban decay and resurrection”. In: CAIRNS, G.; ARTOPOULOS, G.; DAY, K. (orgs.). *From conflict to inclusion in housing: interaction of communities, residents and activists*. Londres, UCL Press.

TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. Z.; TRINDADE, T. A. (2012). Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo. *Opinião Pública*. Campinas, v. 18, n. 2, pp. 399-426.

TEIXEIRA, A. C.; TRINDADE, T. A. (2018). Participação e projetos políticos: os horizontes da democracia brasileira – Entrevista com Evelina Dagnino. *Ideais*. Campinas, v. 9, n. 1, pp. 249-274.

TRINDADE, T. A. (2014). *Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

VARSAANYI, M. W. (2006). Interrogating “urban citizenship” vis-à-vis undocumented migration. *Citizenship Studies*, v. 10, n. 2, pp. 229-249.

Texto recebido em 16/jun/2019

Texto aprovado em 7/abr/2020

Posições e segmentos de classes sociais na Região Metropolitana de Natal na década de 1990

Positions and segments of social classes in the Metropolitan Region of Natal in the 1990s

Marconi Gomes da Silva [1]

Resumo

A década de 1990, considerada a segunda década perdida, apresentou baixa dinâmica produtiva e do mercado de trabalho no Brasil e na Região Metropolitana de Natal (RMN). No presente artigo, considera-se que o mercado de trabalho apresenta as classes sociais cada vez mais segmentadas. Seguindo essa perspectiva, este trabalho baseou-se em Santos (2002) para estudar a segmentação no mercado de trabalho como *proxy* das posições e segmentos de classes sociais na realidade estudada. A hipótese norteadora do trabalho é que a posse de ativos materiais assim como qualificação e posições de mando são cruciais para assumir melhores posições na estrutura de classes do ponto de vista da distribuição. A análise dos dados empíricos permite aumentar o grau de confiança na hipótese formulada.

Palavras-chave: estrutura ocupacional; mercado de trabalho; classes sociais; segmentos sociais; Região Metropolitana de Natal.

Abstract

The 1990s, seen as the second lost decade, presented low dynamics of production and of the labor market in Brazil and in the Metropolitan Region of Natal (Northeastern Brazil). In this article, we consider that the labor market shows that the social classes are becoming increasingly segmented. Following this perspective, the article was based on Santos (2002) to study the segmentation of the labor market as a proxy for positions and segments of social classes in the analyzed reality. The hypothesis that guides the article is that possession of material assets, as well as qualification and command positions, are crucial to take on better positions in the structure of classes from the distribution standpoint. The analysis of the empirical data allows to increase the level of trust in the formulated hypothesis.

Keywords: occupational structure; labor market; social classes; social segments; Metropolitan Region of Natal.

Breve introdução teórica e metodológica ao tema das classes sociais na contemporaneidade

Vários são os estudos que têm abordado as classes sociais em sociedades capitalistas no período recente, ou seja, da década de 1970 até o final do segundo e início do terceiro milênio. Dentre eles, podem ser destacados: *A estrutura de classes das sociedades avançadas* (Giddens, 1975); *As classes sociais no capitalismo de hoje* (Poulantzas, 1978); *A nova classe média* (Mills, 1979); *Classe, crise e o Estado* (Wright, 1981); *The debate on classes* (Wright et al., 1989); *Class counts* (Wright et al., 1997); *Trabalho e capital monopolista* (Braverman, 1977); *Aspectos da crise social no Brasil dos anos oitenta e noventa* (Quadros, 2003); *Espacialização de classes no Brasil* (Maia, 2006).

Em que pese a importância das obras supracitadas à compreensão das classes sociais na contemporaneidade, destaca-se aqui, em decorrência dos propósitos do presente artigo, o estudo realizado por Santos (2002), intitulado *Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda*. Nesse estudo, Santos utiliza como principal autor de referência Erik Olin Wright e como base empírica as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (Pnads), realizadas nos anos de 1982 e 1986 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para elaborar um mapeamento da estrutura de classes sociais no Brasil. A ideia aqui defendida é que o autor conseguiu uma excelente aproximação da estrutura de classes no Brasil a partir da base empírica já referida, e, por esse motivo, o estudo em pauta constitui-se como

suporte fundamental para o presente artigo, embora este tenha por base empírica os censos demográficos.

A princípio, é importante destacar que Santos efetuou vários ajustamentos às tipologias utilizadas por Wright, sobretudo em decorrência das especificidades das fontes de dados utilizadas. Entretanto, neste item do artigo, não cabe tratar de tais modificações, mas do cerne do tratamento teórico utilizado pelo autor. Assim, procede-se, a seguir, a uma breve aproximação da elaboração teórica de Erik O. Wright tendo como base o texto destinado ao referencial teórico apresentado por Santos (ibid.).

Embora tivesse preocupação com o estudo do conjunto das classes sociais, Wright precisou dar atenção especial a uma temática cara ao pensamento marxista: as classes médias. Dado que as classes médias constituem assunto controverso na literatura marxista, é necessário destacar que Wright se posicionou no debate como defensor da perspectiva segundo a qual as classes médias se caracterizam, a princípio, por representarem “localizações contraditórias dentro das relações de classe”, sendo o caráter contraditório das localizações decorrente do compartilhamento de “características relacionais de duas classes distintas”. O primeiro mapa de classes foi elaborado levando em consideração os processos de dominação e subordinação dentro da produção a partir da posse de capital monetário, de capital físico e de “trabalho” (ibid., p. 38).

Em seguida, Wright passou a considerar a exploração como o centro da sua análise de classe, sendo a ideia-chave a de que “a exploração material é determinada pelas desigualdades na distribuição dos ativos produtivos” (ibid., p. 38). Então, a posse de tais ativos tenderia a gerar interesses antagônicos,

pois determinados segmentos sociais passam a desfrutar de boas condições de vida às expensas de outros. O entendimento é que os “Ativos produtivos são fatores ou recursos produtivos geradores de renda”. Segundo essa acepção de ativos, a ideia de exploração seria, então, aplicável tanto aos proprietários de meios de produção, como a alguns segmentos das classes médias, relativamente aos produtores da riqueza social por serem detentores de ativos de qualificação. Seria, nesse sentido, a desigualdade na distribuição desses ativos, a base para as “transferências de trabalho excedente” e para a estrutura de classes e os conflitos de classes (ibid., p. 43). Embora chame a atenção para o fato de que “as diversas dimensões da desigualdade social não possam ser reduzidas à desigualdade de classes”, considera que “as relações de classe jogam um papel decisivo na moldagem das outras formas de desigualdade”, como é o caso da desigualdade de renda, pois “as posições de classe moldam a forma como outras causas influenciam a renda” (ibid., p. 44).

Wright trabalhou também com a ideia de que no capitalismo, além da exploração capitalista, havia espaço para a exploração não propriamente capitalista, embora lhe fosse subordinada. Então, ganha importância a ideia de “localizações contraditórias de classe”. Essas localizações seriam exercidas pelos integrantes das posições intermediárias em função da “existência de ativos organizacionais”. Considera a organização um ativo por implicar a “tomada de decisão coordenadora sobre uma complexa divisão técnica do trabalho” (ibid., p. 44). Nesse contexto, o papel exercido pelos gerentes seria fundamental, em decorrência da participação nas relações de dominação e da “*localização privilegiada*

de apropriação [...] dentro das relações de exploração” (Santos, 2002, p. 45); tal papel lhe garante “a percepção de ‘rendas de lealdade’” (ibid., p. 45).

Santos (ibid.) apresentou duas versões das tipologias de classe elaboradas por Wright, sendo uma denominada “básica” e a outra “desenvolvida”. Alude, inicialmente, à diferença entre classes e localizações ou posições de classe. Afirma: as “classes caracterizam-se pela sua localização dentro das relações sociais de produção” enquanto as localizações ou “ocupações representam posições definidas no âmbito das relações técnicas de produção” (ibid., p. 47); “as localizações de classe estão sempre estruturalmente interconectadas às relações de classe”, por isso “a noção de estrutura de classes designa a organização de conjunto de relações e localizações de classe” (ibid., p. 50).

A tipologia de classes elaborada por Wright referente às sociedades capitalistas teve, no caso da versão básica, seis localizações de classe, enquanto, na versão desenvolvida, teve doze localizações (ibid.). Em ambos os casos, as tipologias foram elaboradas “em função da apropriação diferenciada de ativos em meios de produção, ativos de qualificação e relação com o exercício de dominação dentro da produção (caracterizados antes como ativos organizacionais)”. Afirma Santos (ibid., p. 49) que “a parte crítica [...] encontra-se [...] nas divisões internas entre os assalariados”.

Pelo fato de a tipologia desenvolvida constituir-se aprofundamento da tipologia básica, a referência será àquela, por ser mais ampla. A primeira distinção quanto às posições de classes diz respeito ao controle dos meios de produção. Segundo esse critério classificatório, têm-se, de um lado, os proprietários ou

detentores de meios de produção e, de outro, os não proprietários ou trabalhadores assalariados. No caso dos proprietários de meios de produção ou de ativos materiais, as posições de classe são: burguesia, pequenos empregadores e pequena burguesia. O critério fundamental utilizado na classificação é o aporte de capital. No caso da primeira posição, a burguesia, têm-se aqueles cujo aporte de capital é suficientemente grande, de modo que lhes permite viver exclusivamente do trabalho de outrem. No caso da segunda, o aporte de capital atinge uma magnitude que permite empregar pessoas, mas impõe ainda a necessidade de “trabalhar”. A terceira posição diz respeito a detentores de meios de produção, cujo aporte é insuficiente para empregar pessoas. Já a classe considerada intermediária ou classe com posição contraditória tem as suas posições de classe definidas pelo critério de relação com a autoridade. São seis as posições nas quais são classificados gerentes e supervisores. Essas posições são adjetivadas de especialistas, qualificados e não qualificados e, portanto, como resultado, têm-se três tipologias para gerentes e três para supervisores. As posições de gerentes e supervisores caracterizam-se pelo exercício de algum nível de autoridade em relação aos trabalhadores. Entretanto, o caráter distintivo de tais posições é que, se os supervisores assumem posição de autoridade sobre os trabalhadores, os gerentes caracterizam-se por exercer também autoridade sobre segmentos subordinados e por participarem da tomada de decisões estratégicas nas organizações. Por fim, na tipologia de classes em pauta, têm-se os segmentos compostos pelos não gerentes especialistas, os trabalhadores qualificados e, na base da estrutura, os trabalhadores não qualificados.

Santos, além de apresentar uma resenha das “críticas ao esquema de classes de Erik Olin Wright”, procedeu, ainda, a uma reelaboração das tipologias daquele autor, considerando as especificidades das fontes de que fez uso e, ademais, levando em consideração as especificidades da realidade que se constituiu em objeto do seu estudo. Finalizando, é importante destacar que Santos defende a relevância do trabalho de Wright, sobretudo por se tratar de estudo voltado à “pesquisa empírica sistemática” e por se tratar de teoria e tipologia que “inscrevem-se em uma obra aberta e em progresso” (ibid., p. 68). Foi com base nessa avaliação que Santos utilizou Erik Olin Wright como autor de referência para o estudo de posições de classe no Brasil. Igual razão é levada em consideração com relação ao estudo de Santos (2002) para a construção das tipologias das posições de classe apresentadas no próximo item do estudo.

Considerações metodológicas sobre a temática das classes sociais com base nos censos demográficos

A presente parte do estudo tem caráter eminentemente empírico e destaca apenas as pessoas ocupadas, com base nos microdados dos censos demográficos, sob a perspectiva das posições e dos segmentos de classe. Considera-se que a estrutura presente no mercado de trabalho se constitui uma boa aproximação do que ocorre na sociedade.

Coerentemente com a orientação teórica da pesquisa, tendo como âncoras Marx e autores marxistas, a opção foi por tomar como

tipologia de referência a utilizada por Santos (2002). O autor baseou-se em estudos elaborados por Erik Olin Wright para proceder à organização dos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) de 1981 e 1996. Porém, como o estudo ora desenvolvido baseia-se nos censos demográficos, foi necessário fazer uso adicional do trabalho desenvolvido pela Comissão Nacional de Classificação (Concla) – criada para o monitoramento, a definição de normas de utilização e a padronização das classificações estatísticas nacionais – para efetuar a sistematização das informações alusivas ao ano de 2000, uma vez que, nesse ano, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utilizou novas classificações para as atividades econômicas e as ocupações. Por conseguinte, foi necessário observar se ocorreu desagregação ou agregação das ocupações constantes no Censo Demográfico de 1991 (IBGE, 1991) para promover a distribuição das pessoas ocupadas segundo os segmentos de classes.¹

É verdade que as pessoas desde o nascimento se encontram implicadas em diferenças sociais e, portanto, integram distintas classes sociais. Por esse motivo, Santos (ibid.) apresentou dois mapeamentos de posições de classe. Em um deles posicionou o indivíduo ativo e ocupado no mercado de trabalho e, em outro, considerou as pessoas de referência das famílias. Na presente pesquisa, a opção foi feita apenas pelo posicionamento das pessoas ativas e ocupadas no mercado de trabalho nos períodos de referência dos censos demográficos.

O critério norteador utilizado para a localização das pessoas, segundo a posição e os segmentos de classes, foi o controle de ativos produtivos, sendo estes entendidos como “fatores ou recursos produtivos geradores de

renda” (ibid., p. 43). Na realidade, os ativos podem ser redefinidos como fatores que possibilitam participar do processo de produção ou de prestação de serviços e da apropriação da renda gerada em um período de referência.

As categorias que expressam as posições na ocupação, tal como afirmou Santos (ibid.) referindo-se às informações das Pnads, dizem respeito a formas históricas da divisão do trabalho em sociedades capitalistas. Partindo-se dessa constatação, as posições de empregador, conta própria e empregado são tomadas como básicas para a construção da tipologia de posições e segmentos de classe. Além de tais posições, considera-se, também, o controle sobre os ativos – de capital, de ordem organizacional, de qualificação ou com fundamento no trabalho “simples” –, que permite participação na produção e na prestação de serviços, bem como a participação da distribuição da renda.

Com base em tais critérios, os grupos ocupacionais constantes dos Censos Demográficos de 1991 (IBGE, 1991) e de 2000 (IBGE, 2000) foram distribuídos por vinte segmentos de classe. Destaca-se que são 381 e 510, as quantidades de grupos ocupacionais constantes, respectivamente, dos Censos Demográficos de 1991 e 2000. A posição de *Empregador* foi definida pelo controle de ativos de capital que permitem empregar pessoas. O segmento dos *Grandes empregadores* compreende os detentores de grandes aportes de capital, implicando comando sobre uma grande quantidade de trabalhadores. O segmento dos *Pequenos empregadores* mais capitalizados é composto por empregadores que detêm aportes menores de capitais, mas que permitem viver apenas do trabalho de outrem. Por sua vez, os *Pequenos empregadores* menos capitalizados são detentores de aportes ainda menores

de capital e geralmente se envolvem diretamente com as atividades nas quais atuam, pelo fato de não conseguirem viver exclusivamente do trabalho de outrem.

A posição de *autoempregado*, identificada normalmente com a ocupação na condição de “conta própria”, dada a grande diversidade de atividades desenvolvidas, foi segmentada, a princípio, levando-se em consideração o fato de os “conta própria” serem detentores ou não de “ativos de qualificação”. Os detentores de ativos de qualificação credenciada foram classificados como *autoempregados especialistas* e os não detentores, a princípio, foram classificados como *autoempregados não especialistas* em atividades rurais e urbanas. Os primeiros foram classificados como *autoempregados na agropecuária* pelo fato de se envolverem diretamente com essas atividades. Os *autoempregados urbanos* foram definidos com base nos “aportes de capital” que detinham, por isso foram classificados em *autoempregados capitalizados* e *autoempregados descapitalizados*.

A condição de *trabalhador* é assumida pelos que atuam como empregados. Trata-se de um agrupamento muito heterogêneo no que concerne aos fatores que propiciam a participação na produção e na prestação de serviços e, por conseguinte, na apropriação da renda. Uma parcela dos empregados é detentora de “ativos organizacionais”, o que permite o exercício de autoridade em ambiente empresarial, por delegação dos efetivos mandatórios, ou em instituições públicas. Logo, esse conjunto é integrado por trabalhadores que atuam como *dirigentes do setor privado* ou como *dirigentes do setor público*. É verdade que cada um desses segmentos é passível de nova segmentação, considerando-se a natureza do

cargo ou a função exercida ou em decorrência de qualificação credenciada.

Parte do contingente dos trabalhadores tem participação na produção ou prestação de serviços, fundamentalmente, em decorrência do fato de deterem ativos de qualificação. Os detentores de qualificação credenciada, “qualificações escassas” ou que dominam “sistemas peritos” foram considerados como *trabalhadores especialistas* (ibid., p. 95). Um outro grupo com inserção “produtiva” baseada em ativo de qualificação é o dos *trabalhadores qualificados*. Entretanto, embora não sejam detentores de qualificações credenciadas, caracterizam-se por constituírem uma força de trabalho com maior grau de complexidade comparativamente aos segmentos em atividades consideradas menos complexas.

Os *trabalhadores manuais* caracterizam-se por serem destituídos de meios de produção e de ativos em qualificação, bem como por assumirem posição subordinada na estrutura de poder nos estabelecimentos em que atuam. Constituem uma aproximação do contingente de trabalhadores proletarizados. No presente estudo, foram classificados como *trabalhadores manuais na agropecuária*, *trabalhadores manuais na indústria* e *trabalhadores manuais ou em funções subalternas nos serviços*.

Os *trabalhadores não manuais de rotina* exercem ocupações de natureza elementar e que não requerem necessariamente formação educacional com nível elevado, tendo, por isso, na sua composição, participações relevantes de trabalhadores envolvidos com atividades administrativas rotineiras. Diversamente, os *trabalhadores não manuais de rotina mais graduados* distinguem-se pelo nível educacional mais elevado e pelo exercício de funções de confiança, fazendo jus, normalmente, a gratificações.

O segmento dos *trabalhadores domésticos* tem como característica básica o envolvimento com a “produção” de valores de uso para pessoa física ou família frequentemente, embora não exclusivamente, em ambiente domiciliar.

Aborda-se, finalmente, o segmento dos *trabalhadores não remunerados*. Na realidade, esse segmento de trabalhadores não tem função definida no contexto da divisão do trabalho, apesar da forte recorrência e ampliação na contemporaneidade. É verdade que os trabalhadores não remunerados podem atuar em ajuda a pessoas na condição de empregador, de autoempregado ou trabalhador, porém a atuação mais recorrente tem sido em ajuda a autoempregados, em atividades agropecuárias ou urbanas em situação de precariedade, com vistas à obtenção da renda familiar.

A breve retomada dos procedimentos centrais que nortearam a construção da tipologia de classes foi realizada com o propósito de situar o leitor quanto à sistematização dos dados sobre a estrutura de posições e segmentos de classe. Portanto, pode-se proceder à abordagem empírica do objeto de investigação do estudo.

A estrutura ocupacional segundo a perspectiva de posições e segmentos de classes sociais da Região Metropolitana de Natal na década de 1990

Pelos dados da Tabela 1, constata-se que de 1991 a 2000 ocorreu uma pequena modificação na estrutura das posições de

empregadores, autoempregados e trabalhadores na Região Metropolitana de Natal. A quantidade de empregadores passou de 8.208 para 10.734 pessoas, e a participação relativa de 2,7% para 2,8% dos respectivos quantitativos nos anos de 1991 e 2000. Consta-se que, enquanto o número de empregadores cresceu a uma média de 3,1%, o rendimento médio desse contingente cresceu a uma média de 7,8% ao ano – tendo o rendimento médio passado de 11,0 para 21,5 salários-mínimos mensais.²

O quantitativo dos *autoempregados* passou de 63.661 para 83.028 pessoas, e as participações relativas de 21,0% para 21,6%. O crescimento do número de pessoas foi de 3,0%, porém o rendimento médio cresceu apenas 3,6% ao ano, por isso o rendimento médio passou de 2,7 para 3,7 salários-mínimos.

No caso dos *trabalhadores*, o contingente passou de 231.011 para 291.083 pessoas, e a participação relativa de 76,3% para 75,6%. As taxas de crescimento no período foram de 2,6%, no caso do quantitativo das pessoas, e de apenas 0,5% ao ano, no caso do rendimento médio, de modo que este passou de 3,1 para 3,2 salários-mínimos mensais, aproximadamente. Em que pese algum dinamismo do mercado de trabalho no período, constata-se a ocorrência de uma relativa estabilidade no que concerne às participações das posições de classe dos empregadores, autoempregados e dos trabalhadores. Além disso, ocorreram modificações acentuadas nos rendimentos médios dos três agrupamentos de pessoas ocupadas. Enquanto o rendimento médio dos *trabalhadores* cresceu 19,1%, em todo o período, no caso dos *autoempregados* o crescimento foi de 37,2% e, no dos *empregadores*, foi de 95,8%, demonstrando que o grande dinamismo dos rendimentos ocorrido no

mercado de trabalho da Região Metropolitana de Natal, comparativamente ao do Rio Grande do Norte e ao Brasil, teve nos *empregadores* os maiores ganhadores.

Com vistas à obtenção de uma compreensão mais acurada da estrutura de classe durante a década de 1990, procede-se à segmentação das três posições já aludidas. O segmento dos *grandes empregadores* permaneceu inalterado durante toda a década de 1990, em torno de 2.030 pessoas. Por esse motivo, sua participação relativa oscilou de 0,7% para 0,5% de 1991 a 2000. É necessário destacar a impossibilidade de operacionalizar

a quantidade dos *grandes empregadores* segundo o critério do emprego de 100 ou mais pessoas, conforme se pretendia, em decorrência de limitações nos censos. Logo, os grandes empregadores estão representados no grupo dos que empregaram 10 ou mais pessoas em 1991 e 11 ou mais pessoas no ano de 2000. Certamente, não restam dúvidas quanto à diminuta parcela que o segmento dos grandes empregadores representou da população ocupada na Região Metropolitana de Natal, a exemplo do que ocorreu em meados da década de 1990 na pesquisa realizada por Santos (2002).

Tabela 1 – Tipologia de posições e segmentos de classe - RMNatal (1991 e 2000)

Posições/segmentos de classe	Pessoal ocupado				Rendimento médio		Variação anual (%)	
	1991		2000		1991	2000	Pessoal ocupado	Rendimento médio
	Quantidade	%	Quantidade	%				
Empregadores	8.208	2,7	10.734	2,8	10,9	21,52	3,1	7,8
Grandes empregadores	2.031	0,7	2.028	0,5	16,93	41,33	(0,0)	10,5
Pequenos empregadores mais capitalizados	3.995	1,3	4.453	1,2	9,44	22,85	1,2	10,4
Pequenos empregadores menos capitalizados	2.183	0,7	4.254	1,1	8,28	10,68	7,8	2,9
Auto-empregados	63.661	21,0	83.028	21,6	2,66	3,65	3,0	3,6
Auto-empregados na agropecuária	7.461	2,5	5.900	1,5	1,62	1,69	(2,6)	0,5
Auto-empregados urbanos descapitalizados	35.535	11,7	43.843	11,4	1,12	1,19	2,4	0,6
Auto-empregados urbanos capitalizados	19.621	6,5	29.544	7,7	5,17	6,15	4,7	2,0
Auto-empregados especialistas	1.044	0,3	3.742	1,0	15,26	15,84	15,4	0,4
Trabalhadores	231.011	76,3	291.083	75,6	3,05	3,19	2,6	0,5
Trabalhadores - dirigentes do setor privado (credenciados)	1.456	0,5	2.214	0,6	15,52	13,33	4,8	(1,7)
Trabalhadores - dirigentes do setor privado (não credenciados)	6.006	2,0	5.950	1,5	5,67	5,81	(0,1)	0,3
Trabalhadores - dirigentes do setor público (credenciados)	1.648	0,5	1.122	0,3	13,89	17,47	(4,2)	2,6
Trabalhadores - dirigentes do setor público (não credenciados)	1.365	0,5	840	0,2	6,74	8,35	(5,3)	2,4
Trabalhadores especialistas	9.373	3,1	12.994	3,4	13,61	14,48	3,7	0,7
Trabalhadores qualificados	16.128	5,3	32.981	8,6	5,69	5,16	8,4	(1,1)
Trabalhadores manuais na agropecuária	13.501	4,5	7.799	2,0	0,93	1,22	(6,0)	3,2
Trabalhadores manuais na indústria	41.673	13,8	45.254	11,8	1,75	1,69	0,9	(0,4)
Trabalhadores manuais/funções subalternas nos serviços	70.876	23,4	92.098	23,9	2,15	2,14	3,0	(0,1)
Trabalhadores não manuais de rotina	35.268	11,6	38.085	9,9	2,69	2,71	0,9	0,1
Trabalhadores não manuais mais graduados	8.353	2,8	13.682	3,6	5,61	4,49	5,7	(2,5)
Trabalhadores domésticos	23.068	7,6	30.457	7,9	0,78	1,00	3,2	2,9
Trabalhadores sem remuneração	2.298	0,8	7.607	2,0	–	–	14,4	–
Total	302.880	100,0	384.845	100,0	3,19	3,80	2,7	2,0

Fonte: Censo Demográfico, IBGE, 1991 e 2000 (Microdados).

A permanência quantitativa do segmento dos grandes empregadores revela, de certo modo, a existência de “barreiras à entrada” nesse grupo, sendo o óbice fundamental o controle de ativos de capital que se traduz em propriedade rural ou em fábricas, estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços diversos.

No que concerne aos rendimentos, constatou-se que os *grandes empregadores* constituíram o segmento de classe que recebeu os maiores valores nos dois anos, bem como obteve os maiores acréscimos dessa variável no período. O rendimento médio passou de quase 17, em 1991, para pouco mais de 41 salários-mínimos mensais, em 2000, implicando uma taxa de crescimento de 10,5% ao ano e de 144% em todo o período, colocando os grandes empregadores na situação de maiores beneficiários na divisão da renda gerada na Região Metropolitana de Natal na década de 1990. Esse resultado foi, certamente, decorrente de uma expansão econômica relativamente baixa, mas também da existência de grande contingente de desempregados e de um excedente estrutural de força de trabalho em âmbito local, bem como de um ambiente institucional e político pouco propício ao exercício de ações reivindicatórias por parte dos trabalhadores.

É importante ainda destacar, pondo em foco apenas o último ano do período estudado (2000), que, no plano dos subsetores de atividade, as maiores participações relativas dos grandes empregadores ocorreram nos *serviços distributivos* (35,7%) e na *indústria de transformação, construção civil e pesada e serviços de utilidade pública* (20,4%), enquanto as menores frequências ocorreram na *agropecuária* (5,9%) e na *indústria extrativa mineral* (1,1%).

Tais dados denotam que as atividades urbanas se constituíram o lócus privilegiado de acumulação de riqueza, no período em pauta, comparativamente às atividades não urbanas.

Os demais empregadores são os *pequenos empregadores mais capitalizados* e os *pequenos empregadores menos capitalizados*. Foram considerados como mais capitalizados os que empregaram de 3 a 9 pessoas, em 1991, e que empregaram de 3 a 10, em 2000; e considerados menos capitalizados, em ambos os anos, os que empregaram 1 ou 2 pessoas. Esclarece-se que os grupos não foram rigorosamente os mesmos nos dois anos, em decorrência da forma como os dados encontram-se organizados nas fontes da pesquisa. A ideia de segmentação dos pequenos empregadores teve como propósito separar os empregadores que não têm condições de viver exclusivamente do trabalho de outrem dos que têm menos necessidade de trabalhar, uma vez que os aportes de capitais permitem comando sobre uma quantidade maior de trabalhadores.

Os *pequenos empregadores mais capitalizados* experimentaram uma taxa de crescimento relativamente baixa no seu contingente e, por isso, perderam importância relativa, passando de 1,3%, em 1991, para 1,2% das pessoas ocupadas em 2000. Por sua vez, os *pequenos empregadores menos capitalizados* experimentaram considerável incremento e tiveram a participação ampliada de 0,7% para 1,1%. No que concerne ao rendimento médio, observa-se que, enquanto, no período, o crescimento no caso dos *pequenos empregadores menos capitalizados* foi de 29%, no caso dos *mais capitalizados* foi de aproximadamente 142%.

No que se refere às ocupações, constatou-se que os *pequenos empregadores mais capitalizados* se distribuíram por 49 e os *pequenos*

empregadores menos capitalizados por 37 grupos ocupacionais, porém 68,4% dos casos do primeiro segmento ocorreram em apenas dois grupos – dirigentes de empresas (empregadores com mais de 5 empregados) e gerentes de produção e operações – e 67,4% dos casos do segundo segmento em apenas um grupo – gerentes de produção e operações.

Embora os dados dos censos não possibilitem demonstração, é razoável supor que parte do crescimento do número de pequenos empregadores tenha ocorrido em decorrência da privatização de empresas públicas e da entrada em vigor de planos de demissão voluntária no setor público, possibilitando aportes mínimos de capitais para o início de atividades econômicas, em um ambiente ideológico de ascensão do “empreendedorismo”.

A análise da posição dos autoempregados é iniciada pelo segmento dos *autoempregados especialistas* ou detentores de ativos de qualificação credenciada. Trata-se do segmento que aglutina os “profissionais liberais típicos”, mas incorpora também os detentores de conhecimentos técnicos que constituem perícia em novas atividades econômicas.

O segmento dos *autoempregados especialistas* foi, dentre todos os segmentos de classe, aquele em que ocorreu o maior crescimento de integrantes no período 1991/2000, sendo de 258,2% ou o equivalente a 15,4% ao ano, de modo que a participação no total das pessoas ocupadas passou de 0,3% para 1,0%. Embora se trate de uma participação baixa, é necessário considerar que a expansão no período foi expressiva. No tocante ao nível do rendimento médio, é importante ressaltar que, ainda que o crescimento, ao longo do período estudado, tenha sido muito baixo, o seu nível, no ano de 1991, foi superior ao dos dois segmentos de

pequenos empregadores e, no ano de 2000, foi ainda superior ao do segmento dos pequenos empregadores menos capitalizados.

No ano de 2000, a participação dos grupos ocupacionais na composição do segmento dos *autoempregados especialistas* revela que este foi integrado majoritariamente por tradicionais integrantes de profissões liberais: advogados (23,1%), cirurgiões-dentistas (17,9%), contadores e auditores (15,1%) e médicos (11,2%). Vale ainda destacar que grupos ocupacionais vinculados às atividades econômicas mais recentes, tais como técnicos em programação, analistas de sistemas, programadores de informática e técnicos em operação de computadores, representaram conjuntamente 6,1% do total dos integrantes do segmento dos autoempregados, e mais de 70% dessa participação concentrou-se no primeiro grupo.

Os não detentores de ativos de qualificação credenciada foram classificados, inicialmente, em autoempregados não especialistas em atividades rurais ou urbanas. Os *autoempregados na agropecuária* tiveram o seu quantitativo diminuído à taxa de 2,6% ao ano, uma das piores dentre os vinte segmentos, implicando uma perda de posição relativa de 2,5% para 1,5% no total da ocupação. No que concerne ao rendimento médio, constatou-se um acréscimo de 0,5% ao ano, de modo que foi atingido o nível de 1,7 salário-mínimo no ano de 2000, dando clara indicação da situação de precariedade das atividades exercidas pelos *autoempregados na agropecuária*. É importante destacar que, em 2000, 71,0% do total das ocupações desse segmento de classe correspondeu ao grupo ocupacional produtores agrícolas e 19,7% ao grupo pescadores e caçadores, e os grupos de atividade que mais

ocuparam pessoas na condição de autoempregados na agropecuária foram os seguintes: cultivos agrícolas mal especificados (33,6%), pesca e serviços relacionados (18,3%).

Os autoempregados urbanos foram definidos em função dos diferentes aportes de capital, por isso foram classificados em *autoempregados descapitalizados* e *autoempregados capitalizados*. Foram considerados descapitalizados os autoempregados com rendimento médio inferior a dois salários-mínimos mensais. Esse procedimento foi adotado levando-se em consideração o fato de que, se um autoempregado auferir tal rendimento e tem esposa e dois filhos, o valor da renda média familiar per capita será inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, que é considerado o valor monetário que constituiu a "linha da pobreza" no período em estudo. Os que auferiram rendimentos superiores a dois salários-mínimos foram considerados capitalizados.

Os *autoempregados descapitalizados* e os *autoempregados capitalizados* tiveram os seus contingentes acrescidos às taxas de 2,4% e 4,7%, respectivamente, no período 1991/2000, por isso o primeiro segmento teve sua participação reduzida de 11,7% para 11,4% e o segundo a sua elevada de 6,5% para 7,7% nos citados anos. No que concerne aos rendimentos dos autoempregados, constata-se que os incrementos ocorridos no período e os seus níveis médios reforçam também a constatação da situação de precariedade dos *descapitalizados* e que os maiores aportes de capital se constituíram condição fundamental para a melhor situação apresentada pelos *capitalizados*.

No que diz respeito às ocupações, constata-se que os descapitalizados se distribuíram por 133 e os capitalizados por 129

grupos ocupacionais, porém 51,1% dos casos do primeiro segmento concentraram em apenas cinco grupos ocupacionais e 57,0% dos casos do segundo segmento ocorreram em apenas sete grupos. Vale destacar que quatro grupos ocupacionais foram comuns aos dois segmentos – trabalhadores nos serviços de higiene e embelezamento, vendedores e demonstradores em lojas ou mercados, vendedores ambulantes e trabalhadores de estruturas de alvenaria.

Em seguida, procede-se à análise do agrupamento dos *trabalhadores*. Estes caracterizam-se, via de regra, por assumir posição de subordinação hierárquica em relação ao empregador. Entretanto, a estrutura das ocupações exercidas pelos trabalhadores, expressão da divisão do trabalho em dado momento histórico, implica a constituição de vários segmentos profissionais. Alguns segmentos, conforme já mencionado, exercem posições de autoridade nas instituições em que atuam, ancoradas em ativos organizacionais – poder conferido pelo exercício de cargos ou funções fundados no mando. Essas posições são exercidas pelos segmentos dos trabalhadores que atuam como *dirigentes* no *setor privado* ou no *setor público*. Como os níveis de poder exercidos por esses segmentos não são homogêneos, procedeu-se à segmentação dos trabalhadores-dirigentes segundo níveis de escolaridade, para separar os que exerciam cargos e funções de direção e possuíam qualificação credenciada. Foram considerados credenciados os detentores de cursos superiores (15 ou mais anos de estudo).

Enfocam-se, inicialmente, os *trabalhadores-dirigentes do setor privado*. Com base na Tabela 1, a ocorrência de crescimento do número de *dirigentes do setor privado*

credenciados e pequeno decréscimo do número de *dirigentes do setor privado não credenciados*. As distintas dinâmicas fizeram com que o primeiro segmento tivesse sua participação elevada de 0,5% para 0,6% e o segundo a sua reduzida de 2,0% para 1,5% do total das pessoas ocupadas. No que diz respeito aos rendimentos, observa-se a ocorrência de declínio no rendimento médio dos *dirigentes credenciados* à taxa de 1,7% e elevação do rendimento médio dos *não credenciados* à taxa de 0,3% ao ano. Apesar de tais *performances*, os níveis dos rendimentos em vigor no ano de 2000 são reveladores de que as posições de mando ancoradas em qualificações credenciadas foram mais bem remuneradas do que as não credenciadas. No citado ano, enquanto o rendimento médio dos *dirigentes credenciados* foi de aproximadamente 13,3, o dos *não credenciados* foi em torno de 5,8 salários-mínimos.

Os segmentos dos *dirigentes do setor público credenciados* e dos *dirigentes do setor público não credenciados* experimentaram decréscimos dos seus contingentes no período 1991/2000. No caso do primeiro, o decréscimo foi de uma taxa de 4,2% e, no do segundo, de 5,3% ao ano. Por esse motivo, experimentaram perda de participação relativa no conjunto dos integrantes do mercado de trabalho. Não obstante o decréscimo dos seus contingentes, ambos os segmentos de classe experimentaram acréscimos nos rendimentos, sendo, no caso dos *dirigentes credenciados*, superiores aos dos *não credenciados*. Dado que os reajustes não integraram a agenda dos servidores públicos, durante a década de 1990, sobretudo a partir da implantação do Plano Real, torna-se evidente que apenas alguns segmentos devidamente selecionados experimentaram reajustes, embora a taxas baixas.

Sem dúvida, o poder entre os dirigentes do setor público encontra-se concentrado nos representantes dos poderes executivo, legislativo, judiciário, nos oficiais das forças armadas e nos dirigentes das principais instituições públicas, porém, ao final do período estudado, os principais grupos concentradores de dirigentes do setor público, dada a impossibilidade de apresentar separadamente as citadas ocupações, foram: dirigentes das áreas de apoio da administração pública, dirigentes de produção e operações da administração pública, dirigentes e administradores de organização de interesse público e militares das três forças. Em primeiro lugar, vale destacar que Natal é uma das poucas capitais estaduais que sediam as três forças armadas. Em segundo, a forte presença militar, em Natal e Parnamirim, constitui a permanência de uma marca do passado na contemporaneidade, sendo a primeira intitulada “cidade militar” em decorrência das intervenções espaciais norte-americanas e das forças armadas brasileiras dos anos 1940 aos anos 1950 (Lopes Jr., 2000).

Os *trabalhadores especialistas* ou com domínio de sistemas peritos representaram 3,1% e 3,4% dos respectivos totais das pessoas ocupadas em 1991 e 2000, em decorrência de crescimento médio anual de 3,7% do quantitativo das pessoas do segmento. Vale ainda pôr em relevo que o rendimento médio do segmento em foco foi de 13,6 e 14,5 salários-mínimos nos anos em pauta, indicando a importância social conferida às qualificações credenciadas que permitem a atuação na condição de *trabalhadores especialistas*. No ano de 2000, constituíram-se os principais grupos ocupacionais do segmento *trabalhadores especialistas*: professores de ensino superior, programadores, avaliadores e orientadores de

ensino, serventuários da justiça e afins, médicos, contadores e auditores e técnicos em operação de computadores.

Os *trabalhadores qualificados*, ou força de trabalho relativamente complexa, constituíram o segmento com o sétimo maior contingente de pessoas, em 1991, e o quinto em 2000, tendo apresentado uma das maiores taxas de crescimento, 8,4% ao ano, no período. Constata-se que o rendimento médio seguiu uma trajetória diversa da apresentada pelo quantitativo dos integrantes. Os principais grupos ocupacionais dos *trabalhadores qualificados* foram: técnicos e auxiliares de enfermagem, professores de disciplinas da educação geral do ensino médio, mecânicos de manutenção de veículos automotores, militares do exército e supervisores de serviços administrativos (exceto contabilidade), dentre outros.

Os *trabalhadores manuais na agropecuária* constituíram o segmento de classe que experimentou a maior queda da quantidade de pessoas ao longo da década de 1990. Por esse motivo, foi o segmento com a maior mudança de posição relativa entre 1991 e 2000. Em que pese tal comportamento na quantidade de trabalhadores, o segmento em foco experimentou um incremento médio anual de 3,2% no rendimento médio. Apesar da *performance*, em 2000, o rendimento do segmento foi de apenas 1,22 salário-mínimo mensal – um dos piores rendimentos dentre todos os segmentos de classe, denotando precariedade do indicador e das condições de vida dos integrantes do segmento.

O efetivo de *trabalhadores manuais na indústria* cresceu à média anual de 0,9%. Apesar da *performance*, o segmento apresentou, em ambos os anos, o segundo maior número de pessoas, revelando que se trata

de importante segmento de classe na Região Metropolitana de Natal. Observa-se que, nesse segmento de classe, ocorreu decréscimo do rendimento médio ao longo do período estudado de 1,8 para 1,7 salário-mínimo. Na realidade, essa informação apenas corrobora a discussão já empreendida sobre a reestruturação no setor industrial da Região Metropolitana que implicou forte rigor sobre a força de trabalho, sobretudo a proletarizada, que costuma enfrentar forte concorrência de amplos contingentes de trabalhadores aptos a atuarem no setor, bem como de pessoas que atuam na condição de terceirizados. Os principais grupos do segmento foram operadores de máquinas de costura de roupas (15,8%), trabalhadores de estruturas de alvenaria (14,2%) e ajudantes de obras civis (13,2%).

O segmento dos *trabalhadores manuais* ou em *funções subalternas nos serviços* teve o seu contingente humano alterado de 70.876 para 92.098 pessoas, implicando aumento de participação na composição da ocupação de 23,4% para 23,9% e fazendo com que o segmento continuasse como aglutinador do maior número de pessoas dentre todos os segmentos. Pode-se constatar que, nesse segmento de classe, o rendimento médio permaneceu estagnado por uma década, por volta dos 2,1 salários-mínimos. Deve ser registrado que se constituiu no segmento proletarizado com o maior rendimento médio na Região Metropolitana de Natal na década de 1990.

O efetivo dos *trabalhadores não manuais de rotina* é composto, em boa medida, por pessoas que atuam em ocupações administrativas rotineiras, em ocupações que não requerem nível de formação muito elevado, e por professores situados na base do sistema educacional. Na Região Metropolitana

de Natal, o contingente dos trabalhadores pertencentes a esse segmento de classe foi o quarto maior em ambos os anos em estudo. O segmento concentrou-se principalmente nos seguintes grupos ocupacionais: professores de nível médio no ensino fundamental (22,7%), secretários de expediente e estenógrafos (15,1%) e recepcionistas (12,4%). O rendimento médio dos *trabalhadores não manuais de rotina* foi superior ao dos três segmentos de *trabalhadores manuais* e inferior ao dos *trabalhadores qualificados* bem como dos *trabalhadores de rotina mais graduados*, tornando claro que ativos de qualificação e posições hierárquicas diferenciadas na estrutura das ocupações se refletem nos rendimentos auferidos.

O conjunto dos *trabalhadores não manuais de rotina mais graduados* apresentou elevada taxa de crescimento do número de pessoas e teve a participação elevada de 2,8% para 3,6%. No ano de 2000, concentrou-se nos seguintes grupos ocupacionais: escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos (60,9%) e representantes comerciais e técnicos de vendas (24,1%).

O segmento dos *trabalhadores domésticos*, caracterizado pela “produção” de valores de uso para unidades familiares, teve importante peso para a ocupação na Região Metropolitana de Natal durante a década de 1990. O seu contingente passou de 23.068 para 30.457 pessoas de 1991 a 2000. Trata-se do segmento de trabalhadores remunerados com os menores níveis de rendimento médio, pois, em 1991, fora de 0,78 e atingiu, em 2000, 1,00 salário-mínimo, significando que o incremento médio anual de 2,9% apenas cumpriu a importante função de situar os trabalhadores do

segmento em pauta no salário-mínimo legal. Não obstante se tratar de um valor muito baixo, é importante destacar que mudanças institucionais e pressões sociais foram decisivas para que o rendimento médio do segmento dos trabalhadores domésticos atingisse o nível de 1,0 salário-mínimo no ano em pauta e para que a Constituição Federal de 1988, artigo 7º dos Direitos sociais, inciso IV, fosse cumprida para o “empregado doméstico” (Brasil, 2006). Para reforçar tal posição, é importante destacar que, no ano de 1980, no Censo Demográfico do mesmo ano, o rendimento médio do grupo ocupacional “empregadas domésticas” foi de apenas 0,4 salário-mínimo (Clementino, 1995, p. 313). Deve ainda ser acrescentado que apenas o grupo ocupacional trabalhadores dos serviços domésticos em geral foi responsável pela ocupação de 95,2% do total de pessoas do segmento dos *trabalhadores domésticos*, mas, mesmo que com participações bem menores, também apareceram os seguintes grupos ocupacionais: atendentes de creche e acompanhantes de idosos (2,2%), cozinheiros (1,3%), guardas e vigias (0,3%), dentre outros. Constata-se que a mudança no padrão habitacional ocorrida na Região Metropolitana de Natal desde meados dos anos 1980, caracterizado por edificações verticalizadas, induziu a mudanças na natureza do trabalho doméstico, ao incorporar, a esse trabalho, funções somente possíveis no contexto de uma demanda exercida por segmentos sociais detentores de poder aquisitivo relativamente elevado e, portanto, com capacidade para usufruir, em ambiente doméstico, de serviços especiais que promoveram alterações qualitativas no trabalho doméstico no sentido existente tradicionalmente.

Aborda-se, finalmente, o segmento dos *trabalhadores não remunerados*. O quantitativo de pessoas integrantes desse segmento cresceu 231% no período, passando de 2.298 para 7.607 pessoas. No mesmo ano de 2000, embora tal efetivo tenha sido distribuído por cento e doze grupos ocupacionais, apenas quatro, reconhecidamente precários, agregaram aproximadamente metade das ocupações: trabalhadores agrícolas (19,6%), vendedores e demonstradores em lojas ou mercados (19,1%), vendedores ambulantes (5,7%) e garçons, *barmen* e copeiros (5,4%).

Por fim, pode-se concluir que, entre os empregadores, o controle de aportes de capitais relativamente elevados foi fundamental para a participação no processo de apropriação da renda gerada na Região Metropolitana de Natal na década de 1990. Entre os autoempregados, o fator que se revelou mais importante para a participação no mercado de trabalho e na repartição da renda foi a posse de ativos de qualificação. Os demais autoempregados, mesmo os considerados capitalizados, não lograram bom usufruto na distribuição da renda no período em destaque. No conjunto dos trabalhadores, de um modo geral, os segmentos que obtiveram os melhores resultados, ao menos no que diz respeito aos níveis dos rendimentos, foram aqueles cuja participação no processo de produção ou de prestação de serviços se ancorou em qualificações credenciadas ou relacionadas a posições que envolveram mando ou liderança. Já os segmentos envolvidos em situações de trabalho com caráter precário, embora em alguns casos tenham experimentado considerável

incremento nos rendimentos, no que concerne aos níveis desses rendimentos, mantiveram-se situados na base da distribuição. Essa situação, decerto, teve como condicionante fundamental a existência de um ambiente social e político desfavorável às lutas reivindicatórias dos trabalhadores ao longo da última década do século XX, na Região Metropolitana de Natal.

Considerações finais

A título de considerações finais, constata-se um relativo “congelamento” das classes sociais na Região Metropolitana de Natal, ao longo da década de 1990, ao se considerar as posições de classe *empregadores, autoempregados e trabalhadores*. No entanto, observando a estratificação das aludidas posições, constatam-se casos fortuitos de mudanças nas posições relativas do quantitativos de pessoas ou mesmo dos rendimentos médios. Entretanto é importante resgatar a ideia-força representada pela hipótese: em contexto de baixo dinamismo da economia e do mercado de trabalho, a distribuição de ativos físicos, financeiros, de qualificação e de assunção de posições de mando foi decisiva para um certo “congelamento” da situação de classe na Região Metropolitana de Natal, sendo os maiores ganhadores os grandes empregadores, não obstante a fragilidade da fonte em destacá-los, e em menor grau os detentores de ativos de qualificação ou organizacionais. Os trabalhadores destituídos desses ativos permaneceram plantados na base da estrutura de classes.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-2382-5094>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Economia. Natal, RN/Brasil.

Observatório das Metrôpoles, núcleo Natal. Natal, RN/Brasil

marconi.br62@gmail.com

Nota de agradecimento

Agradeço aos professores Maria do Livramento M. Clementino e Denílson da Silva Araújo pelas contribuições dadas ao presente artigo. Entretanto, ressalto que a persistência de eventuais erros são de minha estrita responsabilidade.

Notas

(1) A difusão dos microdados dos censos demográficos tem motivado a realização de estudos, abordando a estrutura ocupacional nas áreas metropolitanas do Brasil, tendo o “Observatório das Metrôpoles” assumido importante posição nessa discussão. Por esse motivo, vale destacar que o “Observatório” desenvolveu uma tipologia sócio-ocupacional para o estudo dos grandes espaços urbanos brasileiros a partir dos microdados dos censos demográficos. Essa tipologia sócio-ocupacional é composta por oito agrupamentos que resultam da agregação de vinte e quatro categorias ocupacionais que, por sua vez, são resultantes do agrupamento dos grupos ocupacionais constantes dos censos demográficos.

(2) Para uma visão sintética da metodologia de Tipologias de posições e segmentos de classe utilizada no estudo consultar o Quadro anexo.

Para ter acesso ao detalhamento sobre as Tipologias de posições e segmentos de classe de 1991 e 2000, consultar o repositório de teses da Universidade Federal do Rio Grande do Norte ou enviar solicitação para o e-mail: marconi.br62@gmail.com.

Referências

BRASIL (2006). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

BRAVERMAN, H. (1977). *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar.

CLEMENTINO, M. do L. M. (1995). *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70*. Natal, UFRN/CCHLA.

GIDDENS, A. (1975). *A estrutura de classes das sociedades avançadas*. Rio de Janeiro, Zahar.

- IBGE (1991). *Censo Demográfico*. (Microdados).
- _____. (2000). *Censo Demográfico*. (Microdados).
- LOPES JÚNIOR, E. (2000). *A construção social da cidade do prazer*. Natal, EDUFRN.
- MAIA, A. G. (2006). *Espacialização de classes no Brasil: uma nova dimensão para a análise social*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MILLS, W. (1979). *A nova classe média*. Rio de Janeiro, Zahar.
- POULANTZAS, N. (1978). *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro, Zahar.
- QUADROS, W. (2003). *Aspectos da crise social no Brasil dos anos oitenta e noventa*. Tese de livre docência. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- SANTOS, J. A. F. (2002). *Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda*. Belo Horizonte, Editora da UFMG/Rio de Janeiro, Luperj.
- SILVA, M. G. da S. (2008). *Mercado de trabalho, ocupações e rendimentos: a Região metropolitana de Natal na década de 1990*. Tese de doutorado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- WRIGHT, E. O. et al. (1989). *The debate on classes*. Londres, Verso.
- _____. (1997). *Class counts: comparative studies in classes analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WRIGHT, E. O. (1981). *Classe, crise e o Estado*. Rio de Janeiro, Zahar.

Texto recebido em 26/ago/2020
Texto aprovado em 7/dez/2020

ANEXO
Tipologia de posições e segmentos de classes sociais

Posições e segmentos de classes sociais	Crerios metodol3gicos
1) Grandes empregadores	Empregadores que empregaram 10 ou mais pessoas no estabelecimento (1991). Empregadores que empregaram 11 ou mais pessoas no estabelecimento (2000).
2) Pequenos empregadores mais capitalizados	Empregadores que empregaram de 3 a 9 pessoas no estabelecimento (1991). Empregadores que empregaram de 3 a 10 pessoas no estabelecimento (2000).
3) Pequenos empregadores menos capitalizados	Empregadores que empregaram de 1 a 2 pessoas no estabelecimento. Os pequenos empregadores pouco capitalizados especialistas (cujos grupos ocupacionais integraram o segmento especialistas) foram reclassificados como autoempregados especialistas.
4) Autoempregados na agropecuária	Posiç3es na ocupaç3o de "conta pr3pria" em atividades agropecuárias.
5) Autoempregados urbanos descapitalizados	Posiç3o na ocupaç3o de "conta pr3pria" em atividades n3o agropecuárias. Critério para composiç3o do segmento: rendimento mensal inferior a 2 sal3rios-mínimos.
6) Autoempregados urbanos capitalizados	Posiç3o na ocupaç3o de "conta pr3pria" em atividades n3o agropecuárias. Critério para composiç3o do segmento: rendimento mensal igual ou superior a 2 sal3rios-mínimos.
7) Autoempregados especialistas	Posiç3o na ocupaç3o de "conta-pr3pria" e especialista por título ou grupo ocupacional, conforme categorizaç3o de especialista usada na tipologia. Autoempregados especialistas com menos de 15 anos de estudo foram reclassificados, distribuídos como autoempregados urbanos de acordo com o nível do rendimento.
8) Trabalhadores – dirigentes do setor privado (credenciados)	Empregados conforme a categoria de posiç3o na ocupaç3o; gerentes ou supervisores por título ou grupo ocupacional e "empregados" no exercício de funç3es de direç3o no setor privado. O critério para a classificaç3o como credenciado foi a posse de 15 ou mais anos de estudo.
9) Trabalhadores – dirigentes do setor privado (n3o credenciados)	Empregados conforme a categoria de posiç3o na ocupaç3o; gerentes ou supervisores por título ou grupo ocupacional e "empregados" no exercício de funç3es de direç3o no setor privado. O critério para a classificaç3o como credenciado foi a posse de menos de 15 anos de estudo.
10) Trabalhadores – dirigentes do setor público (credenciados)	Empregados conforme a categoria de posiç3o na ocupaç3o; gerentes ou supervisores por título ou grupo ocupacional e "empregados" no exercício de funç3es de direç3o no setor público. O critério para a classificaç3o como credenciado foi a posse de 15 ou mais anos de estudo. Foram considerados, nesse segmento, apenas os militares das forç3as armadas com 15 ou mais anos de estudo. Os militares com menos de 15 anos de estudo foram reclassificados como trabalhadores qualificados.
11) Trabalhadores – dirigentes do setor público (n3o credenciados)	Empregados conforme a categoria de posiç3o na ocupaç3o; gerentes ou supervisores por título ou grupo ocupacional e "empregados" no exercício de funç3es de direç3o no setor público. O critério para a classificaç3o como credenciado foi a posse de menos de 15 anos de estudo.
12) Trabalhadores especialistas	Empregados conforme a posiç3o na ocupaç3o; especialistas por título ou grupo ocupacional, notadamente os titulares de profiss3es credenciadas e detentores de conhecimentos ou qualificaç3es escassas acerca dos sistemas de excelência técnica ou competência profissional. Posse de 11 anos de estudo ou mais (critério de "filtro" para excluir casos dissonantes classificados nos grupos ocupacionais).
13) Trabalhadores qualificados	Empregados conforme a posiç3o na ocupaç3o; trabalhadores qualificados de acordo com o título ou grupo ocupacional, notadamente trabalhadores de ofício, professores de 5ª a 8ª séries, professores de 2º grau, técnicos e detentores de nível médio, intermediário ou semi-profissional de conhecimentos ou habilidades escassas. Posse de 5 anos de estudo ou mais (critério de "filtro" para excluir casos dissonantes classificados nos grupos ocupacionais). Inclus3o de casos de classificaç3o de especialistas por título ou grupo ocupacional que foram "filtrados" devido ao fato de terem 10 ou menos anos de estudo.
14) Trabalhadores manuais na agropecuária	Empregados conforme a posiç3o na ocupaç3o e trabalhadores manuais na agropecuária conforme o título ou grupo ocupacional.
15) Trabalhadores manuais na indústria	Empregado conforme a posiç3o na ocupaç3o e trabalhador manual n3o agropecuária segundo o título ou grupo ocupacional.
16) Trabalhadores manuais ou em funç3es subalternas nos serviç3os	Empregado conforme a posiç3o na ocupaç3o e trabalhador manual n3o agropecuária segundo o título ou grupo ocupacional.

17) Trabalhadores não manuais de rotina	Empregado conforme a posição na ocupação e trabalhador não manual de rotina segundo o título ou grupo ocupacional. Inclusão de casos dissonantes de classificação de trabalhadores qualificados por título ou grupo ocupacional que foram “filtrados” devido ao fato de possuírem 4 ou menos anos de estudo e cujo perfil de trabalho se aproxima da categoria ocupacional.
18) Trabalhadores não manuais mais graduados	Empregado conforme a posição na ocupação e trabalhador não manual mais graduado segundo o título ou grupo ocupacional (em termos de formação profissional/qualificação, exercício de funções delegadas pelo empregador, percepção de gratificações de desempenho ou função típica da ocupação e condicionamentos institucionais vinculados ao setor público de emprego).
19) Trabalhadores domésticos	Empregados domésticos por posição na ocupação e título ou grupo ocupacional.
20) Trabalhadores sem remuneração	Pessoas que se encontravam trabalhando em ajuda a membros da família.

Fonte: tipologia baseada em Santos (2002).



Positions and segments of social classes in the Metropolitan Region of Natal in the 1990s

Posições e segmentos de classes sociais na Região Metropolitana de Natal na década de 1990

Marconi Gomes da Silva [1]

Abstract

The 1990s, seen as the second lost decade, presented low productive dynamics and low dynamics of the labor market in Brazil and in the Metropolitan Region of Natal (MRN). On the current paper, it is considered that the job market shows that the social classes are even more segmented. According to this perspective, the paper was based on Santos (2002) to study the segmentation of the labor market as a proxy of positions and segments of social classes in the analyzed reality. The hypothesis which guides the paper is that the possession of material assets, qualification and command positions are crucial to take on better positions in the structure of classes from the distribution standpoint. The analysis of the empirical data allows the increase of trust level in the formulated hypothesis.

Keywords: occupational structure; labor market; social classes; social segments; Metropolitan Area of Natal.

Resumo

A década de 1990, considerada a segunda década perdida, apresentou baixa dinâmica produtiva e do mercado de trabalho no Brasil e na Região Metropolitana de Natal (RMN). No presente artigo, considera-se que o mercado de trabalho apresenta as classes sociais cada vez mais segmentadas. Seguindo essa perspectiva, este trabalho baseou-se em Santos (2002) para estudar a segmentação no mercado de trabalho como proxy das posições e segmentos de classes sociais na realidade estudada. A hipótese norteadora do trabalho é que a posse de ativos materiais assim como qualificação e posições de mando são cruciais para assumir melhores posições na estrutura de classes do ponto de vista da distribuição. A análise dos dados empíricos permite aumentar o grau de confiança na hipótese formulada.

Palavras-chave: estrutura ocupacional; mercado de trabalho; classes sociais; segmentos sociais; Região Metropolitana de Natal.



Brief theoretical introduction to the topic of social classes in contemporaneity

There are several studies which have addressed social classes in capitalist societies in the recent period, that is, from the seventies to the end of the second and beginning of the third millennia. Among them, the following can be highlighted: *A estrutura de classes das sociedades avançadas (The class structure of advanced societies)* (Giddens, 1975); *As classes sociais no capitalismo de hoje (The social classes in today's capitalism)* (Poulantzas, 1978); *A nova classe média (The new middle class)* (Mills, 1979); *Classe, crise e o Estado (Class, crisis and the State)* (Wright, 1981); *The debate on classes* (Wright, 1989); *Class counts* (Wright, 1997); *Trabalho e capital monopolista (Monopoly capital and labor)* (Braverman, 1977); *Aspectos da crise social no Brasil dos anos oitenta e noventa (Aspects of social crisis in Brazil in the eighties and nineties)* (Quadros, 2003); *Espacialização de classes no Brasil (Class spacialization in Brazil)* (Maia, 2006).

In spite of the importance of the aforementioned works for the comprehension of social classes in contemporary times, it is highlighted here, as an outcome of the present article, the study by Santos (2002) under the title "*Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda*" (*Structure of class positions in Brazil: mapping, changes and effects on income*). In this study, Santos (2002) uses as the main reference author Erik Olin Wright, and as an empirical basis, the National Household Sample Surveys (NHSSs) [Pesquisas Nacionais por

Amostra de Domicílios (PNADs)], carried out between 1982 and 1986 by Brazilian Institute of Geography and Statistics (BIGS) [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)] to elaborate a mapping of the social classes structure in Brazil. The idea supported here is that the author was able to reach an excellent approximation of the classes structure in Brazil from the empirical basis already mentioned and, for this reason, the study in question, constituted a fundamental support for the the present article, although its empirical basis is the Demographic Censuses.

At first, it is important to highlight that Santos made several adjustments to the typologies used by Wright, mainly due to the specificities of the sources used. However, this item of the article is not supposed to deal with such changes, but at the heart of the theoretical treatment used by the author. Thus, a brief approximation of Erick O. Wright's theoretical elaboration follows, based on the text aimed in the theoretical framework presented by Santos (*ibid.*).

Although Wright was concerned with the study of all social classes, Wright had to pay special attention to a theme dear to the marxist thought: the middle classes. Given that the middle classes are a controversial subject in marxist literature, it is imperative to highlight that Wright positioned himself in the debate as a defender of the perspective according to which the middle classes are characterized, at first, for representing "contradictory locations within class relations", being the contradictory character of the locations resulting from the sharing of "relational characteristics of two distinct classes". The first class map was elaborated taking into consideration the

processes of domination and subordination within production based on the possession of monetary capital, physical capital and “labor”^(*) (ibid., p. 38).

Afterward, Wright started to consider exploitation as the center of his class analysis, the key idea being that “material exploitation is determined by inequalities in the distribution of productive assets” (ibid., p. 38). Therefore, the possession of such assets would tend to generate antagonistic interests, since certain social segments start to enjoy good living conditions at the expense of others. The understanding is that “Productive assets are factors or productive resources that generate income”. According to this sense of assets, the idea of exploitation would be, then, applicable both to owners of means of production, as well as to some segments of the middle classes, in relation to producers of social wealth because they hold qualifying assets. It would be, then, the inequality of distribution of these assets, the basis of the “transfers of surplus work” and to the structure of classes and class conflicts. Although he draws attention to the fact that “the diverse dimensions of social inequality cannot be reduced to class inequality”, he considers that “class relations play a decisive role in shaping other forms of inequality”, such as the case of income inequality, since “class positions shape the way in which others reasons influence income” (ibid., p. 44).

Wright also worked with the idea that in capitalism, in addition to capitalism exploitation, there was room for exploitation that was not exactly capitalist, although it was subordinated to it. Therefore, the idea of “contradictory class locations” gains importance. These locations would be exercised by the members of intermediate posts due to

the “existence of organizational assets”. He considers the organization an asset because it implies “coordinating decision-making about a complex technical division of labor” (ibid., p. 44). In this context, the role played by managers would be fundamental, due to the participation in the domination relations and the “privileged location of appropriation [...] within the exploitation relations”, being that such role “guarantees them the perception of ‘loyalty incomes’” (ibid., p. 45).

Santos presented two versions of the class typologies developed by Wright, one called “basic” and another “developed”. Initially, it alludes the difference between classes and class locations, or class positions. He states: “classes are characterized by their location within the social relations of production (ibid., p. 47), while locations or “occupations represent positions defined within the scope of technical relations of production” (ibid., p. 47), given that “the class locations are always structurally interconnected to class relations”, therefore “the notion of class structure designates the organization of a set of relations and class locations” (ibid., p. 50).

The class typology elaborated by Wright regarding capitalist societies had, in the case of the basic version, six class locations, while in the second version developed, it had twelve locations (ibid.). In both cases, the typologies were elaborated “according to differentiated appropriation of assets in means of production, qualification of assets and relation with the exercise of domination within production (characterized before as organizational assets)”. Santos states that “the critical part [...] is in the internal divisions among wage earners” (ibid., p. 49).

For the typology developed is a deepening of the basic typology, the reference will be to the first, as it is broader. The first distinction regarding class positions concerns the control of the means of production. According to this classification criterion, there are, on the one hand, the owners or holders of means of production and, on the other, the non-owners or wage workers. In the case of owners of the means of production or material assets, class positions are: bourgeoisie, small employers and petty bourgeoisie. The fundamental criterion used in the classification is the capital contribution. In the case of the first position, the bourgeoisie, there are those whose capital contribution is sufficiently large to allow them to live exclusively on the work of others. In the case of the second, the capital contribution reaches a magnitude that allows employing people, but still imposes the need to “work”. In the third case, it concerns holders of means of production, whose contribution is insufficient to employ people. The class considered intermediate or class with a contradictory position has its class position defined by the criterion of relation with authority. There are six positions in which managers and supervisors are classified. These positions are identified as specialists, qualified and unqualified and, therefore, as a result there are three types for managers and three others for supervisors. The positions of managers and supervisors are characterized by the exercise of some level of authority over workers. However, the distinctive character of such positions is that, if supervisors undertake an authority position over workers, managers are also characterized by exercising authority over subordinate segments and by taking part in strategic decision-making in organizations.

Finally, in the class typology in question, there are segments composed of non-manager specialists, qualified workers and, at the base of the structure, non-qualified workers.

Besides presenting a review of “criticisms of Erik Olin Wright class scheme”, Santos also proceeded to a reworking of the typologies of that author, considering the specificities of the sources of which he used and, furthermore, taking into account the specificities of the reality which became the object of his study. In conclusion, it is important to highlight that Santos advocates the relevance of Wright’s work, mainly because it is a study focused on “systematic empirical research” and related to theory and typology which “are part of an open and in progress work” (*ibid.*, p. 68). It was based on this assessment that Santos used Erik Olin Wright as a reference author for the study of class positions in Brazil. The same reason is taken into account in relation to the study by Santos (*ibid.*) for the construction of the typologies of class positions presented in the next item of this study.

Methodologic considerations about the topic of social classes based on Demographic Census

This part of the study is eminently empirical and lists only employed people, based on microdata from Demographic Census, in the perspective of positions and class segments. It is taken under consideration that the current structure in the workforce is a close representation of what happens in society.

In coherence with the theoretical orientation of the research, rooted on Marx and Marxist authors, the option was to employ as referential typology the one used by Santos (2000). The author was based on studies developed by Erik Olin Wright in order to organize the data from National Household Sample Surveys (NHSSs) [Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs)] from 1981 and 1996. However, as the study developed at the time was based on Demographic Census, it was necessary to make use of additional work developed by the National Commission of Classification (Comissão Nacional de Classificação – Concla) – created for monitoring, for definition of usage norms and for standardization of national statistics classification – to enable the systematization of information regarding the year 2000, when the Brazilian Institute of Geography and Statistics [IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] applied new classifications for the economic activities and occupations. Consequently, it was necessary to observe whether there was dismissal or hiring of the occupations listed in the Demographic Census of 1991 to promote the distribution of people employed according to class segmentation.¹

It is a fact that, since birth, people are inserted in social differentiations leading them to integrate different social classes. For that reason, Santos (2002) presented two forms of mapping class positions. One of them included the individual who is active and occupied in the workforce and the other one considered the people of reference in the families. For this research, the choice was only for the positioning of people who are active and occupied in the workforce in the periods indicated by Demographic Censuses.

The leading criterion for locating the people according to position and class segmentation was the control of productive assets, understood as “factors or productive resources which generate income” (ibid., p. 43). In reality, the assets may be defined as factors that make it possible to participate in the production process or services and the acquisition of income generated within a reference period.

The categories that represent the occupational positions, as affirmed by Santos (ibid.) referring to the NHSSs information, regard to the historical ways of work division in capitalist societies. With that observation, the positions of employer, self-employed and employee are regarded as basic positions to build the position typology and class segmentations. In addition to that, what is also considered is the control of assets – capital, organizational, qualification or based on ‘simple’ labor –, which allow participation in production and services, as well as the income participation.

Based on such criteria, occupational groups listed on the Demographic Censuses in 1991 and 2000 were arranged in twenty class segmentations. It is important to mention that the amount of occupational groups in Demographic Censuses in 1991 and 2000 is 381 and 510, respectively. The position *Employer* was defined by the control of capital assets which permits them to hire people. The segment *Grand employers* includes those who possess a great deal of capital, which translates into a vast amount of workers. The segment *More capitalized Small employers* is made up of employers who have smaller amounts of capital but are able to make a living solely with the labor of others. On the other hand, the

segment *Less capitalized Small employers* are those with even smaller capital and often get directly involved in the activities they perform due to the fact that they cannot live exclusively with the labor of others.

The position *Self-employed*, normally identified as an occupation in the condition of independent due to the vast variety of activities performed, was initially segmented taking into consideration whether the independent owned “qualification assets”. The ones who were formally qualified were categorized as *Self-employed specialists* and the ones with no formal qualifications were initially denominated as Non-specialist self-employed in rural and urban activities. The first ones were classified as *Self-employed in agribusiness* due to the fact that they are directly involved in that activity. The urban self-employed were defined according to the “capital addition” they possessed, thus they were classified as *Capitalized self-employed* and *Decapitalized self-employed*.

The condition of *Worker* is for those with the role of employees. It is a very heterogeneous group as far as the factors that concerning the participation in production or providing services and consequently acquisition of income. A small part of employers retains “organizational assets”, which allows the use of authority in corporate environment, by delegating to their personnel, or in governmental institutions. Therefore, this group is made up of workers who perform as *Directors of the private sector* or as *Directors of the public sector*. It is true that each of these segments is subject to a new segmentation, taken into account the nature of the job and the function executed or also the certified qualification that they hold.

Part of the staff takes part in the production or services, essentially because they have qualifications. Those who have certified qualification, “scarce qualifications” were regarded as *Specialist workers* (ibid., 95). Another group with ‘productive’ inclusion based on qualifications is the *Qualified workers*. However, even not having certified qualifications, they are characterized by constituting a workforce with a higher degree of complexity compared to the segments in activities regarded as less complex.

Manual workers are characterized for the lack of means of production and formal qualification as well as for taking a subaltern role in the power structure of the companies where they work. They constitute a proximity with the proletarian workforce. In this paper, they were classified as *Manual workers in agribusiness*, *Manual workers in industry* and *Manual workers or in subaltern tasks in services*.

Regular non-manual workers perform tasks of elementary nature which do not necessarily require a high educational level, hence in their composition, they have relevant participation of workers involved in regular administrative activities. On the other hand, *Regular more graduated non-manual workers* are different because of their higher educational level and for the execution of tasks that require more trust and normally they earn rewards.

The segment of *Domestic workers* includes basically those involved with value ‘production’ for individuals or family frequently, however not exclusively, in a residential setup.

Finally, the segment of *Non-paid workers*. In fact, this segment of workers does not have a defined function in the context of labor division, in spite of the strong recurrence

and growth nowadays. It is true to state that non-paid workers may act to help people who are in the condition of employers, self-employed or workers. However, the most frequent performance has been in the aid of self-employed, in agribusiness or urban activities in precarious situations with the intent to provide for the family.

The brief resume to the central procedures which guided the elaboration of typology of classes was carried out with the purpose to make the reader aware of the systematization of data regarding the structure of positions and class segmentation. Therefore, it is possible to proceed to the empirical approach of the object in analysis in the study.

The occupational structure according to the perspective of positions and segments of social classes in the Metropolitan region of Natal in the 1990s

Considering the data of Table 1, it can be seen that from 1991 to 2000 there was a small change in the structure of positions of the *Employed*, *Self-employed* and *workers* of the Natal Metropolitan Region. The amount of *Employers* went from 8,208 to 10,734 people and the relative participation from 2.7% to 2.8% of the respective quantitatives in the years of 1991 and 2000. It can be observed that while the number of employers grew on average 3.1%, the average income of this group grew around 7.8% a year – with

the average income going from 11.0 to 21.5 minimum salaries a month.²

The amount of *Self-employed* went from 63,661 to 83,028 people and the relative participation went from 21.0% to 21.6%. The increase in the number of people was 3.0% but the average income increased to only 3.6% a year, that's why the average income went from 2.7 to 3.7 minimum salaries.

Regarding the workers, the contingent went from 231,011 to 291,083 people and the relative participation from 76.3% to 75.6%. The growth rates during the period went from 2.6%, regarding the amount of people, and only 0.5% a year regarding the average income, in a way that the latter went from 3.1 to 3.2 minimum salaries a month, approximately. Despite some dynamism in the labor market in this period, it can be seen that there was a relative stability in what concerns the participations of the employers', self-employed and workers' class positions. On the other hand, there were clear changes in the average income of the three working groups of people. Whereas the average *workers'* income increased 19.1% during all the period, regarding the self-employed, there was a 37.2% increase, and as for the employers it was 95.8%, showing that the great dynamism of the incomes which happened in the labor market of the Metropolitan Region of Natal, comparatively to Rio Grande do Norte and Brazil, had in the Employers the biggest winners.

In order to obtain a more accurate understanding of the class structure during the nineties, the three positions previously mentioned are segmented. The Grand Employers segment remained the same throughout the 1990s at around 2,030 people.

Table 1 – Typology of positions and class segments – MANatal (1991 and 2000)

Positions/class segments	Employed people				Average income (R\$)		Annual variation (%)	
	1991		2000		1991	2000	Employed people	Average income
	Quantity	%	Quantity	%				
Employers	8.208	2,7	10.734	2,8	10,9	21,52	3,1	7,8
Grand employers	2.031	0,7	2.028	0,5	16,93	41,33	(0,0)	10,5
Small employers more capitalized	3.995	1,3	4.453	1,2	9,44	22,85	1,2	10,4
Small employers less capitalized	2.183	0,7	4.254	1,1	8,28	10,68	7,8	2,9
Self-employed	63.661	21,0	83.028	21,6	2,66	3,65	3,0	3,6
Self-employed in agribusiness	7.461	2,5	5.900	1,5	1,62	1,69	(2,6)	0,5
Urban self-employed decapitalized	35.535	11,7	43.843	11,4	1,12	1,19	2,4	0,6
Urban self-employed capitalized	19.621	6,5	29.544	7,7	5,17	6,15	4,7	2,0
Self-employed in specialists	1.044	0,3	3.742	1,0	15,26	15,84	15,4	0,4
Workers	231.011	76,3	291.083	75,6	3,05	3,19	2,6	0,5
Workers - directors in the private sector (certified)	1.456	0,5	2.214	0,6	15,52	13,33	4,8	(1,7)
Workers - directors in the private sector (non-certified)	6.006	2,0	5.950	1,5	5,67	5,81	(0,1)	0,3
Workers - directors in the public sector (certified)	1.648	0,5	1.122	0,3	13,89	17,47	(4,2)	2,6
Workers - directors in the private sector (non-certified)	1.365	0,5	840	0,2	6,74	8,35	(5,3)	2,4
Specialist workers	9.373	3,1	12.994	3,4	13,61	14,48	3,7	0,7
Qualified workers	16.128	5,3	32.981	8,6	5,69	5,16	8,4	(1,1)
Manual workers in agribusiness	13.501	4,5	7.799	2,0	0,93	1,22	(6,0)	3,2
Manual workers in industry	41.673	13,8	45.254	11,8	1,75	1,69	0,9	(0,4)
Manual workers/subaltern tasks in services	70.876	23,4	92.098	23,9	2,15	2,14	3,0	(0,1)
Non-manual regular workers	35.268	11,6	38.085	9,9	2,69	2,71	0,9	0,1
Non-manual workers more graduated	8.353	2,8	13.682	3,6	5,61	4,49	5,7	(2,5)
Domestic workers	23.068	7,6	30.457	7,9	0,78	1,00	3,2	2,9
Non-paid workers	2.298	0,8	7.607	2,0	–	–	14,4	–
Total	302.880	100,0	384.845	100,0	3,19	3,80	2,7	2,0

Source: Censo Demográfico, IBGE, 1991 e 2000 (Microdados).

For this reason, their relative participation fluctuated between 0.7% and 0.5% from 1991 to 2000. It is necessary to highlight the impossibility of operationalizing the number of grand employers according to the criterion of employment of 100 or more people, as intended, due to limitations in the Census. Therefore, grand employers are represented in the group of those who employed 10 or more people in 1991 and 11 or more people in the year of 2000. Certainly, there is no doubt about the small share that the segment of

grand employers represented of the employed population in the Metropolitan Region of Natal as in the mid-nineties in the research carried out by Santos (2002).

The quantitative permanence of the segment of Grand employers reveals, in a certain way, the existence of "entrance barriers" to this group, the fundamental obstacle being the control of capital assets which translate into rural property, or factories, commercial establishments and the provision of several services.

As to what concerns the income, it can be noticed that the grand employers constituted the class segment which earned the biggest values in both years, as well as it obtained the biggest increases in the variable during the period. The average income went from nearly 17 in 1991, to a bit more than 41 minimum salaries a month in 2000, resulting in a growth rate of 10.5% a year and 144% in all the period, placing the grand employers as the greatest beneficiaries in the division of the income generated in the metropolitan region of Natal during the nineties. This result was, certainly, due to an economic expansion relatively low, but also to the existence of a big number of unemployed people and a structural excess of workforce in the local aspect, as well as an institutional and political environment which is not propitious to the demands of the workers' class.

It is important to highlight, focusing only on the last year of the period studied (2000), that, in terms of the activity sub-sectors, the biggest relative participation of grand employers occurred in distributive services (35.7%) and in the manufacturing industry, civil and heavy construction and utilities (20.4%), while the lowest frequencies occurred in agriculture (5.9%) and in the mining industry (1.1%). Such data shows that urban activities constituted the privileged *locus* of wealth accommodation, in the period referred, compared to non-urban activities.

The remaining employers are the *small employers most capitalized* and the *small employers least capitalized*. Those who employed 3 to 9 people in 1991 and 3 to 10 in 2000 were considered most capitalized.

And the least capitalized were the ones who employed 1 or 2 people, in both years.

It is clarified that the groups were not strictly the same in both years, due to the way in which the data is organized in the research sources. The idea of segmentation of the small employers had as its aim to separate the employers who don't have the conditions of living exclusively from the work of others who have less need for work, once the capital contribution allows more control over a bigger amount of workers.

The small employers more capitalized had a growth rate relatively low in its contingent, and therefore, lost relative importance, going from 1.3% in 1991 to 1.2% of the working people in 2000. On the other hand, the small employers less capitalized had a considerable increase and expanded participation from 0.7% to 1.1%. As to what concerns the average income, it can be seen that while, in the period, the growth in income for the small capitalized employers was 29%, for the less capitalized it was approximately 142%.

As to what refers to occupations, it can be observed that the *Small employers more capitalized* were divided into 49 and the *Small employers less capitalized* into 37 occupational groups. However, 68.4% of the cases in the first segment occurred in only two groups – Company managers (employers who had over 5 employees) and production and operations manager - and 67.4% of the cases in the second segment in only one group - production and operations manager.

Although the Census data do not allow demonstration, it is reasonable to assume that part of the growth in the number of small employers had occurred due to the privatization of public companies and also volunteer resignation plans in the public sector, enabling minimum capital

contributions for the beginning of economic activities, in an ideological environment of rising 'entrepreneurship'.

The analysis of the self-employed position is initiated by the segment of the self-employed specialists or holders of qualified accredited assets. This segment is the one that brings together 'typical liberal professionals', but it also incorporates the holders of technical knowledge which constitute expertise in new economic activities.

The segment of the self-employed specialists was, among all the class segments, the one which had the biggest increase in the number of members during the period of 1991/2000. In this period as a whole, the growth of this contingent was 258.2% or the equivalent to 15.4% a year, in a way that the total participation of the working people went from 0.3% to 1.0%, in other words, although it is a low participation, it is necessary to consider that the expansion in the period was significant. As to what refers to the level of the average income, it is important to highlight that despite the growth throughout the period studied had been very low, its level in the year 1991 was superior to both segments of small employers and in the year 2000 it was even bigger than the one of the segment of small employers less capitalized.

In the year 2000, the participation of occupational groups in the constitution of the *Self-employed specialists* segment shows that this was integrated mostly by traditional members of liberal professions: Lawyers (23.1%), Dental-surgeons (17.9%), Accountants and auditors (15.1%) and Doctors (11.2%). It is worth pointing out that the occupational groups connected to more recent economic activities, such as Programming technicians,

System analysts, I.T. programmers and Technicians in computer operation represent altogether 6.1% of the total participants of the self-employed segments, with more than 70% of this participation being concentrated in the first group.

Non-holders of accredited qualification assets were initially classified as self-employed non-specialized in rural or urban activities. The *Self-employed in agriculture* had their number reduced at the rate of 2.6% per year, one of the worst among the twenty segments, implying a loss of relative position from 2.5% to 1.5% in the total occupation. Regarding the average income, an increase of 0.5% per year was seen, in a way that it reached the level of 1.7 minimum wages in 2000, giving a clear indication of the precarious situation of the activities carried out by the *Self-employed in agriculture*. It is important to highlight that, in 2000, 71.0% of the total occupations in this class segment corresponded to the agricultural producers occupational group and 19.7% to the Fishermen and hunters group, having been the activity groups that occupied the most people in the condition of self-employed in agriculture the following: non-specified agricultural crops (33.6%), fishing and related services (18.3%).

The urban self-employed were defined according to the different capital contributions, that is why they were classified as *Decapitalized self-employed* and *Capitalized self-employed*. The self-employed with an average income inferior to two monthly minimum salaries were considered *decapitalized*. This procedure was adopted taking into consideration the fact that if a self-employed earns this much income and has a wife and two kids, the value of the average income per capita will be less than

½ a minimum salary, which is considered the monetary value that constitutes the 'poverty line' during the period in which the study was conducted. Those who earned an income superior to two minimum salaries were considered capitalized.

Decapitalized self-employed employers and *capitalized self-employed* had their contingents increased at rates of 2.4% and 4.7%, respectively, in the 1991/2000 period, which is why the first segment had its share reduced from 11.7% to 11.4% and the second increased from 6.5% to 7.7% in the years mentioned. Regarding the income of the self-employed workers, it appears that the increases occurred in the period and their average levels also reinforce the precarious situation of the *decapitalized* and that the largest capital contributions constituted a fundamental condition for the best situation presented by the *capitalized*.

As to what concerns the occupations, it can be noticed that the decapitalized divided into 133 and the capitalized into 129 occupational groups, respectively. However, 51.1% of the cases in the first segment are concentrated in only five occupational groups and 57.0% of cases in the second segment occurred in only seven groups. It is worth pointing out that four occupational groups were common in two segments – Workers in the service of Hygiene and beauty, Vendors and demonstrators in stores or markets, Street vendors and Masonry workers.

Then, the group of *workers* is analyzed. These are characterized, as a rule, by assuming a position of hierarchical subordination to the employer. However, the structure of occupations performed by workers, an

expression of the division of labor at a certain historical moment, implies the constitution of several professional segments. Some segments, as previously mentioned, exercise positions of authority in the institutions in which they operate anchored in organizational assets - power conferred by the exercise of positions or functions based on authority. These positions are exercised by the segments of workers who act as Managers in the private or public sector. As the levels of power exercised by these segments are not homogeneous, workers-managers were segmented according to levels of education to separate those who hold management positions and functions and have accredited qualifications. Higher education holders (those with 15 or more years of study) were considered accredited.

The *leading managers of the private sector* were initially focused on. Based on Table 1, the occurrence of an increase in the number of accredited private sector managers and a small decrease in the number of private unaccredited sector managers can be seen. The different dynamics made the first segment have its participation elevated from 0.5% to 0.6% and the second one reduced from 2.0% to 1.5% of the total working people. Concerning the income, a decline in the average income of the accredited managers can be observed at the rate of 1.7% and the elevation of *unaccredited managers'* average income at the rate of 0.3% a year. In spite of such performances, the levels of the income in the year of 2000 reveal that the positions of ruling which were anchored in accredited qualifications were better remunerated than the unaccredited ones. In the year mentioned, while the average income

of the accredited managers was approximately 13.3, the unaccredited ones was around 5.8 minimum salaries.

The segments of the accredited public sector managers and the unaccredited public sector managers experienced a decrease in their contingent in the period from 1991 to 2000. In the first case, the decrease was at a rate of 4.2% and in the second one 5.3% a year. For this reason, they had a loss in relative participation in the labor market members group. Notwithstanding the decrease in their contingents, both class segments experienced an increase in their income, in the case of the accredited managers this increase was superior than the unaccredited ones. Given the fact that readjustments did not integrate the public servants' agenda, during the nineties, especially since the implementation of 'Plano Real', it became evident that only a few segments properly chosen experienced readjustments, in spite of the low rates.

Undoubtedly, power among public sector leaders is concentrated on representatives of the executive, legislative and judiciary powers, military forces officers and leaders of the main public institutions, however, at the end of the period studied, the main groups which concentrate public sector leaders, given the impossibility of presenting the aforementioned occupations separately, were: leaders of the support areas of public administration, leaders of production and operation of the public administration, leaders and managers of organizations of public interest and military from the three forces. First of all, it is worth highlighting that Natal is one of the few state capitals which hosts three military forces. Second, the strong

military presence in Natal and Parnamirim consolidated in contemporaneity a trait from the past, the first being called "military city" due to north American and Brazilian military forces spatial interventions from the 1940s to 1950s (Lopes Jr., 2000).

Specialized workers or those with a domain of expert systems represent 3.1% and 3.4% of respective total of employed people in 1991 and 2000, due to an average annual growth of 3.7% of people in the segment. It is also worth mentioning that the average income of the segment in focus was 13.6 and 14.5 minimum wages in the period in question, which points out the social importance given to the accredited qualifications that allow them to work as *specialized workers*. In 2000, the main occupational groups in the segment of *specialized workers* was consolidated: higher education professors, programmers, evaluators and teaching advisors, law enforcement officers and the like, doctors, accountants and auditors, and technicians in computer operations.

Qualified workers, or relatively complex workforce, consolidated the segment as the seventh largest contingent of people, in 1991, and the fifth in 2000, having presented one of the highest growth rates, 8.4% per year, in the period. It is possible to say that the average income followed a trajectory different from the one presented by the number of members. The main occupational groups of *skilled workers* were: nursing technicians and assistants, school teachers, mechanics responsible for maintenance of motor vehicles, Army military forces and supervisors of administrative services (except for accounting), among others.

Manual workers in farming consolidated the class segment which experienced the greatest drop in the number of people over the 1990s. For this reason, it was the segment with the greatest change of relative position between 1991 and 2000. Despite such behavior in the number of workers, the segment in focus experienced an average annual increase of 3.2% in average income. In spite of the performance, in 2000, the segment's income was only 1.22 minimum wage - one of the worst incomes among all class segments, denoting the precariousness of the indicator and the living conditions of the members of the segment.

The number of *manual workers in the industry* grew at an annual average of 0.9%. Despite the performance, the segment presented, in both years, the second largest number of people, revealing that it is an important class segment in the Metropolitan Region of Natal. It is observed that in this class segment there was a decrease in the average income over the period studied from 1.8 to 1.7 minimum wage. In reality, this information only supports the discussion already undertaken on the restructuring in the industrial sector of the Metropolitan Region which implies a severe one on the workforce, especially the proletarianized, which usually faces strong competition from large contingents of workers able to operate in the sector, as well as people who work as outsourced workers. The main groups in the segment were clothing sewing machine operators (15.8%), masonry structure workers (14.2%) and construction workers (13.2%).

The segment of manual workers or in subordinate functions in the services area had its human contingent altered from 70,876 to 92,098 people, implying an increase in

the participation in the composition of the occupation from 23.4% to 23.9% what keeps the segment to gather the largest number of people among all segments. It is possible to determine that in this class segment the average income remained stagnant for a decade at around 2.1 minimum wages. It should be noted that the proletarian segment consolidated the highest average income in the Metropolitan Region of Natal in the 1990s.

The amount of *routine non-manual workers* is largely composed by people who work in routine administrative occupations, in occupations that do not require a very high level of training and teachers located at the base of the educational system. In the Metropolitan Region of Natal, the contingent of workers belonging to this class segment was the fourth largest in both years under study. The segment was mainly concentrated in the following occupational groups: high school teachers in elementary school (22.7%), office secretaries and shorthand writers (15.1%) and receptionists (12.4%). *The average income of routine non-manual workers* was higher than the ones of the three segments of *routine manual workers* and lower than the ones of *more graduated routine workers*, making it clear that the qualifying assets and different hierarchical positions result in the earned income.

The group of *more graduated routine non-manual workers* presented a high growth rate in the number of people and had a high participation from 2.8% to 3.6%. In 2000, it concentrated on the following occupational groups: clerks in general, agents, assistants and administrative assistants (60.9%), and sales representatives and sales technicians (24.1%).

The segment of *domestic workers* characterized by the 'production' of use values for the family units had important weight for the occupation in the Metropolitan Region of Natal during the 1990s. Its contingent increased from 23,068 to 30,457 people from 1991 to 2000. It is the segment of paid workers with the lowest average income levels, given that, in 1991, it was 0.78, and it reached, in 2000, 1.00 minimum wage, meaning that the annual average increase of 2.9% only fulfilled the important function of placing workers in the segment in question at the legal minimum wage. Despite being a very low value, it is important to highlight that institutional changes and social pressures were crucial for the average income of the domestic workers segment to reach the level of 1.0 minimum wage in the year in question and the Federal Constitution of 1988, article 7 of Social Rights, item IV, was fulfilled for the "domestic employee" (Brasil, 2006). To reinforce this position, it is important to highlight that in 1980, in the Demographic Census of the same year, the average income of the occupational group "domestic workers" was only 0.4% minimum wage (Clementino, 1995, p. 313). It should also be added that only the occupational group Workers in the domestic workers in general was responsible by the occupation of 95.2% of the total number of people in the segment of domestic workers, but even with much smaller participation, the following occupational groups appeared: kindergarten attendants and elderly caretakers (2.2%), cooks (1.3%), guards and watchmen (0.3%), among others. It is possible to say that the change in housing patterns that has occurred in the Metropolitan Region of Natal since the mid-1980s, characterized by vertical

buildings, has induced changes in the nature of domestic work, positions only possible in the context of a demand exercised by social segments relatively high purchasing power and, therefore, with the capacity to enjoy special services at home that have promoted qualitative changes in domestic work in the traditional sense.

Finally, the *unpaid workers segment* is addressed. The number of people in the *non-paid workers* segment grew by 231% in the period, in a way it changed from 2,298 to 7,607 people. Still in 2000, although the headcount had been distributed to one hundred and twelve occupational groups, only four, admittedly precarious, added approximately half of the occupations: agricultural workers (19.6%), salespeople and product demonstrators in stores and markets (19.1%), street hawkers (5.7%) and waiters, bartenders and butlers (5.4%).

Finally, it can be determined that, among employers, the control of relatively high capital contributions was essential for participation in the process of appropriating the income created in the Metropolitan Region of Natal in the 1990s. Among the self-employed, the factor that proved to be the most important for participation in the labor market and the income distribution was the possession of qualification assets. The other self-employed people, even those considered capitalized, did not achieve good use in the income distribution in the period highlighted. In the group of workers, in general, the segments that obtained the best results at least in which concerns income levels were those of which the participation in the production process or service rendering was based on accredited qualifications or related to positions which

involved command or leadership. On the other hand, the segments involved in a precarious nature of work situations, although in some cases having experienced a considerable increase in incomes, in which concerns the levels of these incomes, they remained at the bottom of the distribution. This situation certainly had as a fundamental condition the existence of a political and social environment unfavorable to the workers' claims over the last decade of the 20th century, in the Metropolitan Region of Natal.

Final considerations

As final considerations, there is a relative 'freeze' in the social classes in the Metropolitan Region of Natal, throughout the 1990s, when taking into account the

employers, self-employers and workers. However, when looking at the stratification of the aforementioned alluded positions, it is possible to say that there are random cases of changes in the relative positions of the number of people or even of average incomes. However, it is important to review the watchword represented by the hypothesis: in the context of low dynamism in the economy and in the labor market, the distribution of assets of physical, financial, qualifying and takeover of command positions was decisive for a certain 'freeze' of the class situation in the Metropolitan Region of Natal, where the biggest winners were the big employers, despite the weakness of the source in highlighting them and to a lesser extent the holders of qualifying or organizational assets. The workers deprived of these assets remained immobilized in the base of the class structure.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-2382-5094>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Economia. Natal, RN/Brasil.

Observatório das Metrôpoles, núcleo Natal. Natal, RN/Brasil
marconi.br62@gmail.com

Translation: this article was translated from Portuguese to English by Sérgio da Silveira Inácio – sergiosiin@gmail.com

Acknowledgements

I would like to thank the professors Maria do Livramento M. Clementino and Denílson da Silva Araújo for the contributions given to the production of this paper. However, it is important to point out that I will take full responsibility for any mistakes that have been eventually made

Notes

(*) It was decided for all the citations to be translated.

(1) The spreading of microdata from Demographic Censuses has been motivating studies on the occupational structure in the metropolitan areas in Brazil with “Observatory of Metropolis” playing an important role in this discussion. For that reason, it is worth mentioning that the “Observatory” developed a social-occupational typology to study large Brazilian urban areas with the microdata from the Demographic Censuses. This social-educational typology is made up of eight groups that are result of the gathering of twenty-four occupational categories, which resulted from occupational groups included in Demographic Censuses.

(2) For a synthetic view of the methodology of typologies of positions and class segmentations used in the study, see the Appendix.

For detailed access of the typologies of positions and class segmentations of 1991 and 2000, check the thesis repository of Universidade Federal do Rio Grande do Norte or send a request to: marconi.br62@gmail.com

Referências

- BRASIL (2006). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.
- BRAVERMAN, H. (1977). *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro, Zahar.
- CLEMENTINO, M. do L. M. (1995). *Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70*. Natal, UFRN/CCHLA.
- GIDDENS, A. (1975). *A estrutura de classes das sociedades avançadas*. Rio de Janeiro, Zahar.
- IBGE (1991). *Censo Demográfico*. (Microdados).
- _____ (2000). *Censo Demográfico*. (Microdados).

- LOPES JÚNIOR, E. (2000). *A construção social da cidade do prazer*. Natal, EDUFRN.
- MAIA, A. G. (2006). *Espacialização de classes no Brasil: uma nova dimensão para a análise social*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- MILLS, W. (1979). *A nova classe média*. Rio de Janeiro, Zahar.
- POULANTZAS, N. (1978). *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro, Zahar.
- QUADROS, W. (2003). *Aspectos da crise social no Brasil dos anos oitenta e noventa*. Tese de livre docência. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- SANTOS, J. A. F. (2002). *Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda*. Belo Horizonte, Editora da UFMG/Rio de Janeiro, Iuperj.
- SILVA, M. G. da S. (2008). *Mercado de trabalho, ocupações e rendimentos: a Região metropolitana de Natal na década de 1990*. Tese de doutorado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- WRIGHT, E. O. et al. (1989). *The debate on classes*. Londres, Verso.
- _____ (1997). *Class counts: comparative studies in classes analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WRIGHT, E. O. (1981). *Classe, crise e o Estado*. Rio de Janeiro, Zahar.

Received: August 26, 2020
Approved: December 7, 2020

APPENDIX
Typology of positions and segmentation of social classes

Positions and segmentation of social classes	Methodological criteria
1) Grand employers	Employers who employed 10 or more people in their business (1991). Employers who employed 11 or more people in their business (2000).
2) Small employers more capitalized	Employers who employed 3 to 9 people in their business (1991). Employers who employed 3 to 10 people in their business (2000).
3) Small employers less capitalized	Employers who employed 1 to 2 people in their business. The small employers specialists with low capital (whose occupational groups are part of the specialists segment) were re-classified as self-employed specialists.
4) Self-employed in agribusiness	Positions in the occupation "independent" in agribusiness activities.
5) Urban self-employed decapitalized	Position in the occupation "independent" in non-agribusiness activities. Criterion to compose the segment: monthly income lower than two minimum wages.
6) Urban self-employed capitalized	Position in the occupation "independent" in non-agribusiness activities. Criterion to compose the segment: monthly income equal or higher than two minimum wages.
7) Self-employed specialists	Position in the occupation "independent" and with title of specialist or occupational group, according to categorization of specialist used in the typology. Self-employed specialists with less than 15 years of formal education were classified as urban self-employed according to the income level.
8) Workers – directors in the private sector (certified)	Employees according to the category of position in occupation; managers or supervisors by title or occupational group and "employers" performing management tasks in the private sector. The criterion for classification as certified was 15 years or more of formal education.
9) Workers – directors in the private sector (non-certified)	Employees according to the category of position in occupation; managers or supervisors by title or occupational group and "employers" performing management tasks in the private sector. The criterion for classification as certified was less than 15 years of formal education.
10) Workers – directors in the public sector (certified)	Employees according to the category of position in occupation; managers or supervisors by title or occupational group and "employers" performing management tasks in the private sector. The criterion for classification as certified was 15 years or more of formal education. Military with less than 15 years of education were reclassified as qualified workers.
11) Workers – directors in the private sector (non-certified)	Employees according to the category of position in occupation; managers or supervisors by title or occupational group and "employers" performing management tasks in the public sector. The criterion for classification as certified was less than 15 years of formal education.
12) Specialist workers	Employees according to the category of position; specialists by title or occupational group, notably those who hold certified positions and possess scarce knowledge or qualifications about the systems of technical expertise or professional skill. More than eleven years or more of education (criterion of "filter" to exclude conflicting cases classified in the occupational groups).
13) Qualified workers	Employees as in the occupational position, qualified workers according to the title or occupational group, notably hand workers, 5th to 8th grade teachers, high school teachers, technicians and those with education level of high school, intermediate or semi-professional with rare knowledge or skills. They have five years or more of education (criterion of "filter" to exclude conflicting cases classified in the occupational groups). Inclusion of cases of classification of specialists by title or occupational group that were "filtered" due to the fact that they had 10 years or less years of education.
14) Manual workers in agribusiness	Employees according to the position in the occupation and manual workers in agribusiness according to title or occupational group.
15) Manual workers in industry	Employee according to the position in the occupation and manual workers in non-agribusiness activity according to title or occupational group.
16) Manual workers or in service subaltern tasks	Employee according to the position in the occupation and manual workers in non-agribusiness activity according to title or occupational group.

17) Regular non-manual workers	Employee according to the position in the occupation and non-manual regular workers according to title or occupational group. Inclusion of conflicting cases of classification of qualified workers by title or occupational group that were "filtered" due to the fact that they had 4 years or less years of education and whose work profile is close to the occupational category.
18) More graduated non-manual workers	Employee according to the position in the occupation and non-manual worker according to title or occupational group (in terms of professional degree/qualification, execution of tasks delegated by the employer, perception of rewards for performance or normal tasks for the occupation and institutional conditions linked to the public sector of employment.
19) Domestic workers	Domestic workers by position in the occupation and title or occupational group.
20) Non-paid workers	People who were working to help Family members.

Source: typology based on Santos (2002).



Metrópole e forma urbana: entre a dialética negativa e a utopia

Metropolis and urban form:
between negative dialectics and utopia

Carolina Akemi Martins Morita [I]

Resumo

Este artigo parte da discussão sobre a individualidade moderna sob perspectivas diversas, como as de Cacciari, Adorno e Horkheimer, para, assim, compreender a constituição da psicologia da sociedade de massas, pautada na produtividade e na utilidade, de maneira inter-relacionada e, até mesmo, imanente à própria metrópole. Busca-se, então, um contraponto, por meio da dialética, da forma urbana e da utopia propostas por Lefebvre, de modo a lançar luz sobre a seguinte questão: se a dialética negativa nos ampara ao questionar a identidade entre sujeito e objeto, teoria e prática, o confronto com a perspectiva dialética lefebvriana problematiza os limites do próprio pensamento e parece apontar para a utopia concreta como horizonte capaz de alimentar o espaço diferencial e o devir.

Palavras-chave: individualidade; metrópole; urbano; dialética; utopia.

Abstract

This article discusses modern individuality from different perspectives, such as those of Cacciari, Adorno, and Horkheimer, to understand the constitution of the psychology of mass society, based on productivity and utility, as interrelated with and even immanent in the metropolis itself. Therefore, we seek a counterpoint through the dialectics, urban form and utopia proposed by Lefebvre to shed light on the following question: if negative dialectics supports us when questioning the identity between subject and object, theory and practice, confrontation with the Lefebvrian dialectic perspective problematizes the limits of thought itself and seems to point to concrete utopia as a horizon capable of feeding the differential space and the becoming.

Keywords: *individuality; metropolis; urban; dialectics; utopia.*



Introdução

Os homens sempre tiveram que escolher entre submeter-se à natureza ou submeter a natureza ao eu. Com a difusão da economia mercantil burguesa, o horizonte sombrio do mito é aclarado pela razão calculadora, sob cujos raios gelados amadurece a sementeira da nova barbárie. Forçado pela dominação, o trabalho humano tendeu sempre a se afastar do mito, voltando a cair sob o seu influxo, levado pela mesma dominação. (Adorno e Horkheimer, 1985, p. 38)

A incursão do homem à modernidade é comumente caracterizada pela emergência e hegemonia do *esclarecimento* enquanto princípio ou categoria regente da vida em seus diversos âmbitos, seja por aqueles que encaram seus frutos de um ponto de vista mais pragmático, a saber, considerando as conquistas concretas em termos de desenvolvimento e inovação material obtidos especialmente a partir do século XVII, seja do ponto de vista da filosofia ou da teoria crítica, ao confrontar o esclarecimento propriamente dito com uma complexidade de questões que se mostram convergentes. Tanto em um como em outro caso, com perspectivas mais ou menos otimistas, vemos entrelaçadas, à consolidação do esclarecimento, temas como a inovação e o progresso, o domínio do homem sobre a natureza, a eficiência, a racionalidade e a produtividade, o trabalho como palavra de ordem, a ascensão da metrópole e do urbano – em substituição à dualidade entre cidade e natureza. Mas também o declínio do indivíduo – como anunciado por Adorno e Horkheimer – em função do surgimento das massas, a psicologia destas emergindo como matriz fundamental para

processos obscurantistas como o fascismo, a dialética entre a dominação e a libertação; enfim, uma eterna aporia que insiste em enquadrar a promessa de emancipação ao inevitável sacrifício ou, em outros termos, o esclarecimento ao próprio mito.

Diante desse cenário, cujas raízes remontam especialmente à transição entre os séculos XVIII e XIX, mas cuja estrutura mostra-se ainda bastante atual e latente, este artigo apresenta-se como uma tentativa de relacionar a forma da metrópole – enquanto forma geral assumida pela racionalização das relações sociais como desdobramento da racionalização das relações de produção (Cacciari, 1993), a saber, o local da produção e da reprodução, da funcionalidade e da utilidade – com manifestações sociais modernas, tais como a psicologia das massas e até mesmo o fascismo. Para tanto, discutiremos a individualidade moderna a partir do diálogo entre análises diversas, como as de Massimo Cacciari, Georg Simmel, Walter Benjamin, Theodor Adorno e Max Horkheimer, Georges Bataille, para, assim, compreender a constituição da psicologia da sociedade de massas de maneira inter-relacionada e, até mesmo, imanente à própria metrópole. Também, mostra-se igualmente como um objetivo deste artigo realizar um paralelo entre a metrópole e o urbano, tal como vislumbrado pelo filósofo Henri Lefebvre, com vistas a compreender de que maneira a forma urbana pode ou não implicar, imperativamente, a configuração (pós) metropolitana que temos testemunhado atualmente. Isto é, seriam a metrópole – em Cacciari, como uma verdadeira degeneração do sentido tradicional de cidade – e o urbano – em Lefebvre, como um horizonte do possível-impossível – coincidentes? O que tencionamos sustentar sugere

que o urbano faça referência a um aspecto formal em Lefebvre, enquanto a cidade e a metrópole seriam seus possíveis conteúdos, com orientações ideológicas mais ou menos definidas historicamente.

A noção de Individualidade

Iniciaremos nosso percurso com Adorno e Horkheimer em sua aporia no processo de constituição do esclarecimento e da formação da subjetividade moderna. Primeiramente, a individualidade aparece em Horkheimer (2002) como um conceito histórico específico que indica certa tomada de consciência do homem perante suas condições de existência, de forma a assumir uma postura ativa e apta à subsunção de seus condicionantes, em detrimento de uma posição passiva, resignada e subordinada.

Ora, o modelo de indivíduo aqui é o herói grego, sobretudo o Ulisses idealizado por Homero, que se caracteriza por sua astúcia e se autossacrifica para poder, assim, sobreviver e preservar-se. Temos, portanto, no cerne desse esclarecimento, uma relação controversa e dialética entre dominação e exploração, conservação e sacrifício, individualização e imitação, racionalidade, ou esclarecimento, e mito. Tais paradoxos apontados por Adorno e Horkheimer na *Dialética do esclarecimento* (1985) derivam do próprio princípio da ação em Ulisses, que se vale da astúcia e de estratégias para vencer uma natureza que se mostra implacável. Esse “método” ulissiano contradiz a essência do método racional cartesiano por excelência, matriz do pensamento

ocidental, cuja dúvida buscaria desofuscar, justamente, as ilusões e os imbróglis causados por certo “gênio maligno, não menos astucioso e enganador que poderoso, que dedicou todo o seu empenho em enganar-me” (Descartes, 1999, p. 255). A astúcia e o sacrifício presentes no mito implicam uma espécie de mentira e uma violência, por meio de uma sequência de substituições e compensações que se utilizam da própria irracionalidade como alguns dos principais figurantes da racionalidade. Pois Ulisses sobrevive às forças da natureza e ao canto das sereias, anulando-se, em uma espécie de morte do eu por meio de um procedimento mimético, para assim poder sobreviver; “o astucioso só sobrevive ao preço de seu próprio sonho, a quem ele faz as contas desencantando-se a si mesmo bem como aos poderes exteriores” (Adorno e Horkheimer, 1985, p. 55). A fórmula do esclarecimento dita que o homem deve tornar-se ninguém para, em promessa, sobreviver enquanto indivíduo.

Apenas a título de esclarecimento e reflexão a esse respeito, vale abrir um parêntese para destacar que um dos estudiosos recentes a respeito do mito, Elíade (1972, p. 6), o conceitua não apenas como um significado paralelo e independente da realidade, uma ilusão que não tem existência real, mas, sim, como algo:

“Vivo” no sentido de que fornece os modelos para a conduta humana, conferindo, por isso mesmo, significação e valor à existência. Compreender a estrutura e a função dos mitos nas sociedades tradicionais não significa apenas elucidar uma etapa na história do pensamento humano, mas também compreender melhor uma categoria dos nossos contemporâneos.

Isso significa atribuir uma concretude ao mito, a despeito de sua presumível intangibilidade ou caráter etéreo, e que vai muito além de crenças e rituais considerados primitivos, mas que, talvez pudéssemos dizer, efetivamente faz parte de certo mecanismo de funcionamento do pensamento humano. Portanto, parece ser irrefutável assumir que o mito envolve projeções – geralmente articulando passado e futuro – que estabelecem vínculos e direcionam os atos presentes. Como complementa o filósofo Lefebvre (2008), o mito implica uma reflexão sobre a natureza de algo: indica um nascimento, explica o presente e evoca um futuro. Trata-se de uma narrativa tradicional que pretende explicar a origem e a existência das coisas, lançando mão de um pensamento fantasioso, e não necessariamente de uma racionalidade.

Ao analisar um mito, devemos atentar para seus anacronismos. Tudo tem sentido e objetivo no mito, visto que tudo deve fazer sentido na e para a sociedade em que foi criado; não obstante, seus componentes propriamente ditos frequentemente não pertencem a tal período em que ele foi, de fato, concebido. Por exemplo, mitos do período industrial podem utilizar-se de elementos pertencentes ao período agrário precedente; mitos do período agrário, por sua vez, lançam mão de noções derivadas de um momento nômade e pastoril. Isso porque esses elementos que compõem o mito são retirados de certo contexto – não raro precedente – e rearranjados, remanejados, num período posterior. Tal mecanismo não deixaria de operar como algo bastante funcional e útil: deslocando-se o mito de seu contexto original, tendemos a buscar suas justificativas e referenciais naquele próprio contexto de onde (supostamente) tem origem, mas não no

contexto presente e atuante – onde ele talvez não se explicasse, mas onde efetivamente deve operar. O mito passa a se comportar como uma forma a se autorreferenciar, de sorte que a (i)lógica presente no discurso mitológico se ofereça como imanente a ele mesmo, ao mesmo tempo que deve inspirar certa lógica e racionalidade comportamental no contexto deslocado em que se faz aplicar. Para Lefebvre, em termos de representações da realidade, o mito coaduna-se, não necessariamente de maneira harmoniosa, com outros dois conceitos – a utopia e a ideologia – como vemos abaixo:

O mito definir-se-ia como *discurso não institucional* (não submetido às imposições das leis e instituições), extraindo seus elementos no contexto. A ideologia consistiria num discurso *institucional*, justificando, legitimando (ou então criticando, recusando e refutando) as instituições existentes, mas desenvolvendo-se no seu plano. Quanto à utopia, ela se empenharia em transcender o institucional, servindo-se ao mesmo tempo do mito, da problemática do real e do possível-impossível [...]. Diante dessa tríplice aliança – o mito, a ideologia, a utopia –, os conflitos resolvem-se por magia: atribuídos ao passado ou reportados ao futuro. Onde, então, se apresentam? Na obra de arte. (Ibid., p. 98)

Lefebvre sugere certa ascendência dessas “unidades significantes” (ibid., p. 100), dessas “re-presentações” que se imiscuem e oscilam entre si, em termos das facetas da realidade e, conseqüentemente, no processo de emergência da Cidade ou da *Cité*. Pois a *cité*, em sua origem, retoma os temas da tragédia grega elucidados por Nietzsche, isto é, enquanto oposição entre Apolo – a razão proporcionada pela cidade – e Dionísio – o universo temeroso do campo. E, então, deparamo-nos com

outra questão que se mostra inerente à formação da individualidade: sua interdependência em relação ao contexto em que está inserida, ao substrato, a uma dimensão espaço-temporal peculiar. Obviamente, mesmo nesses termos, a formação da individualidade não poderia deixar de apresentar uma série de nuances. Retomemos um pouco dessa historicidade.

No que diz respeito à origem das cidades, inicialmente, as trocas e o comércio estabeleciam uma relação heterotópica com as cidades (limitados a lugares especializados), dado que aqueles que deles se ocupavam teriam uma participação *funcional* (geradora de riquezas e movimento), porém não *política* da cidade. Apesar dessa não coincidência entre cidade funcional e política, “a cidade política acompanha, ou segue de perto, o estabelecimento de uma vida social organizada, da agricultura e da aldeia” (ibid., p. 19). Nesse sentido, a emergência do indivíduo remontaria inevitavelmente à própria *polis* grega, local de equilíbrio entre o Estado e os cidadãos, em que coexistem a capacidade de domínio sobre outrem – o coletivo, os interesses da comunidade – e a liberdade individual, tais como prefigurados na “República” de Platão. Visto que “o habitante da cidade é o indivíduo *par excellence*” (Horkheimer, 2002, p. 136), a individualidade logo surge a partir de uma contraposição, um antagonismo entre o sujeito e as condições de sua existência, sejam elas de caráter social, econômico, espacial.

Em que pese essa mutualidade essencial entre indivíduo e cidade, Horkheimer mostra-nos que, nessa ontologia de Platão, poderíamos identificar certa indiferença e passividade, por conta de sua distinção entre uma razão objetiva e a razão subjetiva e formalizada. Isto porque não seria nenhuma novidade

dizer que certas condições sociais já estariam dadas e inquestionadas na estrutura platônica, isto é, os únicos aptos a participar e viver nesse equilíbrio harmonioso – entre homem e cidade ou entre homem e coletividade – seriam aqueles que atendessem aos requisitos para o *status* de cidadão. Escravos, mulheres, crianças, estrangeiros estariam, portanto, excluídos desse “esquema”, de modo que sua virtude consistiria em seu oposto: a obediência e não a contraposição.

Por esse motivo, Horkheimer assevera que, mesmo em Platão, reinaria ainda uma visão estática da história, em que a personalidade se colocaria como microcosmo harmonioso das relações e hierarquias existentes (natural e social), sem postular um horizonte de “emancipação progressiva do sujeito de uma eterna infância tanto na comunidade quanto na natureza” (ibid., p. 138). Consequentemente, a perspectiva republicana de Platão poderia ser considerada fria e de certa forma indiferente, distinta da visão assumida por Sócrates, para o qual o principal parâmetro para a constituição da individualidade estaria fundado na reflexão, na medida em que esta pressupõe uma contraposição entre o sujeito e sua realidade externa. A essência da individualidade socrática apresentada por Horkheimer consistiria não no equilíbrio ou harmonia entre o indivíduo e sua esfera de existência; pelo contrário, a base para essa individualidade estaria dada na medida em que houvesse contraste, oposição e tensão entre sujeito e sua realidade.

Nesse momento, tornam-se evidentes as distintas expressões da cidade, como pontuado por Cacciari (2010), uma vez que, em termos ontológicos e genealógicos, a *polis* grega e a *civitas* romana apresentariam várias divergências entre si:

Na civilização grega, a cidade é fundamentalmente a unidade de pessoas do mesmo gênero e, portanto, pode-se entender como *polis* uma ideia que se remete a um todo orgânico, precedente à ideia de cidadão. Por outro lado, desde suas origens – como o próprio mito romano fundador narra –, em Roma, a cidade é a concorrência conjunta, a convergência de pessoas muito diferentes por religião, etnia etc., que concordam apenas em virtude da lei. (Ibid., p. 11; tradução nossa)¹

Em todo caso, essa cidade política – quer se considere a *polis*, dos semelhantes que compartilham de um mesmo *ethos*, ou a *civitas*, dos diferentes que se submetem a uma mesma lei/regime (*concordia*) –, ao assumir primazia em relação ao campo, não poderia ser compreendida sem se ancorar no papel desempenhado pela escrita, que se relaciona diretamente às convenções e, sobretudo, ao poder. Pois: “ela é inteiramente ordem e ordenação, poder [...]. A cidade política administra, protege, explora um território frequentemente vasto [...]. Aí, a propriedade do solo torna-se propriedade eminente do monarca, símbolo da ordem e da ação” (Lefebvre, 2008, p. 19).

Essa expressão política da cidade enquanto domínio sobre o território ganharia sensível impulsão com a *urbis* romana e sua propensão à “globalização”, através da expansão territorial do império. A Roma *mobilis*, destaca Cacciari (2010), seria essencial ao atribuir uma mobilidade e dinamismo à cidade e, sobretudo, ao conferir a ela um fim, uma direção – o *imperium sine fine*. Com efeito, se, anteriormente, a *polis* grega representava o exemplo da cidade política, a *citê* romana, e mais especificamente a *urbis*, torna-se o local em que a racionalidade passaria a mostrar sua prevalência. Seu aspecto aberto e

dominador contrapõe-se à dimensão fechada e contida da cidade grega, como também nos mostravam autores como Benévolo (2015), para quem a nova escala adquirida pela cidade romana transparecia nos desenhos das ruas e estradas que não apenas ganhavam uma nova proporção, mas um desenho sistemático, visto que o investimento em construções infraestruturais coincidiria com o movimento de dominação territorial. Sinais dessa mentalidade colonizadora romana poderiam ser percebidos pelo seu próprio traçado retilíneo e quadriculado – seguindo a mesma lógica do loteamento do campo, mas também remontando aos eixos *cardo* e *decumanos* – *centuriatio* romana – que conferiam a medida e a régua para o tabuleiro de origem militar.

Estágio que marca os primórdios da manifestação do urbano, propugnado como uma hipótese teórica por Lefebvre, ou da metrópole, tal como analisada por Cacciari, como veremos à frente, em que o domínio e hegemonia da lógica da cidade – do *Logos*, tal como prenunciado pelo *urbi et orbi* romano – sobre as mais diversas esferas da vida e, conseqüentemente, sobre o campo, marcam o nascimento do que Lefebvre denominará segunda natureza do homem. Nesse contexto, o aspecto homogeneizante passaria a prevalecer sobre o caráter de tensão próprio do conceito de individualidade.

Ora, o que pretendemos ressaltar com esse percurso consiste na dialética entre individualização – enquanto processo instituinte, de contraposição e tensão – e individualidade – o instituído. O problema residiria, portanto, no que a filosofia passasse a negar essa sua essência de tensão e a buscar, paulatinamente: um equilíbrio de maneira idealizada e idílica, que vem a funcionar como uma espécie de

consolo. Ou, igualmente, o seu extremo oposto: na medida em que o homem passasse a se esquivar do sofrimento e do conflito e se resignasse em sua independência ilusória, enquanto ser autossuficiente e isolado dos problemas que o envolvessem. Em ambos os casos, assevera Horkheimer, perde-se a individualidade, como também a própria política, uma vez que:

Existe uma moral em tudo isso: a individualidade é prejudicada quando cada homem decide cuidar de si mesmo. À medida que o homem comum se retira da participação nos assuntos políticos, a sociedade tende a regredir à lei da selva, que esmaga todos os vestígios da individualidade. O indivíduo absolutamente isolado sempre foi uma ilusão. As qualidades pessoais mais estimadas, tais como a independência, o desejo de liberdade, a simpatia e o senso de justiça, são virtudes tão sociais quanto individuais. O indivíduo totalmente desenvolvido é a consumação de uma sociedade totalmente desenvolvida. A emancipação do indivíduo não é uma emancipação da sociedade, mas resultado da liberação da sociedade da atomização. Uma atomização que pode atingir o cume nos períodos de coletivização e cultura de massas. (Horkheimer, 2002, p. 140)

E é nesse ponto, com o homem moderno, que nos deparamos com a atual crise do indivíduo, visto que hoje “esse antagonismo é suplantado na mente consciente dos indivíduos pelo desejo de se adaptarem à realidade” (ibid., p. 136), que se relaciona dialeticamente com a crise do conceito tradicional de cidade. Para Horkheimer, em termos históricos, o valor da individualidade drenado como resignação diante dos problemas terrenos emerge de maneira reforçada e consolidada com o Cristianismo, que coloca a vida na Terra como mera

passagem, deslocando a ideia de autopreservação para um *status* de mediação metafísica, em que o autossacrifício se apresenta como moeda de troca para a redenção da alma na eternidade, dadas a efemeridade e a futilidade da vida terrena. Nesse contexto, a individualidade é substituída pelo individualismo – reforçado pelas leis do mercado livre – remontando a um conformismo generalizado; a sociedade das massas torna-se, assim, o abrigo das mônadas, “símbolo setecentista do indivíduo econômico atomístico da sociedade burguesa”, as quais, por mais “isoladas que estivessem pelo abismo do autointeresse, tenderam, contudo, a se tornarem cada vez mais semelhantes pela busca desse interesse” (ibid., p. 144).

Como resultado, atualmente, não se postula um futuro que se possa determinar, visto que cada indivíduo se preocupa com a satisfação de um presente cada vez mais efêmero. O indivíduo, enquanto mônada, reduz-se a uma “célula de reação funcional” (ibid., p. 149). Ora, nesse percurso surpreendente realizado por Horkheimer, a individualidade estaria comprometida no âmbito tanto das massas, mas também no das tão aclamadas elites: na primeira, dado que a possibilidade de satisfação e de se atingir a manutenção dessa vida “segura e material” se encontra um tanto longínqua, de modo a não justificar os sacrifícios; na última, pela primazia exacerbada dada aos objetos materiais, ao lucro e ao poder, o que acaba transformando o indivíduo num servo destes, em detrimento da individualidade genuína, que buscaria sobrepujá-los.

Em termos de sobrevivência, o homem passa a perceber que sua autopreservação depende de sua capacidade de imitar, de mimetizar, de assimilar, de repetir. Muito embora diversos autores atestem que a mimese tenha

sempre feito parte da formação do indivíduo,² ela se torna lei que predomina de maneira esmagadora hoje. A necessidade de se adequar a certos grupos existentes, o imperativo de seguir regras e moldes de comportamento que legitimem a ascensão social, a ânsia por se sentir incluso e parte do todo, enfim, uma somatória em que as partes devem ser mutiladas e o todo se constitui por exclusão. Pois o que dita a sobrevivência, na contemporaneidade, depende do quanto se consegue fazer identificar com os modelos existentes, e não sua capacidade de se contrapor e fazer frente a eles. Mesmo na Idade Média, argumenta Horkheimer, em que a realidade era dada como uma verdade objetivada – e totalizante – calcada num conformismo e com poucas brechas para questionamentos, haveria certos antagonismos entre teoria e prática, vida espiritual e vida material. Pois, ainda que se colocassem de maneira objetivada, as realidades anteriores à hodierna ainda apresentariam mais lacunas do que a “superorganização moderna”, cujo corolário é expresso pela indústria cultural de massas, em que a ênfase no indivíduo emerge como parte funcional e operante da lógica do sistema socioeconômico capitalista. Hoje, não há mais contraposição à realidade, e a indústria de massas vem a corroborar essa inversão de papéis – visto que, outrora, a arte supunha um distanciamento mínimo, senão crítico, em relação à vida –, mostrando-se fiel àquela, na medida em que a exalta tal como é.

Tal conjuntura, para Adorno e Horkheimer, não deixaria de ser totalizante e totalitária, uma vez que “atinge igualmente o todo e a parte”, de modo que “o todo e o detalhe exibem os mesmos traços, na medida em que entre eles não existe nem oposição nem ligação” (1985, p. 104). A violência velada da indústria

cultural impõe o seu crivo – de maneira não menos inflexível e inexorável que processos mais explicitamente totalitários, como o próprio fascismo – que decanta, categoriza e pasteuriza quaisquer singularidades segundo suas leis.

Como verdadeiro desfecho desse novo esquema da individualidade moderna, apresenta-se um aspecto que faltava às sociedades antigas: a perspectiva de transformação que se delineia como um horizonte tangível. Uma possibilidade que, no entanto, não consiste na utopia em seu sentido – ainda que nem tão estrito – outrora conferido por Thomas More, nem mesmo numa utopia que nos parece um pouco mais tangível do “possível-impossível” buscada por teóricos como Henri Lefebvre, nem tampouco como uma heterotopia foucaultiana, ou seja, como realidades alternativas, ou até mesmo contrapostas, à vigente. Pelo contrário, o logro que se almeja se assemelha, tal como já apontara Benjamin, com a vitória num jogo, em que as regras estão dadas e tudo se passa como se dependente, exclusivamente, de atributos e capacidades pessoais.

Se o imanente substituiu generalizada-mente o transcendente, se qualquer elemento de tensão ou contradição – possibilitado pelo outro, enquanto desconhecido e em certa medida indomável – esvai-se, é precisamente nesse sentido que poderíamos dizer que também a individualidade perde o seu lugar na atualidade, concretizando o “declínio do indivíduo” de Horkheimer (2002) ou a “degeneração do sujeito”, mais recente, de Laclau (2013). De fato, enquanto processo dialético, a individualidade não pode pressupor a sua plena instituição – a racionalização da realidade por completo –, visto que isso demarca a sua própria derrocada. Além disso, mesmo enquanto processo instituinte, o esclarecimento

e a individuação não deixam de enfrentar outras contradições que lhes são inerentes, pelo embate constante quanto à relação de continuidade ou descontinuidade que estabelecem com o status quo, como vimos acima. Como já nos advertiam Adorno e Horkheimer (1985), no âmbito do esclarecimento, podemos enxergar certos elementos que denunciariam um ainda comprometimento com a lógica então vigente, seja pela instrumentalização de sua Razão ou, na melhor das hipóteses, por sua inocuidade no sentido de proporcionar mudanças efetivas, transformações na base do sistema e a longo prazo.

O entendimento tem a intenção de livrar os homens do medo e torná-los senhores, vencer a superstição, para, assim, dominar a natureza desencantada. Sem embargo, os mitos aos quais, supostamente, o esclarecimento faz frente já seriam produtos desse mesmo esclarecimento nos tempos de outrora. Isto porque o mito teria tanto a intenção de descrever certa origem como de explicar, de justificar, de apresentar os motivos. Ora, atualmente, ele tornou-se regra: “o mito converte-se em esclarecimento, e a natureza em mera objetividade [...]. O princípio da imanência, a explicação de todo acontecimento como repetição, que o esclarecimento defende contra a imaginação mítica, é o princípio do próprio mito” (ibid., pp. 21-23).

Se a visão platônica estática da realidade poderia ser considerada um tanto fria, essa atual dinâmica do progresso não deixa de ser problemática:

Se as ontologias essencializam indiretamente as forças da natureza por meio de conceitos objetivados, e assim favorecem a dominação da natureza pelo homem, a doutrina do progresso

essencializa diretamente o ideal de dominação da natureza e finalmente deriva, ela própria, numa mitologia estática e derivada. O movimento como tal, abstraído de seu contexto social e de sua finalidade humana, torna-se simplesmente uma ilusão de movimento, a infinidade inútil de uma repetição mecânica.

[...] A circunstância de que o cego desenvolvimento da tecnologia reforça a opressão e exploração social ameaça a cada passo transformar o progresso em seu oposto, o barbarismo completo.

Tanto a ontologia estática quanto a doutrina do progresso – ou seja, as formas objetivistas e subjetivistas de filosofia – esquecem o homem. (Horkheimer, 2002, pp. 138-139)

Metrópole: local das relações formalizadas e das massas

O homem pautado puramente pelo entendimento é indiferente frente a tudo que é propriamente individual, pois do individual originam-se relações e reações que não se deixam esgotar com o entendimento lógico – precisamente como no princípio monetário a individualidade dos fenômenos não tem lugar.

Pois o dinheiro indaga apenas por aquilo que é comum a todos, o valor de troca, que nivela toda a qualidade e peculiaridade à questão do mero “quanto”. Todas as relações de ânimo entre as pessoas fundamentam-se nas suas individualidades, enquanto as relações de entendimento contam os homens como números, como elementos em si indiferentes, que só possuem um interesse de acordo com suas capacidades consideráveis objetivamente. (Simmel, 2005, pp. 579-580)

Dado que a ideia do nascimento do indivíduo não possa ser considerada sem o conceito de cidade – enquanto uma organização espacial, sociopolítica e econômica específica –, o princípio do indivíduo moderno por excelência não poderia ser compreendido fora da metrópole. Simmel (ibid.), um dos pioneiros nessa discussão, define a metrópole como a forma socioespacial da realização da racionalidade do processo de produção capitalista, em que as relações aparecem formalizadas; trata-se do local da produção, da reprodução, da circulação e do valor de troca. Emergindo como uma dialética entre a vida nervosa – base psicológica, o valor de uso, a inovação contínua, os comportamentos e os adestramentos – e o intelecto – o homogêneo, a abstração, o quantitativo, o valor de troca –, a metrópole apresenta-se, então, como o local da produtividade e da utilidade, isto é, da preponderância da lógica do capital. Essa dinâmica imanente entre a vida nervosa e o intelecto possibilita a formação do Espírito (*Geist*), de sorte que é o *Geist* que necessariamente habita a metrópole.

É nesse contexto que emergem dois conceitos paralelos – se não coincidentes – examinados, respectivamente, por Simmel e por Benjamin, a partir da análise do poeta Baudelaire: a atitude *blasé* e o choque, como os novos formatos de autoconservação do indivíduo na metrópole:

Nesse fenômeno peculiar de adaptação que é o caráter *blasé*, em que os nervos descobrem a sua derradeira possibilidade de se acomodar aos conteúdos e à forma da vida na cidade grande renunciando a reagir a ela — a autoconservação de certas naturezas, sob o preço de desvalorizar todo o mundo objetivo, o que, no final das contas, degrada

irremediavelmente a própria personalidade em um sentimento de igual depreciação. (Ibid., 2005, pp. 581-582)

Blasé consiste, portanto, na indiferença em relação à multiplicidade qualitativa própria à experiência; não se trata da ausência da percepção, mas de sua internalização de maneira racional e intelectualizada, mediada pela razão. Como consequência, tem-se a perda do prazer, visto que a relação direta entre homem e objeto, por meio da experiência, aparece substituída por uma relação intelectualizada, tal como um comportamento ou adestramento. A espiritualização – *Vergeistigung* ou processo de formação do Espírito, do *Geist* – e a mercantilização fundem-se nessa atitude *blasé*, com a perda da afetividade de maneira generalizada; a partir de então, são dadas as bases para a vida do consumo, em que as *commodities* se relacionam através de equivalências, em que cada elemento – homens e objetos – mostra seu valor funcional, como se decorrente de um cálculo, dentro da metrópole. É como se o *blasé* reduzisse até mesmo as experiências cotidianas a coisas e à medida do intelecto (*Verstand*), de modo a completar o ciclo da perda da autonomia em função do espírito.

O filósofo Cacciari (1993) assevera, a partir de Simmel e Benjamin, que não se deve compreender o choque, entretanto, como uma reação à experiência vivida, como sua contraposição, como se ambos – a realidade externa e o choque – fossem efetivamente separados segundo uma visão dualista, ou mesmo como a síntese de uma relação dialética entre o sujeito e determinada realidade objetiva. Pelo contrário, o pensamento (dialético) negativo apresentado por Cacciari sugere uma

contraposição calculada, de sorte que, na metrópole, não se poderia falar numa experiência vivida destituída, ou livre, do choque. Na metrópole, o próprio choque transforma-se no *Erleibis* – a experiência vivida.

O *blasé* e o choque indicam, antes, uma internalização da lógica vigente e certa tomada de consciência da impotência em superá-la, o que tende a legitimar a vida nervosa e o intelecto. Temos, assim, uma espécie de ideologia da metrópole que apresenta seu ciclo completo, visto que até mesmo a contradição assume uma função. Não se trata da crise enquanto oposição dentro do processo de crescimento capitalista na metrópole, mas da própria crise servindo para o funcionamento e a alimentação desse mesmo mecanismo.

Como compensação dessa alienação, faz-se necessária a ilusão da liberdade individual, incorporada, em essência, pela busca por igualdade e direitos, nos termos da divisão do trabalho. Apesar de essa busca por liberdade e autonomia, no interior da individualidade, transparecer em Simmel como uma espécie de síntese – ou uma sublimação reconciliadora – tal perspectiva um tanto otimista não se faz presente no Baudelaire exposto por Benjamin, para quem o choque estaria desmistificado e dessacralizado como a única experiência viável na metrópole, relacionado a uma existência catastrófica e ao sentimento de melancolia e angústia, de modo a conformar uma espécie de “trágica” consciência da existência humana, no sentido nietzschiano do termo. Nessa existência, o caminhante internaliza e assemelha seu próprio movimento ao da circulação de uma *commodity*, incorporando o processo de socialização das relações de produção. Um tipo de existência que emerge com a constituição das massas, de maneira inextricável.

Para Cacciari, a atitude *blasé* indica, em última análise, a autonomia do signo, em que a razão especulativa kantiana não mais admite os limites de sua alçada, ao preconizar uma distinção entre o fenômeno e a coisa em si, ou entre o conteúdo e a forma. Para Benjamin, tudo tende a aparecer, agora, de maneira plenamente transparente, como passível de explicação e solução. Novamente, tal como num verdadeiro jogo, as regras estão definidas e pressupõe-se a sua decifração, contanto que não seja fora de sua própria lógica, mas como mera repetição ou reprodução. Os dados são as aparências, e o que importa é a articulação e concatenação de suas relações e nexos.

Nessa lógica da repetição, a reprodução volta a se consumir através do mito (“o mito da tecnologia”, “o mito do progresso”), justificativas para sua dinâmica e movimento incessante, bem como de uma ideologia, de uma prática inconsciente e da perda da identidade individual e, sobretudo, coletiva. Em certo sentido, tal análise não se distancia da já realizada por Marx, ao definir o fetichismo da mercadoria, o qual implicaria uma autonomia dos objetos (signos) em relação a seus significados (valor de uso, produção enquanto processo), corroborada, mais recentemente, pelo “sistema dos objetos” proposto por Baudrillard (1969).³

De fato, o que temos visto, especialmente a partir da década de 1980, é justamente a generalização do universo da mercadoria aos mais diversos âmbitos da existência humana, a começar pelo próprio espaço social e penetrando paulatinamente nos mais distintos momentos da vida, com especial interesse para as dimensões cultural e espacial. O resultado, para o filósofo Lefebvre, seria a “cotidianidade”, ou vida cotidiana regulamentada, regida e controlada em todos os seus âmbitos, em que até

mesmo os resquícios – espaços de liberdade e lazer – são funcionais em termos de produção. Ao mesmo tempo, a “sobrevivência” emerge enquanto palavra de ordem, em substituição do que poderia ser um “desejo de viver” propriamente dito, marcando a emergência da “sociedade burocrática do consumo dirigido cunhada por Lefebvre” (1991a) para referir-se à cotidianidade, esse espaço-tempo não abandonado ou deixado à liberdade, mas produtivo. As passagens abaixo nos parecem decisivas:

A cotidianidade se tornaria assim, a curto prazo, o sistema único, o sistema perfeito, dissimulado sob os outros que o pensamento sistemático e a ação estruturante visam. Nesse sentido, a cotidianidade seria o principal produto da sociedade dita organizada, ou de consumo dirigido, assim como a sua moldura, a Modernidade. (Ibid., p. 82)

As formas perdem seus conteúdos, a começar pela mercadoria (forma imagem, sem seu conteúdo prático ou valor de uso), pelo trabalho (desconectado da totalidade do processo produtivo, bem como de seu produto), mas também passando pelo Estado (forma), que teria paulatinamente ganhado autonomia e não mais representaria, de fato, seu conteúdo – a sociedade civil. É precisamente nesse contexto que o Estado assume um papel crucial: dar coesão e coerência aos fragmentos e às mônadas, na medida em que estas viabilizam a manutenção de seu próprio funcionamento e de suas engrenagens.

A reprodução implica a cotidianidade, a qual, por sua vez, consoma-se através de certo terrorismo – a necessidade da segurança – e da programação da vida em função da mercadoria

e do consumo. De sorte que não se trataria apenas de inculpar apenas uma ideologia, mas uma sequência de substituições ou um sistema de álibis, a serviço do pleno funcionamento do capital, e que se desdobra em ideologias apresentadas sob títulos de funcionalismo, racionalismo, estruturalismo, cientificismo. Por fim, teríamos a substituição do *valor de uso* pelo *valor de troca* de maneira generalizada.

A cidade-metrópole instaurada como a morada do logos (Lefebvre, 2016) expressa o seu poder totalitário das mais variadas formas: do virtuoso traçado Haussmanniano, instrumento da opressão e de uma estratégia de classe, à concepção do *habitat* como função abstrata e alienada da cidade propriamente dita – em substituição ao habitar –; decorrente, sobretudo, da crise habitacional do pós-guerra, vemos operando as mãos da racionalidade.⁴

Individualidade moderna nas massas: entre a utilidade e o dever

A base da *homogeneidade* social é a produção. A sociedade *homogênea* é a sociedade produtiva, ou seja, a sociedade útil. Todo elemento inútil fica excluído não da sociedade total, mas de sua parte *homogênea*. Nessa parte, cada elemento deve ser útil para o outro, sem que a atividade *homogênea* jamais possa acessar a forma da atividade com *valor em si*. Uma atividade útil sempre tem uma *medida comum* com outra atividade útil, mas não com uma atividade *para si*. (Bataille, 1993, pp. 10-11; tradução nossa)⁵

Nesse contexto da metrópole, em que a Subjetividade (o *Geist*) substitui o sujeito (o indivíduo), as massas, ou a multidão, aparecem como uma unificação de indivíduos que incorporam a busca por liberdade e autonomia, que sugere uma espécie de sublimação em Simmel, que indica, para Benjamin, uma existência catastrófica. A vida nervosa, como aceleração dos ritmos e mobilização constante, consolida-se por meio da noção de utilidade, erigida como atributo indispensável a determinar a inserção social do indivíduo moderno. Em *El Estado y el problema del fascismo* de Georges Bataille (1993), as noções de funcionalidade e homogeneidade da metrópole aparecem como competentes a certa psicologia pautada pela produção, e essa medida comum, como vimos acima, consiste no próprio dinheiro, o valor de troca.

Sob a régua inexorável do dinheiro, os homens assalariados aparecem integrados em termos de homogeneidade social e psicológica, enquanto comportamento profissional, mas não enquanto homens. Sua escala – palavra de ordem que se faz ouvir em todas as esferas da vida – é a *utilidade*; é ela que vem a tornar tudo mensurável, comparável e equiparável, enfim, homogêneo. Com efeito, essas palavras de Bataille (1993) fazem reverberar as postulações de Marx (2007), em que o capital significaria a perda do aspecto mais natural das relações sociais – entre os sujeitos e destes com a objetividade material –, visto que estas são substituídas por relações monetárias; trata-se de uma transformação das relações sociais em relações reificadas. Em suma, o trabalho – fragmentado, simplificado e abstrato – substitui o que outrora Marx conceituaria como *autoatividade* e se curva perante a lei do capital e da mercadoria. Embora alienado,

devido à perda da consciência da totalidade de seu processo, o *trabalho* transforma-se no único vínculo que os indivíduos podem realizar com suas forças produtivas e com sua própria existência. Além disso, como já comentado, vida e trabalho distanciam-se cada vez mais, o que também significa que a reprodução da vida deixa de ocorrer como autoatividade nos termos de Marx (2007), ou seja, como produção natural da vida material e tudo que com ela se relaciona. Sendo assim, a vida material passa a se colocar como finalidade última e o trabalho como meio de seu alcance, meramente para assegurar sua existência.

Note-se que Marx desenvolve uma discussão fundamental, apresentada apenas superficialmente aqui, entre trabalho alienado e trabalho livre (autoatividade), cujo ponto fulcral de diferenciação se situa precisamente no conceito de utilidade. Para Marx, o objetivo do trabalho livre não se encerraria em produzir coisas úteis, já que “a produção de demasiado útil produz população demasiado inútil” (Marx, 2004, p. 142). Desse trabalho participariam igualmente homem e natureza, de modo que o homem, ao transformar a natureza, estaria modificando a si mesmo, a sua própria natureza – e, nesse sentido, possibilitando seu próprio processo de *individualização*, ao significar o domínio do homem sobre o seu entorno, seu contexto e seus objetos, e não o contrário. Com isso, independência e liberdade fundar-se-iam através desse ato de autocriação; é através da ação, enquanto trabalho livre ou autoatividade, que o homem atua sobre a natureza, modificando-a, mas também transformando sua própria natureza interna e subjetiva, como um processo de autocriação (Fromm, 1979). Assim, a autoatividade diferencia-se do trabalho alienado e subjugado aos interesses

da forma-mercadoria, visto que este aponta para uma impossibilidade de uma verdadeira emancipação do indivíduo e da sociedade. Pois somente por não responder a objetivos ou a ordens externas a si mesma, como algo instrumental, a ação – a autoatividade e o trabalho – mostrar-se-ia capaz de possibilitar a *liberdade*.

A noção da utilidade reaparece nas palavras de Cacciari, ao debater sobre a emergência do “dever” como mais um dos lemas da metrópole, não menos sintomático da perda dos referenciais na contemporaneidade:

Cogito ergo sum: o cogito deve ser. [...] O dever incorpora o típico objetivo do domínio do pensamento sobre o ser, na medida em que esse objetivo de racionalização total não se apresenta imediatamente, mas é construído precisamente através de um ergo carregado de intenção ética e responsável pela “civilização”. O dever deve ser cumprido enquanto este *ergo* existir. (Cacciari, 1993, pp. 56-57; tradução nossa)⁶

Cacciari toma como ponto de partida a emblemática conclusão cartesiana, símbolo da primazia do pensamento sobre a existência, para afirmar que a instauração e a generalização de sua lógica teriam levado ao aprisionamento do movimento ao âmbito do *ergo*. Com base na teoria da linguagem de Saussure, Cacciari sugere, em primeiro lugar, que a racionalidade almejada a partir de tal afirmação categórica de Descartes não seria um objetivo colocado no horizonte do devir, mas estaria já contido na própria forma e estrutura da linguagem. O *cogito ergo sum* confirma uma *racionalidade imanente à própria linguagem*, e não apenas um desdobramento do dever. A linguagem é, por si própria, racional e não apenas o que dela se desdobra enquanto objetivo.

O que indica, novamente, que a transparência absoluta dessa racionalidade apenas vem a colocar o objetivo do dever em suspensão, ou seja, de maneira não explícita, porém não mais transcendental, mas imanente à sua própria engrenagem. A questão que emerge daí consiste em: como pensar outra realidade diferente da nossa, se até mesmo em termos de linguagem já estamos não apenas contaminados, mas quase que inteiramente moldados pela lógica e pela racionalidade vigentes?

Como uma espécie de consolo ou compensação perante uma condição de existência um tanto dramática, o *ergo* assume a imagem de uma fantasia, de modo a viabilizar a sensação de uma satisfação ilusória daquilo que não se pode obter. A fantasia, em termos de representação imagética do pensamento, abre mão do *status* da imaginação especulativa kantiana, para se tornar, ela mesma, a expressão da experiência do choque descrita acima:

A fantasia é também a dissolução desse tipo de imaginação teórica, que desempenha um papel fundamental em Kant. Agora já não é o pensamento que imagina. Antes, é o choque que se torna imagem e, portanto, a linguagem: o choque não está mais em busca de síntese, como no esquema anterior, e que, incapaz de encontrá-lo, se dispersa na fantasia e na ironia – mas também o choque que amadurece a ponto de se construir como estrutura, onde torna manifestas as leis de seu próprio signo, onde ele se imagina a si mesmo. A imaginação não é um dever errante ou infundável, mas muito pelo contrário: é a análise, a postulação e a construção do modelo abstrato-formal do choque. A história tende inevitavelmente ao cálculo; a narrativa à combinação de signos; e a contradição e a divisão em direção ao desdobramento de uma equação. (Cacciari, 1993, p. 59; tradução nossa)⁷

Interessante destacar, nesse aspecto, que a fantasia assumia um papel de substantiva importância em pensadores como Freud (1990), para o qual as formas de autoridade dependem, para subsistir, de esquemas compensatórios que articulam a submissão aos desejos, o domínio aos afetos, o recalque e a neurose às promessas de realização individual. Seja nos termos da produção quanto nos termos da ciência – que busca por leis universais e, por isso, homogeneizantes – o heterogêneo, o diferente, o inconsciente, o transcendente e o não explicável – e, por isso, temível – encontram-se restritos ao universo da censura. Novamente Bataille, ao recuperar “Totem e Tabu” de Freud (ibid.), nos esclarece a ideia:

Na realidade heterogênea, os símbolos carregados de valor afetivo têm, assim, a mesma importância que os elementos fundamentais; a parte pode ter o mesmo valor que o todo [...]. *Em suma*, a existência *heterogênea* pode se representar em relação à vida ordinária (cotidiana) como inteiramente *outra*, como *incomensurável*, carregando essas palavras com o valor positivo que elas têm na experiência *afetiva* vivida. (Bataille, 1993, p. 18; tradução nossa)⁸

Nessa sociedade dos indivíduos úteis, o Estado emerge com o papel determinante de associação das mônadas fragmentadas e para a garantia dessa homogeneidade. E é nesse contexto da medida e da carência de afetos que Bataille (1993) localiza a emergência dos líderes fascistas. Sua conclusão desconcertante ancora-se em seus exemplos práticos do que seria o heterogêneo, visto que ele situa a emergência de líderes fascistas, tais como Hitler e Mussolini, justamente como expressões dessa heterogeneidade. Num universo enfadonho do igual e do equivalente, da dissolução

do indivíduo nas massas, ações heterogêneas como as dos líderes do fascismo ganham destaque como verdadeiras expressões transcendentais com potencial quase hipnótico perante um público que busca por algum tipo de identificação, tal como nos explica Laclau (2013). É como se todo o fluxo de afetos, que não encontram amparo na realidade da medida, sentisse a necessidade desesperada de ser canalizado e, por isso, acabasse se atorcendo a esses expoentes heterogêneos singulares. Com efeito,

A incapacidade da sociedade *homogênea* de encontrar em si mesma uma razão de ser e de atuar faz com que dependa de forças imperativas, assim como a hostilidade sádica dos soberanos contra a população miserável os aproxima de qualquer formação que *aspire* a mantê-la em opressão. (Bataille, 1993, p. 24; tradução nossa)⁹

Em termos políticos, a exacerbação do heterogêneo emerge como instrumento diante de uma necessidade prática que se torna imperativa: o direcionamento ou a drenagem dos afetos recalçados por meio da criação de dualidades: heterogêneo e homogêneo, sagrado e profano, superior e inferior, puro e impuro. Nada mais sintomático do universo arquetípico do próprio mito.

A explicação da natureza heterogênea do líder – tal como um senhor ou um amo – não reside em uma justificativa racional, mas se autorreferencia, como decorrente de algo que lhe é imanente, ou seja, contido em sua própria definição, que consiste em dominar seu servo. Irônico, senão deveras trágico, visto que, numa espécie de ato desesperado pela busca de encantamento nesse mundo desencantado, o homem tivesse optado pela pelas camélias vermelhas cheirando a tinta.

Entre a dialética negativa e a utopia urbana: o desvio

Diante desse cenário apresentado, poderíamos assumir, como derradeira conclusão, que a forma urbana atual e a metrópole implicam decisivamente a homogeneidade, a dominação, a perda da individualidade? A discussão que empreendemos até aqui parece nos levar a um arremate inevitável: a metrópole e as massas como intrinsecamente conectadas e interdependentes, decorrentes dos devaneios da própria razão. Em que pese à tentativa de superação desse paradoxo por meio da análise corrosiva empreendida pelos pensadores da escola de Frankfurt, ao defenderem que a autocrítica da razão poderia ser capaz de eliminar esse seu componente regressivo, autores como Bueno (2015) indicam que isso ainda mostraria uma confiança no próprio potencial reflexivo da razão, o que não deixaria de levar a outra contradição. Retomemos o prefácio à *Dialética do Esclarecimento*:

A aporia com que defrontamos em nosso trabalho revela-se assim como o primeiro objeto a investigar: a autodestruição do esclarecimento. Não alimentamos dúvida nenhuma – e nisso reside nossa *petitio principii* – de que a liberdade na sociedade é inseparável do pensamento esclarecedor. Contudo, acreditamos ter reconhecido com a mesma clareza que o próprio conceito desse pensamento, tanto quanto as formas históricas concretas, as instituições da sociedade com as quais está entrelaçado, contém o germe para a regressão que hoje tem lugar por toda parte. Se o esclarecimento não acolhe dentro de si a reflexão sobre esse elemento regressivo, ele está selando seu próprio destino. Abandonando a seus inimigos a reflexão sobre

o elemento destrutivo do progresso, o pensamento cegamente pragmatizado perde seu carácter superador e, por isso, também sua relação com a verdade. (Adorno e Horkheimer, 1985, p. 13)

Nas palavras de Bueno (2015, p. 152), “o que é comum a todas essas referências ao estatuto substantivo da razão para pensar suas próprias contradições é a persistência dos pensadores da teoria crítica na suficiência do pensamento dialético para empreender a tarefa de autorreflexão exigida na modernidade”. Ou seja, mesmo na perspectiva de Adorno, em que se questionam a primazia da ideia e a relação de identidade entre forma e conteúdo, entre razão e realidade, ainda poderíamos alegar traços de uma abordagem sistemática. É nesse ponto que acreditamos ser imperativa a recuperação da análise dialética do filósofo Henri Lefebvre que, embora também reverbera influências da dialética negativa adorniana, acaba por complementá-la, ao dar um passo além e apontar para outro caminho, especialmente ao absorver influências de Nietzsche. Se a dialética negativa nos ampara ao questionar a identidade entre sujeito e objeto, mental e material, teoria e prática, frutos de um pensamento dualista ou mesmo de uma dialética positiva, essa perspectiva aparece retomada em Lefebvre com um outro viés, ao ressaltar os limites do próprio pensamento. Seu ponto de partida é o questionamento da possibilidade de dominação da realidade completa pelo homem e pela razão – em termos práticos ou pelo pensamento.

Como vimos em Cacciari, no que concerne à cidade, o pensamento dialético negativo denunciava a metrópole como uma espécie de totalidade coerente em que até mesmo as contradições se apresentam como parte de seu

funcionamento; ou seja, questionava-se a existência das dualidades – presentes até mesmo na dialética materialista revolucionária – solúveis por meio de um movimento de síntese. Assim como no pensamento adorniano, tentava-se explicitar os limites do pensamento humano, no sentido de contestar os pares conflitantes de outrora, visto que, ao menos na metrópole, as próprias oposições se mostram parte imanente de uma só lógica. Apesar de tal constatação também se mostrar presente em Lefebvre, o filósofo sinaliza para outro desdobramento em termos de um horizonte prático. Afinal, se a base mental tem seus limites, estes residem justamente no fato de que não são capazes de se realizar em sua totalidade – como numa identidade entre forma e conteúdo –, de maneira desprovida de contradições, seja para bem ou para mal. Lefebvre, portanto, tomará como enfoque a “passagem” do Logos propriamente dito – mental – para a concretude real e prática – material – e buscará as contradições inerentes a esse movimento.

Como aparece implicitamente desenvolvido por Lefebvre, em “El materialismo dialectico” (1999), e é enfatizado por Schmid (2012), o entendimento da constelação dialética lefebvriana envolve considerar alguns elementos fundamentais: 1) compreender que a realidade social é repleta de contradições e que disso decorre a necessidade de se colocar conceitos aparentemente completos e independentes (os sistemas, as dualidades) em diálogo, de modo a relativizar e buscar compreender que nenhuma abordagem pode ser plenamente verdadeira e absoluta em seu isolamento; 2) considerar, a todo momento, seu movimento de “suprassunção” – não apenas hegeliano, mas especialmente nietzschiano –, que, em suma, implica uma relação que se vale

da negação e da absorção concomitantes, de modo a elevar o elemento negado/absorvido a outro nível e dando margem ao devir. Obviamente, nosso intento, ao enumerar tais condicionantes, é apenas auxiliar uma leitura mais fluida do autor, dada a complexidade de suas reflexões, mas jamais sistematizar seu pensamento ou sua abordagem, ou mesmo simplificá-lo e reduzi-lo a esquemas. Assim:

Para as discussões vivas, há alguma verdade em todas as ideias. Nada é inteiro e "inquestionavelmente" verdadeiro, nada é absolutamente absurdo e falso. Confrontando a tese, o pensamento busca espontaneamente uma unidade superior. Cada tese é falsa pelo que afirma absolutamente, mas verdadeira pelo que afirma relativamente (seu conteúdo); e é verdade pelo que ele nega relativamente (por suas críticas bem fundamentadas ao outro) e falsa pelo que ele nega absolutamente (seu dogmatismo). [...] Assim, a dialética, a relação imediata do pensamento com conteúdos diversos e mutáveis, não permanece fora da lógica. Ele se integra a ela, que ele transforma transformando. Torna-se vida, o movimento interno de pensamento, conteúdo e forma ao mesmo tempo. (Lefebvre, 1999, p. 13; tradução nossa)¹⁰

Há uma crítica evidente à lógica formal em sua busca por sistematizar e categorizar a realidade, a partir de premissas e bases aristotélicas, em que temos as formas destituídas de seus conteúdos e afirmações que se pautam em relações identitárias. Entretanto, toda essa solidez e coerência almejada pelo pensamento – o mental – não se verificam na prática – entenda-se, no mundo prático-sensível, nas práticas sociais –, uma vez que todas as suas contradições, que pareciam inexistir, imiscuem-se e engrenam-se num jogo líquido

e complexo do real. Tal é a dialética explicada por Lefebvre, em que opostos estão relacionados, integrados numa espécie de metamorfose e autodestruição concomitantes.

Note-se que não se trata apenas de negar a existência da lógica, de maneira sumária; como reitera Lefebvre, tudo pode ser verdadeiro e falso, em função das relações que estabelecemos e do contexto que situamos. Daí sua resposta para as questões que retoricamente coloca resumir-se, não raro, a sim e não. No entanto, o problema consiste em afirmar a possibilidade da existência de uma transparência – ou identidade – entre essa lógica mental e a prática individual/social, isto é, em tentar nos fazer crer que, de fato, esse mundo coerente, lógico, sistematizado, não apenas existe, mas pode vir a existir plenamente, criando uma fórmula identitária entre a realidade e sua imagem, mascarando e omitindo que tais elucubrações são fruto de nosso pensamento, um constructo social, uma teoria e, por fim, uma ideologia. E isso mostra-se válido para quaisquer tentativas de sistematização da realidade, seja quando falamos da utopia abstrata moderna pautada no progresso – o mito –, seja quando creditamos à razão a responsabilidade de se autoavaliar e conter, de maneira ascética, o temível espaço homogêneo do capital.

Em Lefebvre, a dialética não substitui ou elimina a lógica (o mental); com efeito, haveria uma junção (na contradição) entre a lógica e a dialética e, nesse encontro, surgiria o diferencial. A lógica relaciona-se com uma estratégia e com uma ciência do espaço; a dialética, por sua vez, tem a ver com a prática social e o conhecimento do espaço. Nas relações lógicas de identidades, não há devir; isto ocorre quando se atribui conteúdo, de modo que ele mesmo se torna uma diferença. É justamente esse

tipo de abordagem lefebvriana – unindo, em suma, o movimento dialético entre o mental e o prático, no qual se insere o conceito de produção – que também abarca, inevitavelmente, uma atividade criativa (não planejada), o devir e o diferencial. Daí a insistência de autores como Schmid (2012) em afirmar que há, em Lefebvre, uma dialética tridimensional,¹¹ relacionando Hegel, Marx e Nietzsche, algo que também aparece sugerido pelo próprio filósofo em diversos escritos.¹²

Por isso, lógica estaria integrada à ordem distante (longínqua), qual seja, do Estado e das relações de produção (e sua tendência à homogeneidade e à isotopia); a dialética, à ordem próxima, do local, da vizinhança, das topias (heterotopias). De sorte que o espaço social envolve uma multiplicidade de espaços e topias (heterotopias), subsistemas, ao qual o Estado capitalista busca conferir uma coesão e coerência, uma subordinação, através de uma ideologia que busque eliminar as possíveis contradições, seja na aparência ou na essência. Isso porque, na prática social (espaços de representação), não existe lógica; esta é impressa pelo mental (representações do espaço) através do Estado, através de uma estratégia. Não obstante, a “passagem” dessa lógica (mental, abstrata) para a prática (social, real) já implicaria uma dialética (relação com a totalidade do real e suas contradições), uma vez que esse movimento não é capaz de ocorrer sem contrassensos e incongruências.

Outra decorrência fundamental desse percurso pluridimensional lefebvriano seria a desvinculação da dialética dos sentidos tradicionais de temporalidade e da historicidade, o que nos sugere que ela não se baseia numa sequência lógica e coerente passado-presente-futuro, num encadeamento de fatos

sucessivos e contingentes, tal como um desdobramento linear. Pois a história não se desdobra passivamente, mas se define a si própria, uma vez que é dotada de um *sentido*, um fim ou uma *finalidade* – não por isso fixa – que a orienta como uma realidade aberta. Contra-põe-se, especialmente, à história concebida como uma ciência parcelar (descritiva) que se autoproclama uma totalidade, incumbida de carregar a verdade, “como ciência total (do real e do ideal ou racional), como conhecimento simultaneamente da natureza, da sociedade, do pensamento” (Lefebvre, 1971, p. 144). Mais uma vez, o autor dialetiza a história, propondo uma “saída da história” como uma superação do “fim¹³ da história” por meio da suprassunção – levando-nos à pós-história –, ou seja, uma elevação do mesmo – a história e a historicidade – a outro nível, articulando-a ao espaço. Dessa maneira, Lefebvre anuncia a possibilidade de uma “história diferencial” e de uma utopia criadora ou concreta – o possível-impossível daquilo que (ainda) não existe.

Ora, no que se refere à noção de esclarecimento com a qual iniciamos este texto, Lefebvre rompe com a própria ideia de individualidade calcada numa dualidade inicial. Pois a dialética lefebvriana coloca em questão o próprio conceito de natureza, inclusive o presente nos *Manuscritos econômico-filosóficos* de Marx (2004). Neste, haveria uma relação de apropriação intrínseca entre o homem e a natureza, em consequência de seu “ser genérico”, de modo que a não apropriação do homem sobre a natureza, em função do capital e através da propriedade privada, já envolveria uma primeira alienação. Já, em Lefebvre, a própria natureza – em sua idealização como uma realidade ou paisagem originária independente do homem – aparece negada em

função de uma natureza segunda criada pelo homem: o urbano e a cidade (antinatureza ou não natureza). É nesse sentido que o urbano seria a superação de diversas oposições ou dualidades – por exemplo, entre cidade e natureza –, uma vez que ele próprio já seria uma natureza segunda, o que não significa a suplantação das contradições e dos desencontros (entre o real e o possível) que lhe são intrínsecos, como ressalta Martins (1996): “hoje está posto o problema da natureza segunda, criada pelo próprio homem, voltada contra ele – uma natureza que não se humaniza nem liberta o homem de limitações e reduções” (p. 15), visto que “a pobreza é pobreza de realização das necessidades criadas pelo próprio homem para sua libertação das carências que o colocam aquém do possível” (p. 19). Essa própria natureza segunda – a suprassunção dialética do homem e da natureza – seria, ela mesma, uma mediação: a mediação das mediações, esta a base para se compreender a individualidade moderna. Trata-se do espaço produzido, o urbano generalizado que se coloca como hipótese (possível) em Lefebvre.

Com efeito, na “problemática urbana” lefebvriana, a epistemologia urbana não poderia se ancorar na dualidade cidade *versus* campo, tampouco na dualidade cidade *versus* *habitat*, ou mesmo na antiga proposição sujeito *versus* objeto; no lugar, deve-se tencionar compreender os significados inerentes ao sentido do urbano, mais especificamente ao significado da *forma* urbana. Como bem observado por Brenner (2013), personagem de bastante relevância na atualização do pensamento lefebvriano, trata-se de *construir um sentido* para o urbano, de modo a se superar a limitada e insuficiente contraposição ao que seria o seu oposto, o seu externo (um *outside*). Possivelmente, estes

seriam os novos limites a serem superados não apenas pelo esclarecimento (mental), mas por uma prática urbana (material).

Novamente, Lefebvre engendra um movimento entre forma – abstrata – e conteúdo – prático-sensível –, de sorte que, ao afirmar que o urbano consiste em uma possibilidade, algo ainda não acabado e definido a mostrar uma direção e apontar para uma totalidade, intui-se dialetizar ambas as esferas mental e material. É por isso que o urbano, através do método já anteriormente realizado por Marx (2011) de redução dialética,¹⁴ poderia ser definido como *forma pura*, uma abstração concreta, a qual implica uma *tendência* ao encontro, à aproximação, à simultaneidade, muito embora sem conteúdo específico; conseqüentemente, à impossibilidade de se definir a forma urbana como sistema (o qual pressuporia algo fechado, sem travar relações externas), tampouco como objeto ou sujeito, pois há nela certa autonomia dentro da mutualidade entre formas e conteúdos. Seus conteúdos não são únicos nem homogêneos; são diversos, em formação e movimento. Daí o perigo de se priorizar – através de uma ideologia – apenas um dos conteúdos da cidade – seja o industrial, seja da circulação, da decisão –, de modo a favorecer apenas uma de suas funções, visto que tal procedimento não apenas simplificaria e empobreceria a cidade, mas principalmente se comportaria como instrumento de uma estratégia urbana. Nesse sentido, a forma urbana seria uma abstração concreta, uma vez que:

[...] tudo a ela vem e nela vive. Trata-se de uma abstração, mas, ao contrário de uma entidade metafísica, trata-se de uma abstração concreta, vinculada à prática [...]. Pode-se dizer que o urbano é forma e receptáculo, vazio e

plenitude, superobjeto e não objeto, supraconsciência e totalidade das consciências. Ela se liga, de um lado, à *lógica da forma*, e, de outro, à *dialética dos conteúdos* (às diferenças e contradições do conteúdo). (Lefebvre, 2008, p. 110)

Essa cidade não apenas consome (como na indústria), mas também produz, mediante a aproximação de seus elementos:

A cidade atrai para si tudo o que nasce, da natureza e do trabalho, noutros lugares: frutos e objetos, produtos e produtores, obras e criações, atividades e situações. O que ela cria? Nada. Ela centraliza as criações. E, no entanto, ela cria tudo. Nada existe sem troca, sem aproximação, sem proximidade, isto é, sem relações. Ela cria uma situação, a situação urbana, onde as coisas diferentes advêm umas das outras e não existem separadamente, mas segundo as diferenças. (Ibid., p. 109)

É nesse sentido que a forma urbana reúne em ato, numa totalidade ou síntese virtual, que gera um objeto virtual (o urbano). Destarte, a cidade não seria apenas um produto qualquer, mas uma obra privilegiada de cada modo de produção específico. A forma urbana relaciona-se com seu conteúdo sempre de maneira dialética, em que tudo pode ocorrer. Por fim, o espaço *diferencial* emerge como uma possibilidade de contraposição ao espaço do capitalismo; tal seria, para Lefebvre, como um *élan* vital, expressão que toma emprestado de Henri Bergson para indicar uma espécie de impulso ou energia original que geraria a vida. É assim que a cidade conforma um espaço de relações dialéticas, que abarca dentro de si o possível-impossível. Seus contraditórios não se excluem: o espaço urbano é o lugar da

centralidade, as concentrações (implosão), encontros e reuniões, mas também das policentralidades, da dispersão (explosão), do isolamento, da segregação e da desigualdade.

Não obstante a investida da técnica em direção à homogeneização do espaço (isotopias), nenhum espaço pode excluir o outro completamente, ou segregar-se, isolar-se totalmente, ou mesmo ser completamente idêntico ao outro. Tal realidade, complexa, paradoxal, permeada por campos cegos, acaba preenchida e velada por uma representação ideológica (que preenche as lacunas), a saber, o urbanismo. Isto porque há uma confusão e sobreposição entre o industrial e o urbano, fazendo com que este apareça como mero efeito ou consequência do primeiro. Por isso, uma questão deve nos direcionar:

Pode-se afirmar que os fenômenos ligados à industrialização em determinado quadro global (institucional, ideológico) cederam lugar completamente aos fenômenos urbanos? Que a partir de agora estes subordinam aqueles? Certamente que não. Não confundamos tendência com o realizado. A sociedade atual situa-se na transição, e é nela que se pode compreendê-la. (Lefebvre, 2008, p. 125)

Em última análise, a utopia concreta lefebvriana viria a colocar igualmente a fruição e o prazer (em suas diversas acepções, inclusive o gozo) nesse horizonte do possível,¹⁵ em contraposição ao trabalho, o que não deixa de ser uma provocação, tanto para o universo do capital quanto para o ascetismo de certo marxismo ortodoxo. Pois, como analisa Stanek

(2014), mesmo o funcionalismo absoluto, ou melhor, o espaço do capital e da indústria de massas, tal como fortemente criticada por Adorno e Horkheimer, não tornam prescindíveis ou impossíveis momentos de genuína apropriação e emancipação. Ao dialogar com o próprio Lefebvre: “enquanto a utopia abstrata abraça os atuais protocolos de urbanização e os estendem para o futuro, a utopia concreta ‘começa com o prazer e busca conceber um novo espaço’” (Stanek, 2014, p. xxxvi; tradução nossa).¹⁶

Como se pode ver, com Lefebvre, o momento negativo da dialética – embora imperativo, ao possibilitar a dissolução das representações, a desinstitucionalização do instituído, o descentramento do que parece estável – não prescinde de seu momento positivo – a negação da negação, o movimento de retorno a si. Pois a totalidade nunca se resumirá ao pensamento e às suas empreitadas sistematizantes, nem tampouco a uma suposta prática fortuita que se imagine destituída desse componente mental. Com efeito, é justamente a passagem entre ambos que imprime movimento e alimenta o devir, o diferencial, o possível-impossível; daí o termo produção ser tão sugestivo na proposta lefebvriana, ao unir, de maneira mediata – não imediata –, o mental, o prático e o diferencial. Este é o horizonte que o diálogo e o confronto entre os diversos autores propostos aqui parece delinear. Por ora, restaria ainda compreender melhor as possibilidades e limitações desse sentido da utopia concreta baseada na fruição e no gozo, em contraposição ao dever e à utilidade.

[1] <https://orcid.org/0000-0002-4297-6656>

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.

Escola da Cidade, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.

morita.akemi@gmail.com

Notas

- (1) *En la civilización griega, la ciudad es fundamentalmente la unidad de personas del mismo género y, por tanto, puede comprenderse cómo polis, una idea que remite a un todo orgánico, es anterior a la idea de ciudadano. En cambio, desde los orígenes – tal como narra el propio mito fundacional romano – en Roma la ciudad es la concurrencia conjunta, el confluir de personas muy diferentes por religión, etnia, etc., que concuerdan sólo en virtud de la ley.*
- (2) Veja, por exemplo, o debate de teóricos como Leach (2005) sobre a mimese, ao recuperar discussões empreendidas pelo próprio Walter Benjamin e Theodor Adorno.
- (3) Vale destacar que a dissertação de Baudrillard, *Sistema dos objetos*, seria realizada sob a supervisão de Henri Lefebvre, seu professor na época.
- (4) Lembre-se que o nascimento do *habitat* caminhou de mãos dadas com a industrialização e seu afã pela padronização, repetição, homogeneização, velocidade construtiva, racionalização e, ainda, pelo “novo” colocado no horizonte como a única via que parece nos prender de maneira inexorável. O *habitat* reduz-se, assim, ao acesso à propriedade privada, ao cumprimento de uma das funções urbanas corbusianas, seja na forma de conjuntos habitacionais padronizados, seja na dos subúrbios, criando redutos “utópicos” em zonas periféricas.
- (5) *“La base de la homogeneidad social es la proccción. La sociedad homogénea es la sociedad productiva, es decir, la sociedad útil. Todo elemento inútil queda excluido no de la sociedad total, sino de su parte homogénea. En esta parte, cada elemento debe ser útil para otro sin que la actividad homogénea jamás pueda acceder a la forma de la actividad con valor en sí. Una actividad útil siempre tiene una medida común con otra actividad útil, pero no con una actividad para sí”.*
- (6) *Cogito ergo sum: the cogito must be. [...] Duty embodies the typical aim of thought’s dominance over being, inasmuch as this aim of all-inclusive rationalization does not present itself immediately, but is constructed precisely through an ergo charged with ethical intent and responsible for “civilization”. Duty must be upheld as long as this ergo exists.*
- (7) *Fantasy is also the dissolution of this kind of theoretical imagination, which plays such a fundamental role in Kant. Now it is no longer thought that imagines. Rather, it is shock that becomes image, and hence, language: shock no longer in search of synthesis, as in the previous schema, and which, unable to find it, disperses itself in fantasy and irony – but also shock that matures to the point where it constructs itself as structure, where it makes manifest the laws of its own sign, where it imagines itself. Imagination is not a wandering or an endless duty, but quite the contrary: it is the analysis, the postulation, and the construction of the abstract-formal model of shock. The tale tends inevitably towards calculation; the narration toward the combination of signs; and contradiction and splitting toward the unfolding of an equation.*

- (8) *En la realidad heterogénea, los símbolos cargados de valor afectivo tienen, así, la misma importancia que los elementos fundamentales; la parte puede tener el mismo valor que el todo [...] En resumen, la existencia heterogénea puede representarse en relación con la vida corriente (cotidiana) como enteramente otro, como inconmensurable, cargando estas palabras con el valor positivo que tienen en la experiencia afectiva vivida.*
- (9) *La incapacidad de la sociedad homogénea para encontrar en sí misma una razón de ser y de actuar, le hace depender de las fuerzas imperativas, del mismo modo que la hostilidad sádica de los soberanos contra la población miserable les acerca a cualquier formación que aspira a mantenerla en opresión.*
- (10) *Para la discusión viviente, hay algo de verdadero en toda idea. Nada es entera e "indiscutiblemente" verdadero nada es absolutamente absurdo y falso. Confrontando la tesis, el pensamiento busca espontáneamente una unidad superior. Cada tesis es falsa por aquello que afirma de manera absoluta, pero verdadera por aquello que afirma relativamente (su contenido); y es verdadera por lo que niega relativamente (por su crítica bien fundada de lo otro) y falsa por lo que niega absolutamente (su dogmatismo). [...] Es así que la dialéctica, relación inmediata del pensamiento con el contenido diverso y cambiante, no permanece ya fuera de la lógica. Se integra con ella, a la que transforma transformándose. Se convierte en la vida, el movimiento interno del pensamiento, contenido y forma a la vez.*
- (11) Lefebvre (2004) mesmo insistiria que a dialética do próprio Marx não seria binária, mas triádica, relacionando, por exemplo, terra, capital e trabalho.
- (12) Por exemplo, *Hegel, Marx, Nietzsche: the realm of shadows* (2020), *O fim da história* (1971), como também em *The production of Space* (1991).
- (13) Tomado em suas diversas acepções, podendo sugerir finalidade, término, acabamento (fechamento), mas também o fim da história revolucionário marxiano.
- (14) Sua "forma mercadoria", no primeiro volume de *O Capital*.
- (15) Tal posição é especialmente clara em *Toward an architecture of enjoyment* (2014), traduzido do manuscrito original em francês *Vers une architecture de la jouissance*. Em suas diversas acepções, *jouissance* poderia ser traduzido como prazer, gozo, divertimento, êxtase, fruição.
- (16) *While abstract utopia embraces current urbanization protocols and extends them into the future, concrete utopia "begins with jouissance and seeks to conceive of a new space, which can only be based on an architectural project".*

Referências

- ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. (1985). *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BATAILLE, G. (1993). *El Estado y el problema del fascismo*. Valencia, Pre-textos/Universidade de Murcia.
- BAUDRILLARD, J. (1969). *El sistema de los objetos*. México, Siglo Ventuno.
- BENÉVOLO, L. (2015). *A história da cidade*. São Paulo, Perspectiva.
- BRENNER, N. (2013). "Introduction: Urban theory without an outside". In: BRENNER, N. (ed.) *Implosions/Explosions: towards a study of planetary urbanization*. Berlin, Jovis.
- BUENO, S. F. (2015). Da teoria crítica ao pós-estruturalismo: breves apontamentos para uma possível confrontação entre Adorno e Deleuze. *Educar em Revista*. Curitiba, Editora UFPR, n. 56, pp. 149-161.
- CACCIARI, M. (1993). *Architecture and Nihilism: on the philosophy of modern architecture*. Londres, Yale University Press.
- _____. (2010). *La ciudad*. São Paulo, Gustavo Gili.
- DESCARTES, R. (1999). *Meditações*. Coleção Os pensadores, v. XV. São Paulo, Nova Cultural, pp. 233-334.
- ELÍADE, M. (1972). *Mito e realidade*. São Paulo, Perspectiva.
- FREUD, S. (1990). "Totem e Tabu". In: FREUD, S. *Edição standard brasileira das obras psicológicas completas de Sigmund Freud*. Rio de Janeiro, Imago, v. 13, pp. 11-125.
- FROMM, E. (1979). *Conceito marxista do Homem*. Rio de Janeiro, Zahar.
- HORKHEIMER, M. (2002). *Eclipse da razão*. São Paulo, Centauro.
- LACLAU, E. (2013). *A razão populista*. São Paulo, Três Estrelas.
- LEACH, N. (2005). Mimesis. *Architectural Theory Review*, v. 10, n. 1, pp. 93-104. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13264820509478531>. Acesso em: 14 jan 2021.
- LEFEBVRE, H. (1971). *O fim da história*. Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- _____. (1973). *A reprodução das relações de produção*. Porto, Publicações Escorpão.
- _____. (1991a). *A vida cotidiana no mundo moderno*. São Paulo, Ática.
- _____. (1991b). *The production of space*. Oxford, Blackwell Publishing.
- _____. (1999). *El materialismo dialéctico*. Ediciones Elaleph.com. Disponível em: <https://www.infoamerica.org/documentos_pdf/el_materialismo_dialectico.pdf> Acesso em: 15 jan 2020.
- _____. (2004). *Rhythmanalysis: space, time and everyday life*. Londres, Continuum.
- _____. (2008). *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- _____. (2014). *Toward an architecture of enjoyment*. Minneapolis, Minnesota University.
- _____. (2016). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- _____. (2020). *Hegel, Marx, Nietzsche: the realm of shadows*. Londres, Verso.

- MARTINS, J. de S. (1996). "As temporalidades na História na dialética de Lefebvre". In: MARTINS, J. de S. (org.). *Henri Lefebvre e o retorno à dialética*. São Paulo, Hucitec.
- MARX, K. (2004). *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2007). *A ideologia alemã*. São Paulo, Boitempo.
- _____. (2011). *O capital: crítica da economia política – Livro I: O processo de produção do capital*. São Paulo, Boitempo.
- SCHMID, C. (2012). A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. *GEOUSP – espaço e tempo*, São Paulo, n. 32, pp. 89-109.
- SIMMEL, G. (2005). As grandes cidades e a vida do espírito (1903). *Mana*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, pp. 577-591. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132005000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 jan 2021.
- STANEK, Ł. (2014). "Introdução: A manuscript found in Saragossa". In: LEFEBVRE, H. *Toward an architecture of enjoyment*. Minneapolis, Minnesota University.

Texto recebido em 4/out/2019
Texto aprovado em 2/nov/2020

A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza

The selective failure of Fortaleza's Master Plan

Marcelo Mota Capasso [I]
Renato Pequeno [II]

Resumo

Fortaleza aprovou seu Plano Diretor Participativo (PDP) em 2009 orientado a uma agenda urbana progressista. Mas uma década de vigência deixou evidente a retomada da agenda urbana pelo setor imobiliário: alterações ao plano potencializaram vantagens para a construção civil em áreas estratégicas à captura da valorização do solo, especialmente onde há interesse privado na verticalização, ao passo que se inviabilizaram avanços na inclusão territorial e proteção do patrimônio cultural edificado. A falência seletiva do PDP remonta às contradições de sua implementação, apoiada em novas regulações mercantilizadoras do espaço urbano. Dessa forma, apresentamos as estratégias do novo ajuste do marco regulatório do planejamento às demandas do capital imobiliário, utilizando a categoria “deregulated regulation” proposta por Aalbers (2016).

Palavras-chave: Fortaleza; planejamento urbano; plano diretor; verticalização; zoneamento.

Abstract

The city of Fortaleza (Northeastern Brazil) enacted a Participatory Master Plan (PMP) in 2009, targeted at a progressive urban agenda. However, after a 10-year term, the resumption of the urban agenda by the real estate sector became evident: amendments to the Plan have enhanced advantages to civil construction in strategic areas for land value increase, especially where there is private interest in high-rise building development. In addition, such amendments have had negative effects on social inclusion in the city and on the protection of urban landmarks. PMP's asymmetrical regulatory failure is related to contradictions in its enforcement, supported by new regulations for urban space commodification. We present, in this article, the strategies that adjusted the legal framework of urban planning to the demands of real estate capital, using the category “deregulated regulation” proposed by Aalbers (2016).

Keywords: Fortaleza; urban planning; master plan; high-rise building development; zoning.



Introdução

O município de Fortaleza anunciou, em 2019, a revisão de seu Plano Diretor Participativo (PDP-2009), formando um núcleo gestor para a coordenação do processo. Apesar de a revisão decenal do plano diretor ser uma exigência do Estatuto da Cidade (Brasil, 2008), permanecem sem regulamentação definitiva vários instrumentos progressistas assimilados ao PDP: de combate à especulação imobiliária, de inclusão territorial, de proteção ao entorno de bens tombados, de gestão democrática, etc. Durante a década de vigência, alterações no zoneamento do PDP, especificamente seus parâmetros de ocupação do solo, cada vez mais permissivos a demandas de mercado, em clara oposição a princípios e objetivos elencados no plano, motivaram-nos preocupação relacionada ao aprofundamento da segregação socioespacial.

O PDP foi aprovado em um contexto político nacional e local favorável à inclusão da agenda progressista no planejamento urbano. O próprio Estatuto da Cidade reforçou o plano diretor como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. O plano assumiu protagonismo como meio de atingir um conjunto de demandas históricas da urbanização brasileira, concatenando o projeto utópico da reforma urbana. Motivou movimentos sociais, que, inclusive, punham questionamentos acerca da legítima participação social na elaboração. A criação e atuação do Ministério das Cidades contribuíram, ainda, muito para o avanço da agenda. Em 2005, o próprio Ministério promoveu ampla campanha nacional pela revisão participativa dos planos (Campanha Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos),

para que municípios afetados pela exigência da elaboração a cumprissem até outubro de 2006, aniversário de 5 anos do Estatuto.

Fortaleza extrapolou o prazo, levando mais 3 anos para concluir o documento do PDP, resultando em um plano diretor com grandes promessas de realização. Movimentos sociais já vinham se fortalecendo criticamente sobre a relação entre especulação imobiliária e exclusão territorial, discussão fomentada sob forte articulação com ONGs e setores progressistas da universidade pública, desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Reconheciam a pertinência dos instrumentos do Estatuto “como estratégias de combate à especulação imobiliária e promoção de regularização fundiária” (Freitas e Pequeno, 2012, p. 491).

Apesar de Fortaleza ter iniciado a revisão sob a égide do Estatuto em 2002, diversos questionamentos dos movimentos acerca da participação popular na elaboração do novo plano diretor, meramente consultiva, levaram à sua interrupção em 2005. O próprio Executivo local retirou o projeto de lei já havia sido enviado à Câmara; e o processo foi retomado em 2006 sob nova orientação política e com nova equipe.¹ Houve inovações, como a inclusão dos parâmetros gerais de zoneamento já na lei do PDP, além da delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), fruto da abertura à deliberação popular. Essa “antecipação” de normas fundamentais no conteúdo era uma das principais recomendações da Campanha Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos, visando a coibir uma lei somente de objetivos e princípios, ou seja, um “plano-discurso”, aspecto denunciado categoricamente por Villaça (2005), ao falar da inefetividade histórica do plano diretor. Para ir além de

simples formalidade a cumprir pelo Executivo, já deveria se estabelecer, ao contrário, como um “plano-ação” (Gomes, 2006). Comentando a importância da antecipação de conteúdo no plano, Gomes afirma que:

Não há como delimitar, em caráter prévio e geral, o conteúdo adequado para o Plano Diretor. Por se tratar de uma lei inicial sobre o desenvolvimento urbano, assunto a ser desmembrado e pormenorizado em outras leis, aparece sempre a questão sobre o *que merece ser antecipado* por ele e sobre o que é mais conveniente ficar para um segundo momento. Na prática, a ascendência do Plano Diretor sobre a legislação local costuma atrair determinadas questões para aquele Diploma Legal, pois tal inclusão, além de conferir *status*, propicia maior estabilidade para o tratamento desejado. A *abertura para participação popular* potencializa ainda mais a diversidade de temas. (Ibid., p. 102; grifos nossos)

Assim, a inclusão dos parâmetros de zoneamento tornou-se uma das grandes novidades no PDP. Isso abria um contraponto ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR/1992), cujos parâmetros de zoneamento só haviam sido definidos a posteriori, na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, fruto de uma consultoria de escritório, sem participação de setores populares. Dessa forma, a menção a zeis no diagnóstico do PDDU-FOR não passou de formalidade, não tendo havido delimitação em planta urbana. Somente por ocasião do PDP é que as zeis foram finalmente delimitadas, contando com forte pressão dos movimentos sociais (Freitas e Pequeno, 2012). Houve ganho também em outros assuntos, com a instituição de

zoneamento especial para o patrimônio cultural, as ZEPH (Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico), que contemplariam a normatização do uso e ocupação do solo no entorno de bens tombados.

Entretanto, apesar das disposições finais do PDP indicarem a urgência da regulamentação em leis específicas, tanto da habitação de interesse social, quanto das ZEPH e do Conselho da Cidade, tais pautas obtiveram ganhos assimétricos até 2020, menos significativos quando comparados às crescentes vantagens de mercado.

Metodologia

O período de 2009 a 2020 permitiu vislumbrar um recuo contundente na agenda progressista. Apesar da aguardada implementação gradativa, poucas normas associadas à regulamentação dos novos instrumentos vingaram. Estaríamos mais uma vez diante de um “plano-discurso”? Na verdade, a questão revela uma contradição a ser explorada: *o PDP funcionou sim*, mas em um campo assimétrico de forças, aumentando a distância entre princípios e objetivos, de um lado, e, de outro, suas normas eminentemente técnicas. Tais normas são os parâmetros de zoneamento que regulam o uso e a ocupação do solo, que exatamente o operacionalizam enquanto plano-ação.

Dessa forma, a análise integra pesquisa em âmbito maior sobre a *falência seletiva do PDP*, a partir de três importantes constatações: 1) a antecipação de grande parte dos parâmetros de zoneamento, incorporados ao texto final do PDP, foi um contraponto à prática

de confiá-los à lei de uso e ocupação do solo, tendo permitido maior controle social sobre sua definição; 2) as alterações de zoneamento, tanto na aprovação na Câmara, quanto na vigência do PDP, permitem divisar uma recuperação do controle político da agenda urbana pelo setor imobiliário; 3) o deslocamento do campo de forças em favor do setor imobiliário avança no período de vigência do PDP, sendo a permanência de organizações pouco representativas das pautas populares nos órgãos colegiados de planejamento urbano um importante indicador, associado ao abandono da regulamentação do Conselho da Cidade.

Quanto ao aspecto espacial, optamos, neste artigo, por trabalhar a relação entre a intensidade da verticalização e as demandas regulatórias do mercado imobiliário expressas nas alterações de parâmetros de zoneamento, destacando os empreendimentos residenciais multifamiliares. As demandas regulatórias refletem-se nas revisões do padrão de controle urbano da produção de edifícios, quase sempre orientadas a áreas de interesse do mercado imobiliário residencial de alto padrão, atingindo princípios e objetivos do zoneamento do PDP. Logo, prosseguimos a análise sob a categoria “*regulated deregulation*” proposta por Aalbers (2016), traduzida como *regulação para desregulamentação* (Lage et al., 2018). Abdicamos da questão “se o plano diretor funciona”, orientando-nos, de outro modo, a “como o plano diretor funciona”. Assim, evitamos tomá-lo em caráter apriorístico, como se fosse “documento fechado”, autoaplicável e independente das disputas em torno de sua implementação. É nessa fase, afinal, que instrumentos importantes do PDP foram obliterados, e seus objetivos, *desregulamentados em favor de uma nova regulação de parâmetros*

de zoneamento de ocupação do solo, resposta a demandas materiais de agentes privados envolvidos na produção do espaço urbano.

Por fim, para avaliar o estado da arte do zoneamento, consideramos *três níveis de regulação* diferenciados para as zonas, em relação a seus parâmetros: 1) *instituição*: referindo-se à zona já constante na lei, mas sem delimitação nem regras de índice de aproveitamento (I.A.), nem altura máxima edificável; 2) *delimitação*: quanto à zona que apresenta pelo menos espacialização conhecida, constituindo uma poligonal; 3) *regulamentação*: quanto à zona que já possui suas *regras particulares de parâmetros urbanísticos* (I.A. e altura máxima), ou seja, com regulação própria das características dos edifícios. Tal sistematização ajudou a revelar que o zoneamento especial de caráter progressista é o que alcançou menor nível de regulação até 2020. Apesar de a classificação do zoneamento especial ser um pouco mais rebuscada no PDP, selecionamos apenas zeis, ZEPH e zedus (Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica) para uma análise comparada, por já serem suficientemente elucidativas do problema.

A regulação do zoneamento

É pelo zoneamento que se impõem limitações urbanísticas à propriedade urbana, já que, *aprovado antecipadamente no plano diretor*, regula o adensamento construtivo e populacional, dando parâmetros à construção de edifícios. Meireles (2008, p. 529) argumenta que “os superiores interesses da comunidade justificam as limitações urbanísticas de toda ordem, notadamente sobre área edificável, altura

e estilo dos edifícios, volume e estrutura das construções”. Esse ponto de vista se alinha à sua visão de urbanismo – o conjunto das ações planejadas sobre o espaço urbano – como um “sistema de cooperação” e “expressão do desejo coletivo”, em prol do bem-estar humano.

A escolha dos parâmetros de ocupação do solo – em tese – é resultado da avaliação das condições de infraestrutura, como drenagem, transporte e lotes disponíveis para edificação. Castilho (2010, p. 167) destaca que o zoneamento de ocupação do solo “atende antes imperativos de ordem técnica: *a capacidade da infraestrutura para suportar o adensamento construtivo*”. O adensamento construtivo regula-se pelo I.A. e altura máxima, diferenciados por zona, limitando o volume edificado. Já a fração do lote é um parâmetro mais objetivo de controle do adensamento populacional, ao balizar o número de unidades habitacionais por empreendimento. Assim, I.A., altura máxima e fração do lote regulam tanto o direito de construir (potencial construtivo gratuito), quanto a outorga onerosa do direito de construir (potencial construtivo adicional, pago) na legislação urbanística brasileira.

No caso de Fortaleza, o zoneamento desdobra-se em zonas orientadas ao controle diferenciado do adensamento, a partir da oposição entre áreas muito adensáveis e áreas pouco ou não adensáveis. Os critérios utilizados apontam tanto para a proteção ambiental, como para a disponibilidade de infraestrutura, tendo sido o município dividido em Macrozona de Ocupação Urbana e Macrozona de Proteção Ambiental, cujas Zonas² têm características específicas, informadas no Quadro 1.

A Macrozona de Proteção Ambiental, por conter as zonas ambientalmente frágeis, teria maiores limitações, com I.A. e altura

máxima mais baixos. Mas as ZIAs Praia do Futuro e Cocó, áreas de campos de dunas ou de amortecimento ambiental, parcialmente ocupadas antes de 2009, foram aprovadas no PDP com parâmetros muito similares a áreas já consolidadas, caso emblemático do alcance da contradição aqui discutida. Já quanto aos objetivos propostos na Macrozona de Ocupação Urbana, planejou-se o equilíbrio entre infraestrutura disponível e subutilização imobiliária, densidade e futuros investimentos públicos em urbanização.

Assim, pelas limitações urbanísticas, estão em extremos opostos as duas ZOPs, mais permissivas, e a ZOR, mais restritiva. O principal estímulo a investimentos imobiliários, especialmente de verticalização intensiva, foi dado às primeiras, pelo maior I.A. básico do município. As ZOPs foram caracterizadas, no PDP, com alto nível relativo de infraestrutura e equipamentos públicos e alta subutilização de imóveis, portanto, recebendo os parâmetros mais permissivos já no projeto de lei enviado à Câmara. Além disso, a ZOR teria suas glebas “reservadas”, proibindo o parcelamento, mas permitindo investimentos públicos de infraestrutura e equipamentos em áreas já loteadas. Porém, ao analisar a terceira fase de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza, Pequeno e Rosa (2016) já denunciavam a falência seletiva do PDP e seu zoneamento, apontando que:

[...] buscando cumprir promessas de campanha, a PMF [Prefeitura Municipal de Fortaleza] partiu para a aprovação de grandes conjuntos num setor da cidade considerado como Zona de Ocupação Restrita (ZOR), onde as recomendações são contrárias ao tipo de empreendimento. Controlar e inibir a ocupação

Quadro 1 – Zonas do PDP e suas características

Macrozona	Zonas	Características
Proteção Ambiental	Zona de Preservação Ambiental (ZPA)	Equivalem às mais restritivas à ocupação.
	Zona de Interesse Ambiental (ZIA)	Áreas ambientalmente frágeis com ocupação em consolidação, sem risco.
	Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)	Áreas de amortecimento ambiental.
Ocupação Urbana	Zona de Ocupação Restrita (ZOR)	Tem predomínio de glebas não parceladas, objetivando coibir expansão urbana.
	Zona de Orla (ZO)	Exigem parâmetros específicos pelos aspectos paisagísticos e turísticos; muitas vezes tratadas como áreas de amortecimento ambiental, mas, em alguns trechos, são altamente permissivas.
	Zona de Ocupação Moderada (ZOM)	Insuficientes em infraestrutura, sua ocupação condiciona-se à ampliação do sistema de mobilidade e de esgoto; equivale à área de expansão do mercado imobiliário de alto e médio padrão
	Zona de Requalificação Urbana (ZRU)	Insuficiente em infraestrutura, com grande incidência de assentamentos precários. Sua ocupação condiciona-se a investimentos em infraestrutura, além de se orientar ao mercado popular.
	Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)	Com focos de saturação da infraestrutura, objetiva a contenção da ocupação intensiva do solo e a recuperação da valorização imobiliária para a coletividade. Zona com segunda maior quantidade de bens tombados e classificados, também concentra a maior parte da verticalização de alto padrão.
	Zona de Ocupação Preferencial (ZOP)	Destacam-se pela infraestrutura e pelos serviços urbanos, mas com subutilização imobiliária, destinando-se a intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo

dessas áreas devido às condições esparsas de ocupação e às carências de infraestrutura e serviços, apesar de apontadas no plano diretor, não conseguem impedir a aprovação desses novos grandes conjuntos. (p. 210)

Quanto às ZOs, apesar de área urbana consolidada, seus objetivos apontavam ao amortecimento ambiental da faixa de praia. Porém, várias ZOs ganharam parâmetros bem permissivos já na aprovação do PDP. Da mesma forma, a ZOC, caracterizada “com focos de saturação da infraestrutura, destinando-se à contenção do processo de ocupação intensiva do solo” (lei complementar 62, 2009), recebeu indicadores elevados. Na aprovação do plano na Câmara já se revelava uma incongruência entre princípios e objetivos, de um lado, e parâmetros urbanísticos, de outro. Sofreram emendas de ampliação de I.A., já durante a discussão do projeto de lei na Câmara Municipal, tanto as ZO2, ZO3, ZO4, ZO5, ZO7, ZIA Cocó, ZIA Praia do Futuro, quanto a ZOC e a ZOM1.³ Sobre a interferência do setor imobiliário na aprovação do PDP, Rufino relembra que:

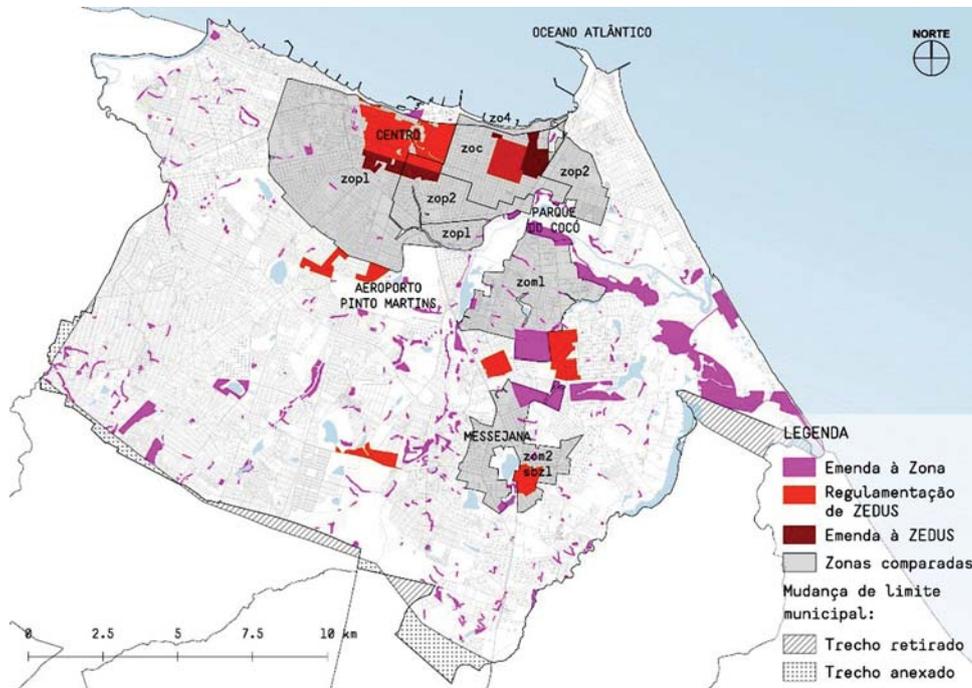
A atuação da Câmara foi decisiva na descaracterização do plano, com a modificação dos índices de adensamento construtivo e de verticalização que privilegiaram os interesses do mercado imobiliário. Ao compararmos a versão enviada à Câmara com a versão final aprovada, constatamos que as zonas que sofreram ampliação dos índices urbanísticos correspondem justamente às áreas da produção imobiliária intensiva de alto padrão. (Rufino, 2016, p. 298)

Já na vigência do PDP o número de alterações no zoneamento foi proporcional ao enfraquecimento da agenda progressista: 61

no total, até 31 de janeiro de 2020, algumas cumulativas sobre os mesmos recortes espaciais. Das 61, 27 foram emendas sobre limites ou parâmetros das Zonas; 7 reeditaram regras das zonas especiais delimitadas em 2009, especialmente critérios de regularização fundiária em zeis; outras 29 trataram da regulamentação de novo zoneamento especial, definindo poligonais e parâmetros que não constavam do PDP. Uma das alterações tratou da extinção da fração do lote na ZOC, ZOP1 e ZOP2 (lei complementar 243, 2017). 4 das emendas citadas caracterizaram-se pela grande extensão territorial, alterando limites da Macrozona de Proteção Ambiental (leis complementares 101, 2011; 202, 2015; 236, 2017; e 250, 2017). As demais alterações deram-se sobre porções territoriais mais restritas, tendo 19 aumentado o I.A. bás.; 27, a altura máxima; e 18, o coeficiente de outorga onerosa (diferença entre I.A. bás. e I.A. máx.), tanto por transposição de limites de Zona, quanto por novo zoneamento especial.⁴ A nova área útil, relacionada a cada um dos três parâmetros ampliados, foi respectivamente de 1436 ha, 1939 ha e 1567 ha. Ao todo, até 2020, a área com parâmetros aumentados decorrente de emendas às Zonas foi de 1673 ha; a de regulamentação de zedus sem emendas posteriores, 953 ha; e a de emendas às zedus, 200 ha – totalizando 2826 ha.

Das 18 alterações de zoneamento aumentando o coeficiente de outorga onerosa, 16 deram-se exatamente após a regulamentação desse dispositivo pelas leis ordinárias n. 10.335/2015 e n. 10.431/2015. A outorga ancora parte de sua legitimidade na cobrança feita ao incorporador, ao se transformar em receita municipal, e, no caso de Fortaleza, também na aprovação expedida por órgão colegiado meramente consultivo,

Figura 1 – Tipos de alteração ao zoneamento com aumento de coeficientes (I.A. bás./ I.A. máx./ altura máxima) na vigência do PDP até 31/1/2020, em Fortaleza



Fonte: organizado por Isabelle Almeida e Marcelo Capasso. Acervo LEHAB-UFC.

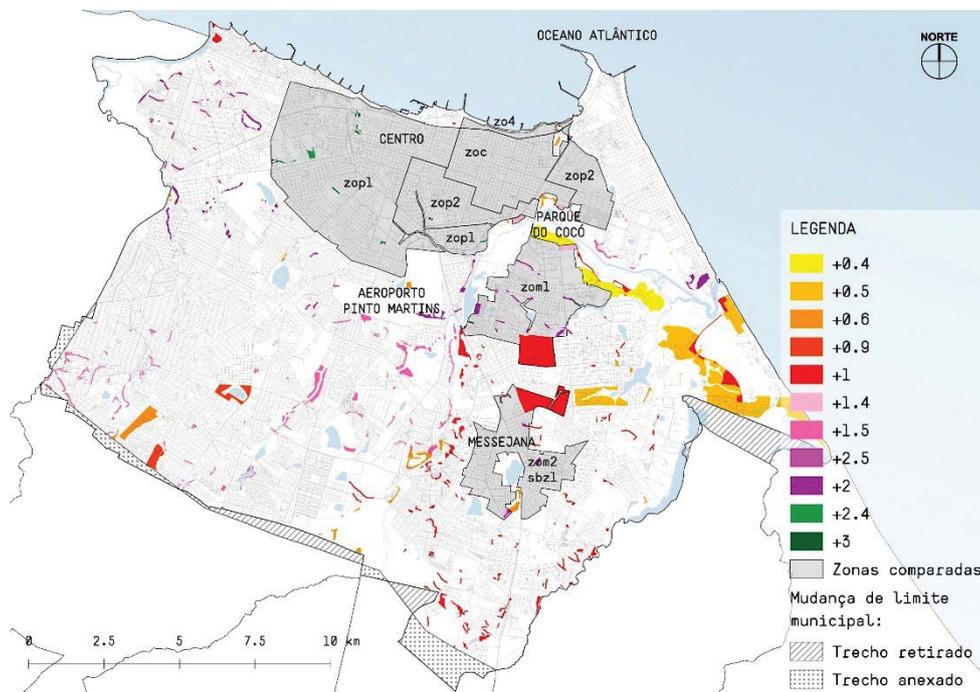
regulamentado em 1995, na vigência do plano diretor anterior, estranhamente ainda ativo: a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD). O avanço espacial da outorga onerosa em Fortaleza foi de forma tal, que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei complementar 236, 2017) modificou parâmetros através da regulamentação de zedus, permitindo sua cobrança em dez setores da Macrozona de Ocupação Urbana. Como o zoneamento especial em Fortaleza funciona por

sobreposição ao macrozoneamento, através das zedus foi liberada outorga em extensas áreas da ZOC e da ZOM2, contrariando princípios e objetivos do PDP. A zedus foi importante no respaldo legal da verticalização por outorga onerosa, legitimando sua aplicação em áreas estratégicas de mercado. Antes, a aprovação pela CPPD de empreendimentos classificados como “projeto especial” apenas se dava como um “contract zoning”, o que segundo Cullingworth (2005) é:

[...] the rezoning of a property subject to conditions. Typically, the conditions are negotiated between the owner and the local government following a specific proposal by the owner. There is much learned discourse on the validity and the desirability of conditional rezoning. The argument in favor holds that conditions can render acceptable a use which otherwise would be unacceptable. The contrary argument is that the police power cannot be subject to bargaining, that conditional rezoning is illegal spot zoning, and that local governments have no power to enact conditional zoning amendments. (p. 62; grifo nosso)

Ou seja, o “projeto especial” trata-se de zoneamento do lote, a partir de uma demanda direta do empreendedor, que tenha interesse em edificar além das limitações urbanísticas, mas garantindo alguma contrapartida ao Município. O “contract zoning” torna-se problemático pela definição local de “projeto especial” envolver também habitação verticalizada de alto padrão. Argumentos em defesa dos empreendimentos, em diversas atas da CPPD, versam sobre promoção do desenvolvimento, manutenção da receita municipal e até um “novo ícone para Fortaleza”. Porém, não se esclarece como esse tipo de empreendimento

Figura 2 – Aumento do I.A. bás. na vigência do PDP até 31/1/2020, em Fortaleza



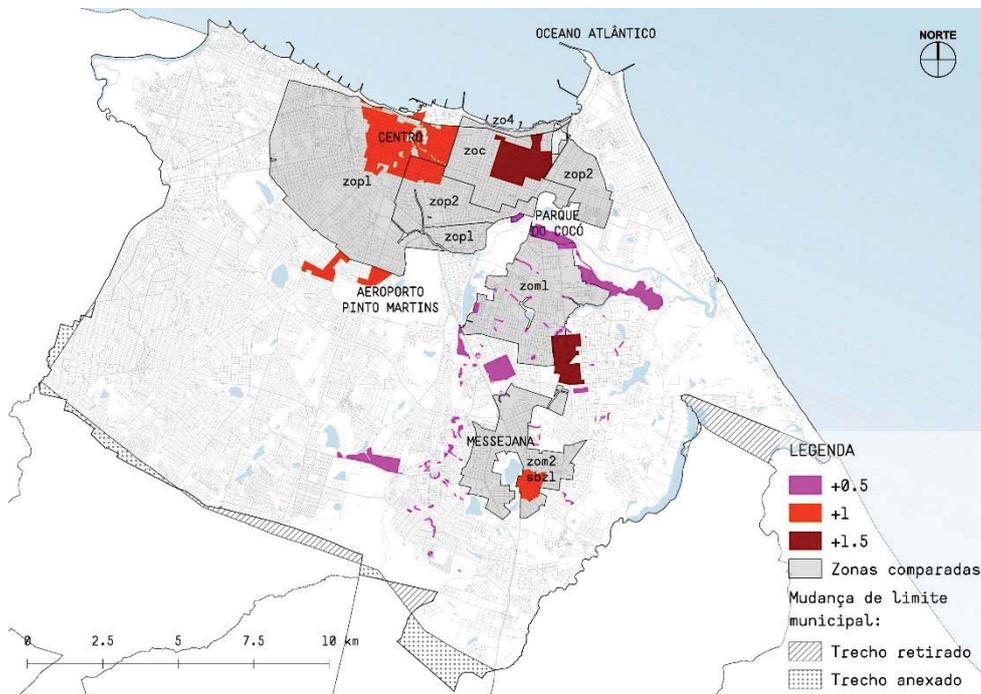
Fonte: organizado por Isabelle Almeida e Marcelo Capasso. Acervo LEHAB-UFC.

é uma expressão do desejo coletivo (aqui retomando Meirelles, 2008) em prol do bem-estar humano, que justifique tal desregulamentação, o que nos sugere um franco “*spot zoning*”. Lage et al. (2018) mapearam a localização dos edifícios aprovados, após o PDP, utilizando-se de potencial construtivo além do teto instituído pelo plano para todo o município (I.A. máx. 4): enquanto, em 2009, eles se concentravam na ZOP2, ZOM1 e ZOM2; em 2015, já estavam na ZOC, ZOP1, ZRU2 e em quase todas as ZOs, sem atenção a seus princípios e objetivos. Os empreendimentos foram, em grande parte,

habitação de alto padrão, verticalizada acima dos limites estabelecidos na Zona – I.A. máx. e altura máxima, e até recuos, taxas de ocupação e permeabilidade.

As regras de zoneamento revelaram-se objeto de preocupação na vigência do PDP, e suas alterações representam uma enorme contradição aos objetivos do plano, apontando à mercantilização do espaço urbano (Brasil, Capasso e Cavalcanti, 2017). Evidenciaram a relação da desregulamentação em processo com as novas regulações estratégicas à contínua produção imobiliária residencial de mercado.

Figura 3 – Aumento do coeficiente de outorga na vigência do PDP até 31/1/2020, em Fortaleza



Fonte: organizado por Isabelle Almeida e Marcelo Capasso. Acervo LEHAB-UFC.

Não abriram mão das limitações por mecanismos como o I.A.; elas foram simplesmente adaptadas a novas demandas. As alterações no zoneamento voltam-se a uma *regulação para desregulamentação* (tradução de *regulated deregulation*, de Aalbers, 2016), garantindo as condições de legitimidade à produção imobiliária de mercado, ao contrário de uma restrição eficiente contra transformações espaciais indesejadas.

In other words, under regulated deregulation some economic agents are given greater freedom from state control, but the market framework itself is regulated. In fact, the regulation of the market framework allows for the freedom of some economic agents within that framework (often at the expense of other agents). Regulated deregulation may appear a contradiction in terminis, but is intentionally so, an oxymoron, that breaks down the false dichotomy between regulation and deregulation. (Ibid., p. 3)

O I.A., a altura máxima e a fração do lote têm caráter de mecanismos coercitivos (*“enforcement mechanisms”*, por Aalbers, 2016), limitando a construção de edifícios, e vêm sendo suficientemente ampliados para a atuação do mercado imobiliário em seus lugares estratégicos. Representam as negociações imobiliárias entre Estado e mercado, quantitativa e espacialmente, sujeitando o PDP a atualizações contraditórias. Biasotto e Oliveira (2011), ao tratar da difícil relação entre aplicação dos instrumentos de plano diretor e a regulação de potencial construtivo, ressaltam:

A incorporação de parâmetros urbanísticos na orientação da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano é um diferencial importante dos planos

diretores, sob o ponto de vista da sua aplicabilidade. [...] *A possibilidade de manipulação do potencial construtivo fora dos planos diretores é um fator crítico para avaliação do alcance dos instrumentos previstos nos próprios planos.* (p. 69; grifo nosso)

A incorporação dos parâmetros no plano diretor remonta ao importante avanço que chamamos de “antecipação do zoneamento”. Quanto à avaliação do alcance dos planos, os autores ainda colocam o problema do potencial construtivo manipulado *a posteriori*, comprometendo a própria operacionalização dos objetivos. A manipulação deixa entrever o caráter eminentemente político da implementação do plano diretor e seu zoneamento, que não deveriam ser tomados como quadro de referência em soluções definitivas, dissociado do necessário controle social. No texto aprovado do PDP, havia a indicação de lei de conselho municipal de desenvolvimento urbano, nos moldes do Conselho da Cidade, a ser regulamentado em até seis meses. Mas 2020 chegou sem esse instrumento paritário e deliberativo de participação popular, tendo a gestão continuado a se apoiar na CPPD.

Tanto as novas regulações de parâmetros quanto o negligenciamento do Conselho da Cidade coincidem com o esvaziamento da pauta progressista associada ao zoneamento especial. O PDP trazia em suas disposições finais a programação de regulamentação de ZEPH e de Lei de Habitação de Interesse Social (HIS) até 2010. O zoneamento especial para preservação cultural, por exemplo, apesar de não ter vindo de forma expressa no Estatuto na Cidade, remonta às recomendações da resolução n. 34 (2015) do Conselho das Cidades nacional, sobre o conteúdo mínimo de planos diretores.

Isso motivou classificarmos as ZEPHs como de caráter progressista. Se regulamentadas, poderiam ter integrado incisivamente a política de preservação da gestão de uso e ocupação do solo, já que dariam parâmetros ao entorno de bens tombados, definindo de forma mais transparente como o potencial construtivo poderia ser utilizado. Mas sua delimitação e a extensão territorial no PDP, apesar de recobrir entorno de bens tombados ou classificados, já vieram com problemas. Dos 41 bens tombados (em nível federal, estadual ou municipal) até fins de 2008, apenas sobre 20 e seu entorno houve ZEPH delimitada no PDP. Além disso, das 6 ZEPHs instituídas no PDP, apenas 2, Centro e Parangaba, foram, à época, delimitadas em mapa, repetindo o equívoco do plano diretor anterior. Em 2020, temos apenas 1 delas normatizada com parâmetros, a Praia de Iracema, enquanto 3 sequer possuem delimitação: Benfica, Porangabuçu e Alagadiço-Novo.

Já a delimitação das zeis foi importante à breve inflexão do planejamento local a um “zoneamento de prioridades”, pois, segundo Souza (2004, p. 262), “no que se refere aos investimentos públicos em infraestrutura, o Estado, em vez de favorecer os bairros já privilegiados, deveria pôr ênfase na satisfação das necessidades básicas dos mais pobres em matéria de equipamentos urbanos”. No Congresso Popular de Aprovação do PDP (fevereiro de 2007), deliberativo, a escolha pelos delegados dos movimentos de seus grupos de trabalho refletia a importância atribuída às zeis: dos 47 representantes, 14 estavam no que tratava de zeis, sistema de mobilidade e parcelamento, uso e ocupação do solo; 12, no de regularização fundiária; 11, no de sistema integrado de planejamento e gestão democráticos; e os 10 restantes distribuíram-se em três outros grupos.

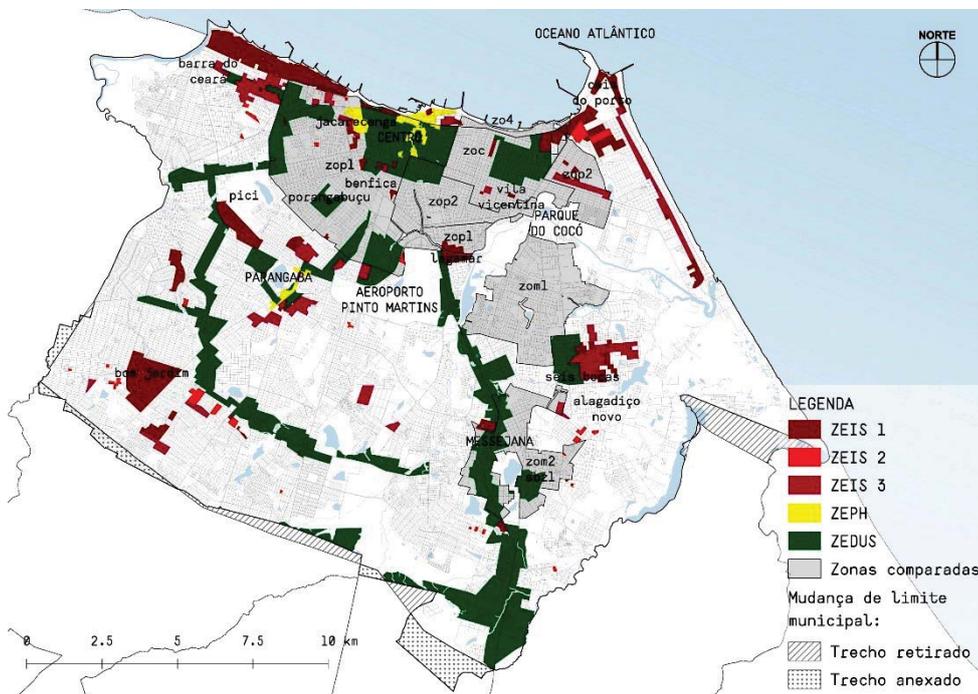
Como resultado, Fortaleza tem 45 zeis1 (assentamentos precários), 56 zeis2 (loteamentos populares e conjuntos habitacionais sem titulação de posse) e 34 zeis3 (áreas com vazios urbanos), todas criadas no PDP, à exceção do Lagamar, de 2010. Das zeis1, 10 tiveram iniciados, em 2018, seus Planos Integrados de Regularização Fundiária (Pirf), a maioria, entretanto, com processos de elaboração estanques. Os Pirfs incluem diagnóstico, plano urbanístico, plano de regularização fundiária, plano de geração de trabalho e renda e plano de fortalecimento comunitário e desenvolvimento social, sendo uma conquista dos movimentos, ainda que tardia. Mais de uma década após a aprovação do PDP, a organização popular em torno do reconhecimento das zeis1 não arrefeceu. Em 2019, a luta contínua por sua regulamentação e elaboração dos Pirfs reflete a articulação dos movimentos sociais, na formação de um campo popular para controle social da revisão do PDP. Se houve ganhos, ainda que assimétricos, diante da gestão urbana, ao se constituírem os conselhos gestores das zeis e os Pirfs, eles se devem exatamente a essa conjunção popular de forças.

Maiores contrariedades sobre as zeis advêm da desregulamentação. A lei complementar n. 108 (2012) tornou “inválidas e sem eficácia”, como zeis1, áreas vazias em seu interior, dificultando a regularização fundiária dos assentamentos precários. Porém, desregulamentação contraditória da política habitacional se deu já na aprovação do PDP, no artigo 312: primeiro, poder-se-ia ceder potencial construtivo dos lotes em áreas classificadas como zeis3 para outros locais; segundo, foi instituída a redução progressiva de zeis3, ao se permitir que, a cada ano, 5% da sua área total no Município fosse liberada “para a construção

nos parâmetros da zona em que estão inseridas” (lei complementar n. 62, 2009), ou seja, negligenciando HIS. Ainda pelo dispositivo, desde 2013 todos os lotes em zeis3 podem ser dispensados de atender HIS, anulando possibilidades materiais de regulação do mercado para a promoção de inclusão socioterritorial.⁵ Associado a essa dinâmica, o maior indicador de falência da zeis3 foi o seu descompasso espacial com os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, segregados nas bordas do município de Fortaleza (Pequeno e Rosa, 2016).

À parte dos Pirfs e da ZEPH Praia de Iracema, a implementação de zeis e ZEPH foi frustrada. Seu nível de sua regulação ficou muito aquém daquelas orientadas à ampliação de potencial construtivo. Como o zoneamento especial progressista atua tanto na permanência de população pobre quanto na preservação da unidade de paisagem dos bens tombados, caracteriza-se, também, como potencial empecilho à verticalização em áreas estratégicas para o mercado. Em Fortaleza, ainda é recorrente a remoção de população de assentamentos precários, inclusive tentativas em zeis1, como os

Figura 4 – Zeis, ZEPH e zedus em 31/1/2020, em Fortaleza



Fonte: organizado por Isabelle Almeida e Marcelo Capasso. Acervo LEHAB-UFC.

recentes casos da Ocupação Salgadeira no Lagamar (ZOP1), Vila Vicentina da Estância (ZOC) e Comunidade do Farol no Cais do Porto (ZO6); da mesma forma, a aprovação de grandes empreendimentos verticais no entorno de bens tombados, como no Mercado dos Pinhões (ZOP1), na Igreja de São Pedro dos Pescadores (ZO4) e sobre o edifício São Pedro (ZO3).⁶ Une todos esses casos sua localização no principal vetor de verticalização intensiva do mercado imobiliário residencial, onde se agencia a maioria das

alterações positivas de potencial construtivo, no recorte temporal aqui considerado – desde a discussão do PDP na Câmara Municipal.

A utilização de dispositivos regulatórios, como a zedus, além das várias emendas ao zoneamento, serviu, na prática, ao aumento generalizado do direito de construir e de sua outorga onerosa, o que, objetivamente, abriu maiores possibilidades à dispersão da verticalização.

Trataremos da relação espacial entre verticalização e alterações de I.A. no capítulo seguinte.

Quadro 2 – Implementação de zeis, ZEPH e zedus até 31/1/2020

Zona	Quantidade instituída/ano	Quantidade delimitada/ano	Quantidade regulamentada/ano	Caracterização
Zeis1	45 ¹ (44 em 2009; Lagamar em 2010)	45 (44 em 2009; Lagamar em 2010)	10 com Pirf iniciado (2018)	Assentamentos precários não titulados
Zeis2	56 ¹ (2009)	56 (2009)	0	Loteamentos populares e conjuntos habitacionais não titulados
Zeis3	34 ¹ (2009)	34 (2009)	0	Vazios urbanos destinados a HIS.
ZEPH	7 (6 em 2009; Jacarecanga em 2017)	4 (Centro, Parangaba: 2009; Pr. de Iracema, Jacarecanga: 2017)	1 (Praia de Iracema: 2017) ²	Entorno de bens tombados e conjuntos de bens tombados e classificados
Zedus	23 (Centro, Francisco Sá: 2009; 23 em 2017 ³)	Todas foram delimitadas quando da instituição	23 (2017) ⁴	Áreas para intensificação de atividades sociais e econômicas, garantindo sustentabilidade

(1) Fonte: PMF (2015).

(2) À ZEPH Praia de Iracema simplesmente foram atribuídos os parâmetros do trecho que recobre da ZO3. Foram definidos primeiro em 1995, restituídos em 2011 e novamente confirmados em 2017 por leis complementares.

(3) Francisco Sá e Centro têm delimitação pela lei complementar 236(2017); Centro foi, inclusive, dividido em dois trechos. Por isso, consideramos as Zedus Centro e Francisco de Sá na conta de 2017 novamente.

(4) Das 23 zedus regulamentadas em 2017, 10 aumentaram potencial construtivo sobre Zonas: Centro I e II, Aldeota, Varjota, Messejana, Montese, Vila União, Seis Bocas, Oliveira Paiva e Perimetral Sul. Outras 4, ao contrário, reduziram: BR-116 (III e IV), Perimetral Oeste e Anel Rodoviário II. As restantes são potencial “zoneamento de espera”, caso haja futuras emendas a seus parâmetros.

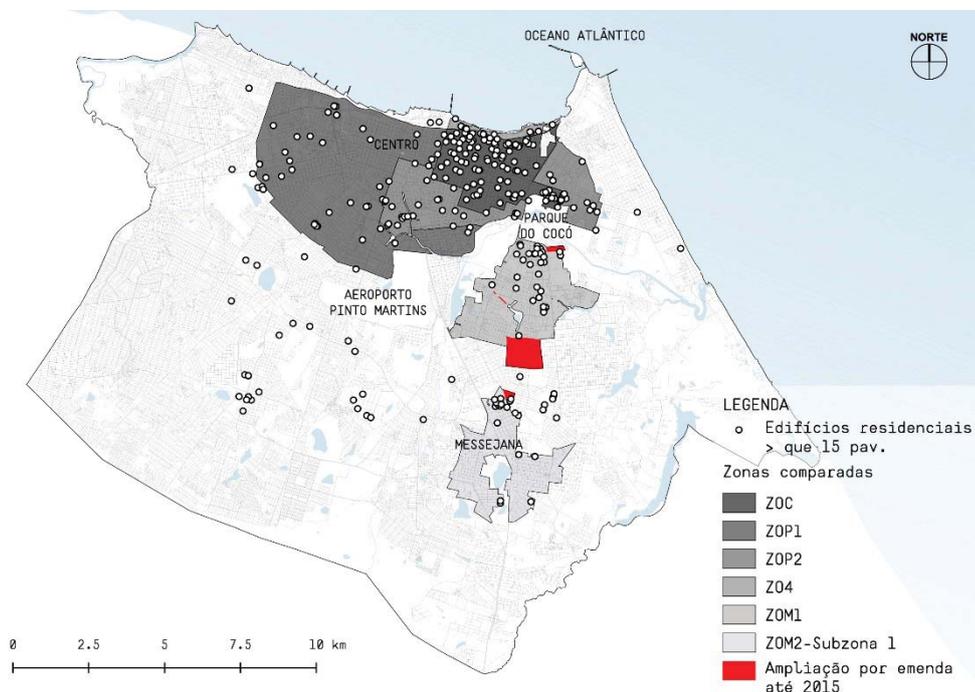
A intensidade da verticalização – concentração e dispersão

Na produção do espaço urbano brasileiro, a “forma vertical” costuma se apresentar concentrada em áreas estratégicas à captura de valor pelos agentes privados. A verticalização intensiva habitacional de alto padrão deixa ainda entrever outros processos espaciais, diametralmente opostos, como a formação de bolsões de vazios urbanos de espera e a segregação socioespacial involuntária da população mais pobre. Ao comentar os padrões de distribuição dos empreendimentos verticais, Souza (1994, p. 87) aponta que:

Os edifícios, no caso específico da verticalização, distribuem-se no solo através de formas quase sempre concentradas e que oferecem à observação empírica certas regularidades. Estas, por sua vez, apresentam certa constância no tempo, ao menos nas suas determinações mais gerais.

A verticalização é uma das dinâmicas mais elucidativas da valorização do solo urbano, pois ancora-se sobre áreas urbanas continuamente melhoradas por investimentos públicos e privados, como readequação da malha viária e construção de grandes equipamentos, retirando daí a regularidade temporal de sua localização.

Figura 5 – Intensidade relativa de verticalização “> que 15 pav.” por Zona, de 1/4/2009 a 31/12/2015, em Fortaleza



Fonte: organizado por Isabelle Almeida e Marcelo Capasso sobre dados do ITBI. SEFIN, 2016. Acervo LEHAB-UFC.

Ao considerar as Zonas de Fortaleza que receberam maior aporte de coeficiente de outorga ou de direito de construir, constatou-se a forte correlação espacial com a verticalização de alto padrão intensiva. A maioria dos empreendimentos relacionados a apartamentos residenciais permaneceu na ZOC e na ZO4 (Meireles, Aldeota, Mucuripe), onde houve intensificação da verticalização desde a virada para a década de 1990. Além disso, na ZOP1, desde 2009, relativamente com menores limitações urbanísticas ao adensamento, houve o surgimento apenas incipiente de uma frente imobiliária de verticalização, em pontos dispersos ao redor do Centro (Parquelândia, São Gerardo, Benfica). Para visualizar a reconcentração da verticalização na ZOC e ZO4, assim como a dispersão em recortes espaciais igualmente concentrados (ZOM1 e ZOM2-Subz.1: Guararapes, Luciano Cavalcante, Parque Iracema), utilizamos dados do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI (Secretaria de Finanças de Fortaleza, 2016). Tomou-se, dessa forma, o tipo mais relevante para a escolha dos recortes espaciais, o edifício vertical residencial com mais de 15 pavimentos (> que 15 pav.), com registro de construção de 1º de abril de 2009, início de vigência do PDP, a 31 de dezembro de 2015. Escolhemos o intervalo “> que 15 pav.” por corresponder à altura máxima de 48 metros ou mais, cuja maioria dos casos, não por acaso, guarda coincidência espacial com a ZOC e a ZO4.

Comparando os empreendimentos residenciais “> que 15 pav.”, utilizamos a área útil de cada Zona para balizar sua disponibilidade potencial de lotes e tornar o nível da concentração mais legível. Se utilizássemos apenas os números absolutos de empreendimentos, uma Zona de área exígua, como a ZO4 (74 ha), passaria completamente despercebida, não

sendo possível vislumbrar o quão intensiva é sua verticalização. Na Tabela 1, mostra-se, assim, a intensidade de verticalização, considerando-se a área útil, de forma a tornar as Zonas espacialmente comparáveis.

A ZOC saiu na frente, com 37,71% de intensidade, contra 3,31%, na ZOP1 (que tem 2539 ha, uma das maiores extensões do Município), e 10,81% na ZOP2, mesmo que nestas últimas relativamente estivesse a menor limitação por I.A e altura máxima. A concentração de verticalização na ZOC foi pelo menos 11 vezes a da ZOP1 e 3,5 vezes a da ZOP2.

Já na ZO4 se produziu 29,55% da intensidade de verticalização, quase 9 vezes a da ZOP1 e quase 3 vezes a da ZOP2. As ZOC e ZO4 possuem, juntas, 886 ha, correspondendo a apenas 2,76% da área municipal, mas concentraram em termos relativos, de 2009 a 2015, 67,26% da verticalização “> que 15 pav.” de Fortaleza. Ou seja, uma superconcentração dos investimentos imobiliários privados.

A ZOM1 e a ZOM2-Subz.1 também apresentaram intensificação vertical significativa em relação ao restante do município. As ZOMs denominavam-se no PDDU-FOR como Zona Adensável, mas a carência de infraestrutura – não há sequer rede de esgoto consolidada – acabou direcionando sua reclassificação no PDP, impondo-se diversas restrições à ocupação em seus objetivos e parâmetros. Apesar disso, receberam juntas mais de 55 vezes a intensidade de verticalização da ZOP1 e quase 2 vezes à da ZOP2.

A criação das ZOPs, mesmo com os estímulos urbanísticos – e a maior disponibilidade de infraestrutura e transporte, segundo o PDP –, não foi capaz de reorientar para si o foco dos investimentos privados em verticalização. A maior intensidade de

verticalização manteve-se, pelo contrário, exatamente no principal vetor de expansão imobiliária que vinha se consolidando desde o início da década de 1990, o Eixo Leste-Sudeste, estruturado pelas avenidas Santos Dumont e Washington Soares. Sua distribuição se manteve subordinada à estrita lógica mercantil, pelas melhores condições relativas de captura da valorização do solo. As atuais ZOC e a ZO4 remontam à principal área de verticalização residencial intensiva iniciada há cerca de 30 anos, com a grande maioria dos edifícios chegando aos 72 metros (24 andares), direcionada às classes A e B. Nos anos 2000, esse vetor de verticalização se ampliou para as atuais ZOM1 e ZOM2-Subz.1. O “salto” da mancha de verticalização “> que 15 pav.” entre a ZOC-ZO4

e a ZOM1 deve-se a uma extensa área verde, o Parque do Cocó, mas que, pelo alto valor paisagístico, atrai verticalização no seu entorno. Já o “salto” entre a ZOM1 e a ZOM2 se deve ao cone aéreo do aeroporto Pinto Martins, que impede edifícios mais altos.

A ZO4, ZOC e ZOM1 têm, inclusive, o metro quadrado residencial de venda mais caro da cidade. Na série mensal de cinco bairros mais caros de Fortaleza, publicizada desde junho de 2016 pelo Índice Fipezap, figuram sempre Meireles (ZO4+ZOC), Mucuripe (ZO4+ZOC) e Guararapes (ZOM1). O valor de venda do metro quadrado nesses bairros, em janeiro de 2020, foi de, respectivamente, R\$7.355,00, R\$6.952,00 e R\$6.724,00 (Fipe, 2020). A constituição do vetor se deve ao fato

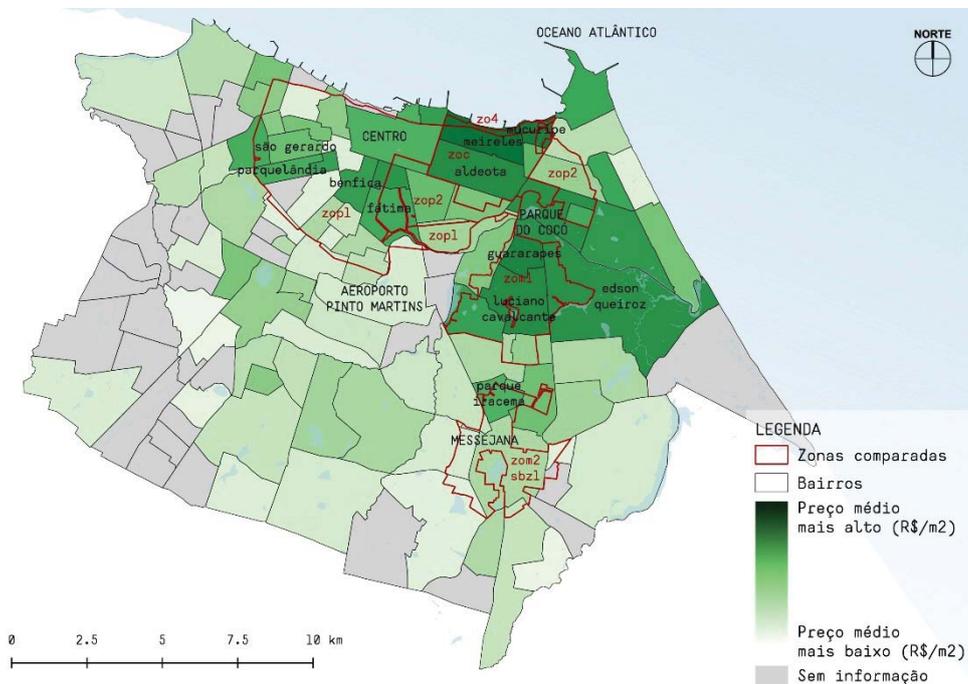
Tabela 1 – Intensidade da verticalização habitacional por Zona de Fortaleza (2009-2015)

Zonas comparadas	Qtde. e percentual absolutos de imóveis “> que 15 pav.” na Zona	Área útil da Zona (ha) em 2015	Intensidade relativa de verticalização: percentual de imóveis “> que 15 pav.” proporcional à área útil da Zona
ZOC	98 42,2%	812	37,71%
ZO4	7 3%	74	29,55%
ZOP2	32 13,8%	926	10,81%
ZOM2 – Subz.1	24 10,35%	762	9,84%
ZOM1	26 11,21%	948	8,56%
ZOP1	27 11,64%	2539	3,31%
Demais Zonas	18 7,8%	25.938	0,22%
Total	232 100%	31.999	100,00%

de o Eixo Leste-Sudeste ter historicamente “atraído” equipamentos-chave para a valorização imobiliária. Desde pelo menos os anos 1970 o deslocamento das sedes institucionais de poder e a localização de grandes equipamentos provocaram o acentuamento de sua centralidade: a sede do executivo estadual e diversos shopping-centers na ZOC; a Universidade de Fortaleza, o Centro de Convenções do Ceará, o Fórum Clóvis Beviláqua, a Câmara Municipal e mais diversos *shopping-centers* na ZOM1; o centro administrativo do Ceará formado pelas secretarias de estado na ZOM2. A produção social do valor do solo vem sendo apropriada pelo mercado, consolidando o

vetor ZO4+ZOC+ZOM1+ZOM2-Subz.1 como o da autossegregação das classes A e B. De forma previsível, tiveram sua área útil expandida por emendas, até janeiro de 2020: a ZOM1, em 360 ha, sobre ZPRA, ZRA e ZOM2; a ZOM2-Subz.1, em 97 ha, sobre ZPA, ZRA e ZOM2. Assim, aumentaram I.A. bás., altura máxima e, junto ao Parque do Cocó, também coeficiente de outorga onerosa (+0,5), em área da Macrozona de Proteção Ambiental rezoneada para ZOM2. Além disso, sobre a ZOC e a ZOM2, com a regulamentação de zedus, houve aumento do coeficiente de outorga onerosa da ordem de +1,5, na Aldeota e Varjota, +1,5, nas Seis Bocas, e +1 em Messejana.

Figura 6 – Variação do preço médio do m² de venda de imóveis residenciais em janeiro de 2020, em Fortaleza



Fonte: organizado por Isabelle Almeida e Marcelo Capasso sobre mapa do Índice Fipezap. FIPE, 2020. Acervo LEHAB-UFC.

A intensidade da verticalização no vetor ZO4+ZOC+ZOM1+ZOM2-Subz.1 (85,66%), superando em muito as ZOPs (14,12%) – e contra o que havia disposto o PDP –, termina por ressaltar a captura de renda de monopólio da localização privilegiada, por meio da produção habitacional de alto padrão. As novas regulações de zoneamento refletem uma renovação dos históricos acordos entre Estado e produtores imobiliários, orientados à reversão do decréscimo da taxa de lucros de mercado.

Como a maioria das alterações de zoneamento do PDP ocorreram exatamente no período de crise do setor imobiliário, se reforça-se a hipótese de sujeição dos arranjos institucionais às demandas de mercado, consolidando o campo de forças em torno da implementação do PDP e da regulação do zoneamento a seu favor. A profunda alteração do marco regulatório veio apenas criar as condições de legitimidade para a inclinação da agenda urbana ao capital imobiliário. Os parâmetros são diferenciados dos princípios, como se se tratasse de duas coisas em separado, ressuscitando a contradição entre “plano” e “zoneamento” denunciada por Villaça (2005), além de pavimentar uma “nova ordem” ao planejamento, à mercê do etos neoliberal.

Considerações finais

O PDP respondeu às demandas atribuídas por uma agenda progressista? Apesar de ter assumido a dimensão simbólica de reversão da especulação imobiliária, de inclusão territorial dos mais pobres, de proteção aos bens tombados, seu alcance foi, na verdade, politicamente determinado. Para avaliar a questão, cabe

trazer à luz a relação instrumental do plano com os grupos sociais, na forma como agenciam sua implementação. Desde a elaboração iniciada em 2002, de forma a se adaptar às novas questões postas pela promulgação do Estatuto da Cidade, o plano diretor de Fortaleza era indicador da ascendência da agenda progressista, com a ampliação da participação popular qualificada. A essa fase de alento se seguiram outras em que o campo de forças sofreu nova inclinação às demandas de mercado, em detrimento de princípios e objetivos socialmente acordados no plano.

Apesar de não serem revisões *stricto sensu* ao PDP, a constância nas emendas e outras fórmulas legais acabaram por ampliar a lacuna entre objetivos, de um lado, e, do outro, o conteúdo operacional, especificamente regulações de zoneamento. Como o plano é lei que impõe restrições e estímulos à produção formal do espaço urbano, seu controle político foi necessário para a consolidação da pauta de mercado e de seus interesses econômicos imediatos. A estagnação da regulação do Conselho da Cidade e a perpetuação da CPPD não são fatores isolados, apenas reforçando a situação a que chegamos em 2020, de controle da agenda urbana em favor do setor imobiliário. O recente anúncio de Operações Urbanas Consorciadas, espacialmente generalizadas, resultado do Programa Fortaleza Competitiva, veio, ainda, apontar o aprofundamento da regulação para desregulamentação.

As recentes notícias de conflitos em torno da revisão de planos diretores de cidades como Natal e Salvador, com proposta de ampliação generalizada da verticalização próximo a recursos de acentuado valor paisagístico, como o mar, são emblemáticas da retomada no planejamento urbano do paradigma mercantil,

em detrimento da agenda progressista. Reconverter o marco regulatório urbanístico é condição sine qua non a um novo “ajuste urbano”, com desdobramentos inéditos para as metrópoles litorâneas nordestinas, uma vez que consolidará a segregação socioespacial em nova escala, muito maior. A atual conjuntura política nacional já garante um novo ciclo de urbanização nas metrópoles brasileiras, rumo ao aprofundamento da racionalidade neoliberal, na medida em que despontam indicadores de financeirização na produção formal do espaço urbano, associados a uma menor intervenção estatal (Ribeiro, 2020).

É bastante sintomático que, em 2019, a criação de um núcleo gestor para a revisão do PDP – compartilhado com os movimentos sociais – apenas se deu após grande pressão popular. A articulação pelo Campo Popular do Plano Diretor tem se destacado nessa arena política, tomando a frente nas pautas populares. Entretanto, no debate já se reproduzem as condições de disputa pelo espaço urbano, à medida que os interesses dos diferentes agentes vêm assumindo legitimidade. A discussão em torno da revisão do PDP de Fortaleza, a prosseguir em 2021, inevitavelmente enfrentará maior consenso social em torno das pautas

de mercado, em contexto político menos favorável à garantia do direito à cidade nas várias vertentes aqui discutidas, desde a regulamentação das leis, até os instrumentos de preservação do patrimônio urbano.

Portanto, ao avaliar o alcance do PDP no seu decênio de vigência, observando as leis complementares e ordinárias que o regulamentaram, pode-se dizer que “funcionou” sim, mas sua figura de “plano-ação” tendeu às demandas regulatórias do mercado imobiliário. A falência seletiva do plano diretor de Fortaleza coincidiu com a continuidade da exclusão territorial da população pobre, a redução paulatina de áreas de proteção ambiental e a ampliação do estoque imobiliário urbano subutilizado, resultando em retenção especulativa de terra urbana bem-localizada, novos desafios colocados à pesquisa socioespacial. A assimetria de conquistas na implementação do PDP revela o limite do instrumento. Não se pode tomá-lo dissociado da sociedade civil organizada que o produziu nem das pressões de agentes produtores do espaço com amplo controle sobre a gestão urbana, tampouco da capacidade de mobilização do instrumental do planejamento urbano em defesa ou detrimento dos mais diversos interesses, inclusive contraditórios.

[I] <https://orcid.org/0000-0003-4434-6778>

Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Fortaleza, CE/Brasil.
marcelocapasso@alu.ufc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0003-2385-8440>

Universidade Federal do Ceará, Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design e em Geografia. Fortaleza, CE/Brasil.
renatopequeno@gmail.com

Notas

- (1) O primeiro processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza à luz do Estatuto da Cidade durou de 2002 a 2004 e teve como consultora a equipe da Associação Técnica Paulo de Frotin (Astef), locada na Universidade Federal do Ceará. Já o segundo processo, aberto em 2005, teve como equipe consultora o Instituto Pólis, de São Paulo.
- (2) Utiliza-se, neste artigo, “Zona” em maiúscula ao se referir às subdivisões das Macrozonas do PDP 2009.
- (3) Rufino (2016) apresenta em planta urbana as Zonas com parâmetros alterados, mas não informa a diferença de valores entre o projeto de lei e a lei promulgada do PDP.
- (4) Quanto ao potencial construtivo adicional regulado por operações urbanas consorciadas em Fortaleza, Lage et al. (2018) tratam de sua espacialização e tipificação. Já, neste artigo, preferimos focar nas alterações de zoneamento *stricto sensu*.
- (5) A dispensa de HIS em zeis3 foi uma regulação para desregulamentação de êxito em Fortaleza, não tendo sido sistematizado quantos lotes já foram utilizados para empreendimentos de mercado e sua distribuição no município.
- (6) Um dos casos emblemáticos é o do edifício São Pedro (Iracema Plaza Hotel). Bem tombado provisoriamente pelo Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico e Cultural de Fortaleza desde 2006, não foi incluído na ZEPH Praia de Iracema em 2017. Para a recuperação do edifício, parcialmente arruinado, há proposta, aprovada pela CPPD e com licença prévia expedida pela prefeitura de Fortaleza, de recuperação por meio de verticalização “sobre” ele, extrapolando limitações urbanísticas da ZO3-Subzona 1: o I.A. máx., atualmente idêntico ao I.A. básico, de 2 passará a 6,29, e a altura máxima, de 48m a 9710m.

Referências

- AALBERS, M. B. (2016). “Regulated deregulation”. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (eds.). *Handbook of Neoliberalism*. Londres, Routledge. Disponível em: https://www.academia.edu/11365910/Regulated_Deregulation_chapter_in_Handbook_of_Neoliberalism. Acesso em: 2 jul 2020.
- BIASOTTO, R.; OLIVEIRA, F. L. de (2011). “O acesso à terra urbana urbanizada nos planos diretores brasileiros”. In: MONTADON, D. T.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- BRASIL (2008). *Estatuto da Cidade*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>. Acesso em: 2 jul 2020.

- BRASIL, A.; CAPASSO, M. M.; CAVALCANTI, E. (2017). A mercantilização do espaço urbano em Fortaleza: instrumentos urbanísticos como meio de promoção de negócios imobiliários em detrimento da democratização do espaço urbano. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR – DESENVOLVIMENTO, CRISE E RESISTÊNCIA: QUAIS OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL? *Anais...* São Paulo, Enanpur. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.4/ST%203.4-01.pdf. Acesso em: 2 jul 2020.
- CASTILHO, J. R. F. (2010). *Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino*. São Paulo, Pillares.
- CULLINGWORTH, J. B. (2005). *The political culture of planning. American land use planning in comparative perspective*. Nova York e Londres, Routledge.
- FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2020). *Fipezap: índice de preços de imóveis anunciados – venda residencial*. Disponível em: <https://www.fipe.org.br/pt-br/publicacoes/relatorios/#relatorio-fipezap&fipezap>. Acesso em: 2 jul 2020.
- FREITAS, C. F. S.; PEQUENO, R. (2012). Desafios para a implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 485-505. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14819/10809>. Acesso em: 2 jul 2020.
- GOMES, M. P. C. (2006). *O plano diretor de desenvolvimento urbano – após o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, s.e. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2013/01/Plano_Diretor_Developmento_Urbano.pdf. Acesso em: 2 jul 2020.
- LAGE, M.; LIMA, P.; NASSIF, T.; PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. V. (2018). “Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos”. In: ROLNIK, R.; SANTORO, P. F.; NASCIMENTO, D. M.; FREITAS, D. M.; RENA, N. S. A.; PEQUENO, L. R. B. (orgs.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAU-USP. Disponível em: https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital_virt_low.pdf. Acesso em: 26 jun 2020.
- Lei complementar n. 62 de 2 de fevereiro de 2009 (2009, 13 março). Plano Diretor Participativo. *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LVI, n. 14.020.
- Lei complementar n. 79 de 7 de maio de 2010 (2010, 13 maio). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LVII, n. 14.301.
- Lei complementar n. 101 de 30 de dezembro de 2011 (2012, 20 novembro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.919.
- Lei complementar n. 108 de 30 de maio de 2012 (2012, 14 junho). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.812.
- Lei complementar n. 142 de 14 de março de 2013 (2013, 15 março). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LX, n. 14.997.
- Lei complementar n. 202 de 13 de maio de 2015 (2015, 18 maio). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.523.
- Lei complementar n. 236, de 11 de agosto de 2017 (2017, 11 agosto). Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXIII, n. 16.078.
- Lei complementar n. 243, de 21 de dezembro de 2017 (2017, 29 dezembro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXIII, n. 16.171.

- Lei complementar n. 250, de 3 de julho de 2018 (2018, 12 julho). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXIV, n. 16.299.
- Lei complementar n. 277, de 23 de dezembro de 2019 (2019, 27 dezembro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXV.
- Lei complementar n. 281, de 23 de dezembro de 2019 (2019, 27 dezembro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.658.
- Lei complementar n. 282, de 23 de dezembro de 2019 (2019, 27 dezembro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.658.
- Lei complementar n. 285, de 27 de dezembro de 2019 (2019, 30 dezembro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXV, n. 16.659.
- Lei complementar n. 287, de 6 de janeiro de 2020 (2020, 24 janeiro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXVI, n. 16.676.
- Lei n. 7.061, de 16 de janeiro de 1992 (1992). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano*. Fortaleza, CE. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/servicos/PDDUFOR---1992.pdf>. Acesso em: 2 jul 2020.
- Lei n. 7.987, de 23 de dezembro de 1996 (2010). *Lei de Uso e Ocupação do Solo*, consolidada em setembro de 2006, atualizada em agosto de 2010, contendo as Leis de alteração e Decretos de regulamentação de novas atividades. Fortaleza, CE. Disponível em: https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/lei_complementar_n_7_987_de_23_de_dezembro_de_1996_consolidada_em_setembro_de_2006.pdf. Acesso em: 2 jul 2020.
- Lei ordinária n. 10.335, de 1º de abril de 2015 (2015, 9 abril). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.499.
- Lei ordinária n. 10.431, de 22 de dezembro de 2015 (2015, 30 dezembro). *Diário Oficial do Município*. Fortaleza, CE, ano LXI, n. 15.678.
- MEIRELLES, H. L. (2008). *Direito Municipal*. São Paulo, Malheiros.
- PEQUENO, R.; ROSA, S. V. (2016). O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 191-216. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2016-3509/19153>. Acesso em: 2 jul 2020.
- PMF – PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (2015). *Relatório das zeis*. Fortaleza, Instituto de Planejamento de Fortaleza. Disponível em: https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_relatorio-das-zeis_14-10-2016.pdf. Acesso em: 2 jul 2020.
- RESOLUÇÃO n. 34, de 1º de julho de 2005 (2005, 14 julho). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, ano CXLII, n. 134, p. 89. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/07/2005&jornal=1&pagina=89&totalArquivos=184>. Acesso em: 2 jul 2020.
- RIBEIRO, L. C. Q. (2020). “Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses”. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles.
- RUFINO, B. (2016). *Incorporação da metrópole: transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI*. São Paulo, Annablume.

SECRETARIA DE FINANÇAS DE FORTALEZA – Sefin (2016). *Imposto de Transmissão de Bens Imóveis* (ITBI) [Banco de Dados].

SOUZA, M. L. (2004). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

SOUZA, M. A. A. (1994). *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo*. São Paulo, Hucitec e Edusp.

VILLAÇA, F. (2005). *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, Edição do autor. Disponível em: <http://docplayer.com.br/3158493-Flavio-villaca-as-ilusoes-do-plano-diretor.html>. Acesso em: 2 jul 2020.

Texto recebido em 14/jul/2020
Texto aprovado em 20/out/2020

Operações Urbanas Consorciadas em Balneário Camboriú: o desvirtuamento do solo criado

Urban Consortium Operations in Balneário Camboriú: the distortion of the principle of solo criado

Marina Toneli Siqueira [I]
Carolina Silva e Lima Schleder [II]

Resumo

Operações urbanas consorciadas (OUC) foram popularizadas nos planos diretores pós-Estatuto da Cidade, principalmente pela promessa de convergir interesses públicos e privados na implantação de grandes projetos urbanos. O instrumento baseia-se no princípio do solo criado, compartilhando custos e benefícios do desenvolvimento urbano e regularizando a oferta de incentivos ao mercado imobiliário por meio de contrapartidas. Entretanto, seus resultados são polêmicos e ainda pouco explorados em municípios de menor porte. O caso de Balneário Camboriú, objeto desta pesquisa, demonstra o desvirtuamento do solo criado ao permitir a utilização do potencial construtivo gerado pela OUC fora de seu perímetro. Consolidando frentes de expansão imobiliária, o instrumento vem colaborando com a verticalização local e pouco gerou de contribuições para a cidade como um todo.

Palavras-chave: solo criado; operações urbanas consorciadas; planos diretores; estatuto da cidade; Balneário Camboriú/SC.

Abstract

Urban Consortium Operations (UCO) were popularized in Brazilian master plans after the enactment of the City Statute, mainly because of their promise of converging public and private interests in the implementation of large urban projects. This instrument is based on a principle known as solo criado: the separation between building rights and property rights, distributing the costs and benefits of urban development and regularizing the offer of incentives to the real estate market by demanding counterparts. Nevertheless, its results are polemical and have been little explored in smaller municipalities. The case of Balneário Camboriú (Southern Brazil), the object of this research, demonstrates the distortion of the solo criado principle by allowing the utilization of the construction potential generated by the UCOS outside the perimeter of the projects. Consolidating real estate expansion fronts, the instrument contributes to local high-rise building and has not generated many benefits to the city as a whole.

Keywords: solo criado; urban consortium operations; master plans; City Statute; Balneário Camboriú/State of Santa Catarina.



Introdução

Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) são parcerias público-privadas para a implementação de grandes projetos urbanos. Por um lado, elas objetivam realizar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental a partir da venda de benefícios construtivos. Por outro, esses benefícios construtivos significam a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo; alterações das normas edículas; regularização de construções, reformas ou ampliações; entre outros. A utilização de formas similares de parcerias público-privadas no desenvolvimento urbano antecede o Estatuto da Cidade. No entanto, a lei federal regulamentou esse instrumento e expandiu sua utilização para cidades de menor porte. Assim, se a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes, entre outros, aumentou a utilização dos instrumentos do Estatuto nos municípios brasileiros, este também parece ser o caso das OUCs.

A perspectiva do cumprimento de uma agenda de interesses públicos a partir de recursos que seriam outrora capturados privadamente é o aspecto mais destacado das OUCs. Entretanto, o controle social, o equilíbrio da expansão urbana e o atendimento obrigatório das populações diretamente atingidas pelo projeto são alguns de seus aspectos mais polêmicos. Entre as OUCs mais conhecidas restam dúvidas sobre os seus reais beneficiários e se elas não seriam somente operações imobiliárias. Para além das grandes metrópoles nacionais, no entanto, ainda falta avaliar a sua capacidade de implementação em cidades com porte menor, bem como o impacto nelas

gerado. Nesta pesquisa, analisamos o caso de Balneário Camboriú e das três OUCs já implantadas na cidade.

Localizada no litoral norte de Santa Catarina, Balneário Camboriú é conhecida, entre outros aspectos, pelas belezas naturais que atraem os turistas e pelo *skyline* peculiar com algumas das edificações mais altas do País, resultado da legislação urbana permissiva, do mercado imobiliário ativo e do grande número de segundas-residências e unidades para aluguel, entre outros. O Plano Diretor atual da cidade, elaborado em 2006, é o primeiro a introduzir os instrumentos do Estatuto da Cidade e as operações urbanas. Desde então, foram implantadas três OUCs na cidade, com resultados práticos passíveis de análise. Para tanto, este trabalho realizou análise de documentos do plano diretor e legislações específicas; pesquisa de arquivo com os dados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú; mapeamentos espaciais e visitas a campo. Como resultado, tem-se uma análise crítica do instrumento e de suas possibilidades de aumento do potencial construtivo na cidade como um todo, ao permitir a utilização dos incentivos ao mercado imobiliário fora do perímetro original do projeto.

Para explicar esse impacto das OUCs, o artigo está organizado em cinco seções incluindo a presente introdução e as considerações finais. Na próxima seção, o instrumento OUC é identificado a partir do princípio do solo criado e do compartilhamento das responsabilidades do desenvolvimento urbano. Para além das grandes metrópoles nacionais, a terceira seção apresenta a cidade de Balneário Camboriú e a história de seu planejamento urbano, em especial o plano diretor atual da cidade que introduz as OUCs localmente. Na quarta

seção, as três OUCs são analisadas em seus aspectos normativos, funcionamentos efetivos e impactos sociais. Destaca-se que, embora os recursos arrecadados tenham sido utilizados no perímetro e nas obras previstas nas leis específicas, a conversão dos Cepacs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) em benefícios construtivos pode ser realizada em localizações fora do projeto e, portanto, em desacordo com o Estatuto da Cidade. Como considerações finais, a experiência de Balneário Camboriú demonstra o desvirtuamento do princípio do solo criado, uma vez que o uso mais intensivo do solo não é gerado na mesma localização dos investimentos das OUCs. Ainda, os investimentos são majoritariamente obras viárias, resultando em poucos benefícios para a cidade como um todo ou que atinjam os objetivos mais amplos de melhorias sociais e/ou valorização ambiental, tal como previsto pelo Estatuto da Cidade.

As OUCs e o compartilhamento das responsabilidades pelo desenvolvimento urbano

O Estatuto da Cidade (lei federal n. 10.257 de 2001) representa uma conquista para o planejamento urbano brasileiro. Nosso processo de urbanização produziu problemas urbanos intensos e com seus efeitos mais perversos recaindo naqueles grupos socialmente vulneráveis. São cidades marcadas pela desigualdade e segregação socioespacial; pelo déficit habitacional e pela habitação precária; pelos problemas de mobilidade e pela falta de infraestrutura urbana no geral; pela degradação ambiental e destruição do patrimônio histórico

(material e imaterial); pelo desrespeito à legislação urbanística e aos códigos de obras que atinge todos os grupos sociais e produz uma cidade muito diversa daquilo que foi efetivamente planejado. De fato, a história do planejamento urbano brasileiro e nosso processo de urbanização são bastante diversos e, para que isso não aconteça com o legado do Estatuto da Cidade, é preciso avaliar sua implementação e os impactos gerados por seus instrumentos localmente (Villaça, 1999; Maricato, 2000).

Depois do histórico do movimento pela reforma urbana e da longa discussão por uma solução pactuada (Bassul Jr., 2002), a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, respondeu à demanda por uma legislação federal de planejamento urbano baseada nos princípios da função social da cidade e da propriedade e de sua gestão democrática a partir da participação social. Alguns dos instrumentos previstos são obrigatórios, como a elaboração de planos diretores participativos para as cidades com mais de vinte mil habitantes e pertencentes a regiões metropolitanas, entre outros critérios. Entretanto, a maior parte dos instrumentos previstos é de ordem facultativa, e cabe aos municípios, como entes federativos responsáveis pela política urbana, avaliar a pertinência e a implementação deles. Esse é o caso das OUCs.

As operações urbanas são definidas pelo Estatuto da Cidade como

o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Brasil, 2001)

Entretanto, a sua utilização é anterior à legislação federal, com casos em São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Natal abrindo o debate sobre o balanceamento do desenvolvimento urbano a partir do compartilhamento dos custos da implementação de grandes projetos urbanos. Esse compartilhamento é realizado com a definição de um plano urbanístico para um perímetro específico no qual benefícios são outorgados e contrapartidas são esperadas dos investidores privados. Por um lado, entre os benefícios podem estar previstas a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias; a regularização de construções, reformas ou ampliações; e a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais. Por outro, as contrapartidas podem exigir obras diretas, o pagamento de outorga onerosa ou a compra de certificados financeiros equivalentes aos benefícios construtivos ofertados, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). Os recursos arrecadados somente podem ser utilizados na própria OUC, fazendo deste o princípio mais atrativo do instrumento: a sua viabilidade econômica ou ao menos a possibilidade de realizar uma agenda pública com menor custo aos cofres municipais. Dessa forma, as OUCs realizariam a captura da “mais-valia fundiária” gerada pelos investimentos públicos (Santoro, 2004; Smolka, 2014).

Os investimentos públicos e privados realizados em uma OUC têm um efeito direto na valorização dos produtos imobiliários localizados em seu perímetro e entorno. Se é fato que terrenos de mesmo tamanho e condições de construção podem atingir preços diversos se localizados em contextos urbanos

diferentes, a sua localização é um fator fundamental na sua valorização. Embora condições naturais possam garantir o monopólio de vistas privilegiadas e acesso a recursos, a localização é um produto criado histórica e coletivamente a partir de investimentos públicos e privados na produção do espaço urbano. Portanto, se em um plano urbanístico estão previstas “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, como objetiva as OUCs, de acordo com o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), está claro que haverá a valorização das propriedades incluídas no perímetro e no entorno imediato de uma operação. Além disso, se essas obras são majoritariamente públicas, isso significa que investimentos realizados pelo Estado estão sendo apropriados privadamente por proprietários fundiários e agentes imobiliários e, não à toa, existem tantas acusações de favorecimentos e corrupção no processo de desenvolvimento urbano brasileiro.

Ainda, um outro impacto na valorização dos terrenos é arcado com recursos públicos: o uso mais intensivo da terra urbana. Na legislação urbanística brasileira, a definição do uso e do que é possível construir em um terreno é dada pelo zoneamento e pelos índices urbanísticos, como o número máximo de pavimentos, pela taxa de ocupação do lote e, em especial, pelo coeficiente ou índice de aproveitamento. Esse coeficiente de aproveitamento é um valor numérico que, multiplicado pela área de um terreno, representa quantos metros quadrados é possível construir naquele mesmo terreno. Portanto, se o índice de aproveitamento é um, significa que somente é possível construir uma vez a área do terreno; se o índice é dois, duas vezes; e assim por diante. Qualquer índice acima de um, no entanto, significa construir mais do que a metragem original do terreno, ou seja,

em um solo virtual e que foi criado pelos índices urbanísticos das leis de uso e ocupação do solo. Esse *solo criado*, como definido pelo Estatuto da Cidade, representa a possibilidade também de lucros maiores para investidores e proprietários imobiliários ao aumentar a área de construção final.

O solo criado, portanto, gera um uso mais intensivo do terreno, das infraestruturas e dos serviços urbanos. No processo de desenvolvimento urbano brasileiro, a responsabilidade na adequação dessa infraestrutura e dos serviços urbanos tem recaído majoritariamente sobre os órgãos públicos, e isso significa que é a sociedade brasileira como um todo que vem arcando com esses custos. No entanto, o Estatuto da Cidade permite a cobrança por esse uso mais intensivo do lote como forma de adequar infraestrutura e serviços urbanos, bem como investir no desenvolvimento urbano como um todo. Esse instrumento é conhecido como *outorga onerosa do direito de construir* (Osório, 2002).

Nesse sentido, o proprietário fundiário tem a propriedade de um terreno, e as leis de uso e ocupação do solo usualmente refletem essa propriedade ao garantir um direito de construção igual à área original do terreno, ou seja, um coeficiente de aproveitamento igual a um. Para construir acima desse coeficiente de aproveitamento básico, é necessário pagar pelo direito de construção e pelo uso mais intensivo do terreno, isto é, pelo solo criado. Finalmente, a outorga onerosa pode se referir à alteração de uso, também considerando a valorização esperada, a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperada em cada área.

Em todas as situações, como imposto pelo Estatuto da Cidade, a fórmula de cálculo

para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário devem ser estipulados em lei municipal. Em se tratando de terrenos localizados em uma OUC, é aplicada uma outorga onerosa específica e diferente do resto da cidade.

Segundo o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), a OUC deve ser aprovada em uma lei específica na qual são expostos os objetivos da operação; a área a ser atingida e seu plano de ocupação; o estudo prévio de impacto de vizinhança; a forma de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pelo projeto; e uma forma de controle social da operação. Em especial, essa lei deve expor os incentivos e as contrapartidas esperadas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados. Podem estar previstos, como já mencionado, incentivos para a utilização de tecnologias visando à redução de impactos ambientais, a regularização de construções e a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias. Poderia ser possível, por exemplo, realizar a alteração de uso residencial para comercial, realizar remembramentos e desmembramentos e construir edificações mais altas, com maior ocupação do terreno e maior coeficiente de aproveitamento. Essas alterações nas normas urbanísticas na área da operação, assim como o seu plano de investimentos, resultariam na valorização imobiliária mencionada acima e naqueles ganhos apropriados privadamente e que, portanto, devem ser objeto de contrapartidas.

As contrapartidas de uma operação urbana podem ser obras diretas, como a adequação do sistema viário, a construção de uma praça ou de unidades de habitação de

interesse social. Uma OUC também pode prever contrapartidas na forma de pagamentos financeiros, isto é, outorga onerosa do direito de construir e/ou de alteração de uso. Entretanto, ao invés dos recursos arrecadados irem para um fundo municipal de urbanização, eles devem ser utilizados obrigatoriamente no perímetro da OUC e para atingir os objetivos expostos na lei específica do projeto. Finalmente, as contrapartidas exigidas em uma OUC podem ser viabilizadas na forma de Cepacs, títulos financeiros que são convertidos nos benefícios construtivos no perímetro específico de uma operação e que podem ser comercializáveis publicamente em leilão e, posteriormente, em mercados secundários. Os recursos arrecadados também somente podem ser utilizados naquela mesma OUC e nos objetivos previstos em sua lei específica, como estipulado pelo Estatuto da Cidade.

Esse mecanismo de funcionamento das OUCs com a captura da valorização imobiliária ou do solo criado para o cumprimento de um projeto urbano específico faz com que o instrumento seja atraente para as municipalidades e venha se popularizando nos planos diretores pós-Estatuto da Cidade. Em pesquisa realizada com 526 leis de Planos Diretores de municípios de diferentes portes e estados no País, encontrou-se a incorporação do instrumento em 71% dos casos (Santos Jr. e Montandon, 2011). Já na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015), elaborada pelo IBGE (2015), 74,8% dos municípios brasileiros responderam afirmativamente para a presença de OUCs. Ainda, em pesquisa sendo atualmente desenvolvida com participação das autoras, foi realizada a leitura qualitativa dos planos diretores dos municípios com mais 100 mil habitantes e que haviam respondido

afirmativamente à pesquisa Munic 2015 para a presença de OUCs. Foi encontrado que 161 de 210 municípios (76,67%), de fato, previam o instrumento em seus planos diretores. Esses municípios englobam realidades muito diversas, como é o caso de Paragominas, no Pará, com população estimada em 111.764 habitantes e plano diretor aprovado em 2006, com a previsão de OUCs em “Área Especial de Expansão”. Essa realidade socioespacial de Paragominas é muito diferente daquela vivenciada no Rio de Janeiro e em São Paulo, municípios de maior porte e que já possuem experiência com o instrumento. São justamente nessas metrópoles nacionais que se encontram os casos mais conhecidos de OUCs e que são utilizados tanto na sua crítica (Fix, 2001; Maricato e Ferreira, 2002), quanto naqueles trabalhos que enfatizam os potenciais do instrumento (Maleronka e Hobbs, 2017; Sandroni, 2008). Entretanto, essa popularização das operações pós-Estatuto impõe o questionamento sobre o efeito que uma OUC poderia ter na diversidade de cidades brasileiras. Esta pesquisa versa sobre um desses casos fora das capitais estaduais e dos municípios de maior porte, a cidade de Balneário Camboriú, em Santa Catarina.

Balneário Camboriú: o desenvolvimento urbano atrelado ao turismo

Balneário Camboriú é uma cidade do litoral norte catarinense, com aproximadamente 142.295 habitantes, segundo estimativa do IBGE para 2019.¹ Apesar de ser uma cidade de médio porte, sua densidade populacional, em 2010, era de aproximadamente 2.337,67 hab./km²,

a maior do estado de Santa Catarina. A área de 45,214 km² que já abriga essa densidade de moradores permanentes também recebe um grande número de visitantes e moradores sazonais no período da alta temporada do verão. Ou seja, o inchaço populacional que ocorre nesses meses também acaba por influenciar o traçado urbano e o padrão arquitetônico da cidade como um todo e durante todo o ano.

De fato, Balneário Camboriú, além das belezas naturais e da atividade turística, também é conhecida pelo padrão morfológico caracterizada por prédios com grande número de pavimentos, alguns dos mais altos do Brasil. As mídias populares divulgam que 8 dos 10 prédios mais altos do País entregues e/ou em construção estão localizados na cidade (Luciano, 2017). Por um lado, é importante ressaltar que, além da alta densidade demográfica, a alta taxa de domicílios desocupados também contribui para os elevados gabaritos presentes na cidade e, em especial, na Praia Central. Nesse sentido, em 2010, a taxa de domicílios ocupados era apenas 60% do total de domicílios particulares permanentes (IBGE, 2010), e isso significa um grande número de segundas residências, unidades de veraneio e/ou para investimento, como aluguel para turistas. Além disso, a legislação urbana local e o processo de urbanização da cidade contribuem para o seu *skyline* peculiar.

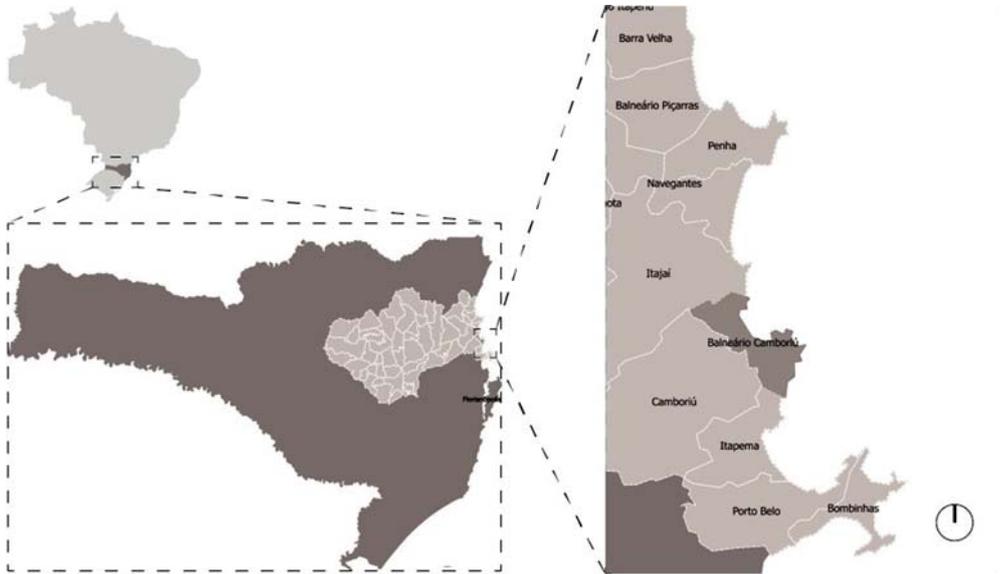
O processo de urbanização do território que hoje é delimitado como Balneário Camboriú teve início na década de 1940. Essas ocupações se concentravam em uma pequena porção da Praia Central, já sendo caracterizadas por segundas residências e especialmente para o veraneio de moradores de outras regiões do estado de Santa Catarina (Skalee, 2008). Esse processo de ocupação se intensificou com

a criação de loteamentos nas décadas seguintes, e, em 1964, ocorreu a emancipação do distrito da Praia de Camboriú do município de Camboriú. A sua identidade turística se consolidou com a construção da BR-101, na década de 1970, conectando o município ao resto do País e mesmo com países vizinhos na América do Sul, que passam a “veraneiar” também nos balneários catarinenses.

Em 1970, com o avanço da ocupação e a emancipação do município, o primeiro Plano Diretor de Balneário Camboriú é aprovado. Naquele momento já existiam edifícios com 18 pavimentos na Praia Central. No segundo Plano Diretor da cidade, aprovado em 1989, surge a primeira restrição de gabarito na Praia Central, com limitada pela inclinação de 70° do eixo da rua. Dessa forma, era a largura da via que determinava a altura das edificações, pelo cone de ventilação e insolação. Nas legislações que se sucederam, a limitação de gabarito manteve-se a mesma nas zonas mais próximas à Praia Central (ZACCS de I a III). Assim, nessas áreas de maior interesse do mercado imobiliário, o número de pavimentos é estipulado pelo eixo da via, enquanto a maioria dos outros zoneamentos mais afastados da praia tem o tradicional limite de gabarito por número de andares.

No entanto, o gabarito máximo da Praia Central salta de 18 pavimentos, na década de 1970, para 48 pavimentos, em 2013 (Beuting e Martins, 2016). Isso foi possível porque, além dos últimos ciclos de crescimento econômico, de expansão do mercado imobiliário e da própria promoção da cidade para o turismo, de fato, a atual legislação de uso e ocupação do solo é a mais permissiva até hoje. Na lei n. 2.794, de 2008, é estipulado que o coeficiente de aproveitamento máximo pode

Figura 1 – Localização do município de Balneário Camboriú



Fonte: elaboração própria com base em *shapefiles* do IBGE.

Figura 2 – Vista da Praia Central



Fonte: acervo pessoal.

atingir 6, e é prevista uma densidade máxima de 1.170 habitantes por hectare, permitindo, assim, um uso intenso do solo urbano. Ainda, atualmente, são utilizados diferentes instrumentos urbanísticos para o incremento do potencial construtivo, como a outorga onerosa e as OUCs. Esses instrumentos foram introduzidos na cidade e regulamentados pelo Plano Diretor de 2006.

O Plano Diretor de 2006 (lei municipal 2.686 de 2006) é o primeiro aprovado após o Estatuto da Cidade. É importante ressaltar que existia a obrigatoriedade de elaboração de um plano para a cidade até o final daquele mesmo ano, prazo dado pela legislação federal para adequação dos municípios, e que esse processo de planejamento deveria contar com participação popular. No entanto, de acordo com Moraes et al. (2010), o processo não tinha se iniciado até outubro de 2006, evidenciando um plano pouco participativo e sem a intenção de elucidar a população da cidade. Considerando que o plano diretor aprovado inclui instrumentos complexos do Estatuto da Cidade e que foram colocados em prática atualmente, é questionável a influência e o esclarecimento que a população local teve acerca do texto de lei e, portanto, do desenvolvimento da cidade. No entanto, ao explicar a função da legislação, a Prefeitura ressalta a redução dos custos operacionais e de investimentos, bem como a garantia da propriedade privada.² Assim, percebe-se a importância da participação do mercado imobiliário na política urbana, nos instrumentos de planejamento efetivamente implementados na cidade e que compartilham os custos e os benefícios da urbanização, como é o caso das operações urbanas.

No texto da lei do Plano Diretor, as OUCs são apresentadas de forma descritiva e são

identificadas zonas (Áreas Especiais de Interesse Urbanístico) para a sua implantação ao invés de perímetros específicos. Essas áreas são: Zona de Ambiente Construído Consolidado – ZACC I, II e III; Zona de Atividade Vocacionada – ZAV I e II; Zona de Ocupação Restritiva – ZOR I e II; e, Zona de Ambiente Construído Secundário – Zacs. Ainda, é estipulado que não é possível realizar transferências de potencial construtivo de outras áreas para imóveis no perímetro da OUC. Já o art. 164 da mesma lei estipula que a Lei de Uso e Ocupação do Solo local estabelecerá os coeficientes mínimos, básicos, máximos e máximo para operações urbanas. Ou seja, embora seja reafirmada a necessidade de lei específica para o estabelecimento da operação, os coeficientes máximos das OUCs já são estipulados por lei que regula a cidade como um todo. Esse aspecto é importante porque o art. 162 da lei do Plano Diretor afirma que esse máximo para operações urbanas “deverá ser definido para as macrozonas que tenham disponibilidade de infraestrutura, que não modifiquem a paisagem urbana já consolidada e que não gerem grandes impactos no tráfego” (BC, 2006).

Dessa forma, o potencial adicional de construção de uma OUC pode ser utilizado em diferentes zonas urbanas e não necessariamente no seu próprio perímetro. De fato, com três OUCs já aprovadas em Balneário Camboriú, em nenhuma delas aconteceu a vinculação dos Cepacs a um projeto localizado na área da própria OUC. Pelo contrário, os seus perímetros se restringem à área de impacto das obras públicas planejadas, como será visto a seguir. Ou seja, o uso mais intensivo do solo criado pela OUC é em outras áreas da cidade, e o princípio do compartilhamento dos custos da urbanização gerada por esse uso mais intensivo

do solo parece desvirtuado em Balneário Camboriú. Esse mecanismo de funcionamento será aprofundado a partir da experiência específica dessas operações.

OUCs em Balneário Camboriú: financiando obras viárias e adensando a cidade

Existem três OUCs já implantadas ou em implantação em Balneário Camboriú (Figuras 3 e 4). Como já mencionado, se, no Plano Diretor de 2006, é aberta a possibilidade de uso

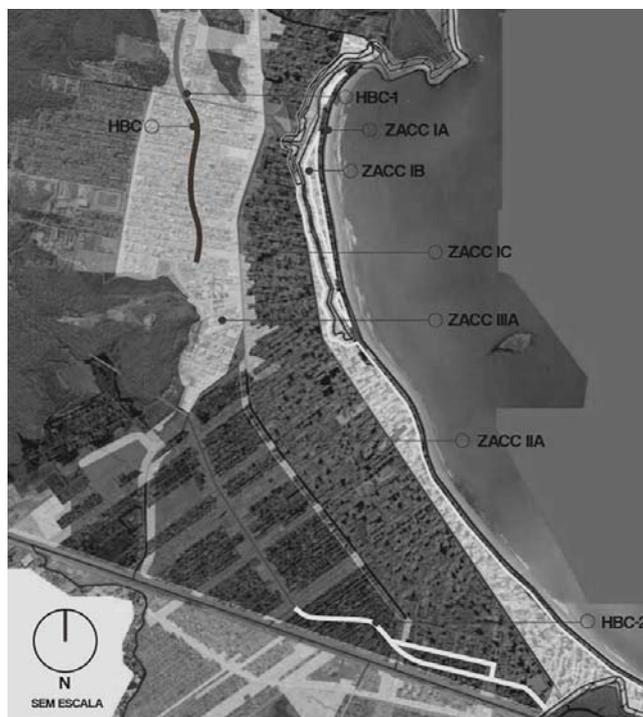
do instrumento, nenhum perímetro de OUC havia sido especificado naquele documento, apenas zonas possíveis de implementação. É na lei de zoneamento, uso e ocupação solo (lei n. 2.794/2008) que é possível encontrar a indicação de sete OUCs na cidade. Ainda, embora sejam previstas leis específicas para o estabelecimento de seus projetos, é importante ressaltar que a grande maioria das propostas presentes na lei de zoneamento indica obras de caráter viário como objetivo principal dos projetos, e, de forma mais genérica, é mencionada a utilização do instrumento também para a criação de espaços públicos de uso institucional.

Figura 3 – Localização das vias e pontos de interesse para as OUCs de Balneário Camboriú – 2020



Fonte: elaboração própria a partir da legislação específica das OUCs e de imagem disponibilizada pelo geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.

Figura 4 – Localização das OUCs e o zoneamento urbano – 2020



Fonte: elaboração própria a partir da legislação específica das OUCs e de imagem disponibilizada pelo geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.

A primeira OUC, denominada Humanizando Balneário Camboriú, é aprovada por lei específica em 25 de janeiro de 2011 (lei n. 3237/2011). Os objetivos dessa OUC, de acordo com a legislação, são: a implantação de equipamentos estratégicos; a melhoria da rede de transporte público; a implantação de espaços públicos; e a melhoria e a ampliação da infraestrutura e da rede viária municipal. As obras específicas previstas na operação são a criação da avenida Martin Luther e a implantação de iluminação, tratamento paisagístico, ciclovias e sistemas de drenagem auxiliares, bem como a criação da Praça do

Cidadão, adicionada ao plano de investimentos somente em 2018 (lei n. 4.117/2018). De fato, observando o plano de investimentos e as obras realizadas, percebe-se que a operação pouco passou da abertura da via e suas obras auxiliares. O próprio perímetro delimitado para a operação (Figura 5) demonstra essa situação, com a área da OUC correspondendo às edificações existentes no local previsto para a futura implantação da avenida. Não à toa, portanto, a grande maioria dos gastos da operação é proveniente da desapropriação de residências, representando mais de 90% dos valores, segundo os relatórios da Prefeitura.³

Figura 5 – Perímetro da OUC Humanizando Balneário Camboriú antes (2011) e após as obras (2015)



Fonte: elaboração própria a partir da lei municipal n. 3237/2011 e de imagem disponibilizada pelo geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.

O Bairro das Nações, no qual se localiza a operação, é de caráter predominantemente residencial com alguns comércios de pequeno porte, como lojas, farmácias e minimercados. O zoneamento vigente em todo o perímetro da OUC é de ZACC IIIA (ver Figura 4), com limitação de gabarito de 3 pavimentos. Entretanto, nenhum dos benefícios construtivos da operação foi utilizado nesse perímetro, sendo aplicados exclusivamente em outras áreas zoneadas como ZACC IA, ZACC IB e ZACC IC. Isso é possível porque o perímetro da operação diz respeito ao plano de obras previsto e à área de investimentos dos recursos arrecadados. Além disso, como já mencionado, a legislação local prevê que os benefícios construtivos estipulados pela OUC possam ser utilizados em outras áreas da cidade, segundo os coeficientes

máximos estipulados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do município e os coeficientes de conversão de cada zona.

O financiamento da OUC é proveniente da venda de outorga onerosa que, embora denominados certificados de potencial adicional de construção, difere muito dos Cepacs utilizados em São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba. Nesse caso, não houve leilão e, sim, a venda direta aos interessados, de acordo com os limites previstos na lei. O método de cálculo é parecido nas três operações de Balneário Camboriú, como regulamentado pela lei complementar n. 3 de 5 de outubro de 2010 e baseado no custo estimado das obras.

O potencial construtivo adicional total da operação é, então, definido pelo resultado da divisão do investimento financeiro total

previsto para a OUC (custo) por 20% do custo unitário básico da construção civil de Santa Catarina (CUB/SC), de dezembro de 2010, para a primeira operação, e o CUB/SC, de dezembro de 2013, para as operações subsequentes, considerados pela legislação como o “valor padrão médio de correção”.⁴ Essa divisão gera uma área, e, em cada uma das zonas, o estoque é o produto dessa área por um fator de conversão social (denominado FCA).

O fator de conversão social procura garantir que as zonas mais valorizadas tenham o valor mais elevado de outorga, isto é, o valor do metro quadrado adicional mais caro ou que um Cepac resulte em um número menor de metros quadrados a serem construídos. Assim, na área da OUC, o FCA é igual a um, podendo ser construída toda a metragem disponibilizada pelo projeto, enquanto, nas áreas mais valorizadas da cidade, ele decresce, significando um potencial de construção menor.

A aplicação da fórmula inversa gera, portanto, o custo da outorga para o investidor imobiliário: é o produto entre a metragem requerida e o valor padrão de correção, dividido pelo FCA. As solicitações de metragem

são catalogadas na Prefeitura como múltiplas do CUB/SC da data de referência da operação (dezembro de 2010 ou 2013, dependendo do projeto), mas são cobradas, utilizando-se o valor do mês de pagamento, ou seja, o CUB/SC atualizado.

Esses cálculos para o projeto OUC Humanizando Balneário Camboriú estão descritos no Anexo 1 do decreto 6050, de janeiro de 2011. Embora o cálculo para os estoques máximos da OUC inicialmente tivesse utilizado o valor do investimento financeiro total de R\$34.959.519,07 (custo), nesse documento é estimado que o valor do investimento seria mais de R\$68 milhões, e esse é o total considerado para o cálculo do estoque máximo da OUC e para a venda de Cepacs, resultando em um maior potencial do que o originalmente previsto. Assim, os R\$68.028.193,47 foram divididos por 207,74 R\$/m² (o valor padrão médio de correção ou 20% do CUB/SC de dezembro de 2010), gerando 327.461,65218 m² totais nessa OUC. Para converter para cada uma das zonas, foram utilizados os FCAs e as expectativas de potencial adicional de construção e contrapartida financeira indicados na Tabela 1.

Tabela 1 – FCAs, potencial adicional e contrapartida financeira esperada na OUC Humanizando Balneário Camboriú

Zona	FCA	Potencial adicional (m ²)	Contrapartida financeira total (R\$)	Valor do m ² (R\$/m ²)
ZACC IA	0,12571	41.165,20	68.028.193,47	1.652,56
ZACC IB	0,27154	88.918,94	68.028.193,47	765,05
ZACC IC Frente av. Brasil	0,27154	88.918,94	68.028.193,47	765,05
ZACC IC Meio de quadra	0,52218	170.993,93	68.028.193,47	397,83
ZACC IC Frente 3ª avenida e Estado	0,56570	185.245,06	68.028.193,47	367,23

Fonte: elaboração própria com base no Relatório de acompanhamento OUC-HBC (BC, 2013).

De acordo com os relatórios públicos (Tabela 2), foram arrecadados R\$66.606.993,47 na OUC Humanizando Balneário Camboriú, um pouco menos do valor total estimado para as obras. No entanto, o custo efetivo foi de R\$40.511.486,72, mais próximo do previsto inicialmente e um valor bastante inferior ao arrecadado. Os R\$20 milhões remanescentes foram remanejados pela lei n. 4.117, de 2014, para a segunda Operação Urbana Consorciada do município, intitulada Humanizando Balneário Camboriú 1 ou HBC-1.

A segunda OUC na cidade, Operação Urbana Consorciada HBC-1, foi aprovada pela lei

n. 3.657, em 25 de fevereiro de 2014, e tem como objetivo o prolongamento da via criada pela primeira operação da cidade. Essa também é uma área majoritariamente residencial, unifamiliar e zoneada como ZACC-III A. As únicas obras aprovadas são de cunho viário, com adequação de passeios, drenagem e tratamento paisagístico. O custo da OUC está estimado em pouco mais de R\$ 38 milhões (Tabela 3), sendo R\$ 20 milhões desse total já repassados da operação anterior, como mencionado. Desde 2014, a Prefeitura não apresentou nenhum relatório de acompanhamento dessa OUC, não existindo qualquer registro de venda de Cepacs até o momento.

Tabela 2 – Utilização dos recursos da OUC Humanizando Balneário Camboriú (até agosto/2019)⁵

Descrição	Valor estimado – R\$	Custo efetivo – R\$
Obras	11.205.020,95	2.792.098,41
Iluminação pública	357.499,80	108.465,64
Desapropriações	54.870.544,76	37.574.922,67
Divulgação e medidas preventivas	173.927,96	36.000,00
Total geral	66.606.993,47	40.511.486,72

Fonte: elaboração própria com base no Relatório de acompanhamento OUC-HBC (BC, 2013).

Tabela 3 – Investimentos da OUC HBC-1 (até agosto/2019)

Descrição	Valor estimado – R\$
Obras	5.420.566,92
Iluminação pública	980.000,00
Desapropriações	28.091.288,72
Divulgação e medidas preventivas	344.918,46
Contrapartida social	3.449.184,56
Total geral	38.285.948,66

Fonte: elaboração própria com base na lei municipal n. 3.657 (BC, 2014)

Já a Operação HBC-2, a terceira operação do município, foi aprovada em março de 2014 pela lei n. 3.663, apenas um mês após a aprovação da segunda OUC. O projeto também tem o caráter de obra viária. O objetivo da OUC é a ligação da 4ª Avenida com a BR-101, principal rodovia em Santa Catarina e que realiza sua conexão com os demais estados brasileiros pelo litoral, e, mais uma vez, os principais gastos são as desapropriações de uma área de uso majoritariamente residencial, embora, por sua localização mais distante das áreas turísticas, possua também comércios e serviços de maior porte, como oficinas, marcenaria e lojas de materiais de construção. Cerca de metade do custo estimado da operação foi arrecadada com a venda de Cepacs, segundo os relatórios disponibilizados pela Prefeitura até agosto de 2019 (Tabela 4). As obras foram iniciadas em 2018 e ainda não foram finalizadas (Figura 6).

Se os projetos têm conseguido se tornar uma fonte de recursos para obras públicas, o principal aspecto das três experiências com OUCs em Balneário Camboriú a ser destacado é a utilização dos benefícios construtivos

gerados pelo instrumento. É importante ressaltar que todos os recursos arrecadados com a venda de Cepacs nas OUCs de Balneário Camboriú estão sendo utilizados no perímetro do projeto, como previsto pelo Estatuto, mesmo que quase exclusivamente para obras viárias. Por outro lado, os Cepacs não estão sendo vinculados no mesmo local, sendo utilizados fora do perímetro. Portanto, as OUCs em Balneário Camboriú vão contra o previsto na lei federal o Art. 34 § 1º que diz que “os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação” (Brasil, 2001).

Como já mencionado, o plano diretor e a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo locais permitem que os Cepacs comprados possam ser convertidos em outras áreas da cidade. Enquanto na HBC-1 não foi feita nenhuma venda de outorga ou emissão de Cepac até agosto de 2019, no primeiro projeto (OUC Humanizando Balneário Camboriú) e na HBC-2, não houve nenhuma vinculação do potencial gerado aos perímetros das

Tabela 4 – Investimentos da OUC HBC-2 (até agosto/2019)

Descrição	Valor estimado – R\$	Valor empenhado – R\$
Obras	10.136.133,65	0,00
Iluminação pública	2.000.000,00	0,00
Desapropriações	81.731.791,92	28.138.548,79
Divulgação e medidas preventivas	903.791,80	0,00
Contrapartida social	9.037.918,04	3.157.747,09
Total geral	103.809.635,41	31.296.295,88

Fonte: elaboração própria com base no Relatório de acompanhamento OUC-HBC2 (BC, 2016).

Figura 6 – Perímetro da OUC HBC-2 antes (2017) e com as obras iniciadas (2019)



Fonte: elaboração própria a partir da legislação das OUCs e de imagem disponibilizada pelo geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.

operações ou mesmo à zona na qual estas se encontravam (ZACC IIA). Como se pode identificar na Tabela 5, nos dois casos, a zona que gerou a maior captura de recursos pela venda de Cepac foi a ZACC IA, que engloba a avenida Atlântica, ou seja, na beira da Praia Central e também a zona com o metro quadrado mais caro da cidade. No entanto, a zona na qual houve maior conversão do potencial adicional de construção, gerando maior metragem construída, foi a ZACC IC de meio de quadra.

Justamente, essa zona representa um novo vetor de crescimento na cidade, uma vez que as áreas mais próximas da praia já se encontram saturadas e adensadas. A ZACC IC é referente às quadras entre a avenida Brasil e a 3ª Avenida, vias estruturantes da cidade e uma zona também bastante adensada. No entanto, ainda existem espaços livres, e sua localização próxima à grande área de interesse de Balneário Camboriú, a Praia Central, resulta em um alto potencial para empreendimentos imobiliários.

Tabela 5 – Recursos arrecadados e metragem adicional por zona (até agosto/2019)

Zona	Metragem adicional – m ²	Fator de conversão social	Valor – R\$
OUC Humanizando Balneário Camboriú			
ZACC IA	14.957,040	0,12571	23.362.436,52
ZACC IB	24.094,223	0,27154	18.093.712,69
ZACC IC Frente av. Brasil	4.394,050	0,27154	3.547.542,11
ZACC IC Meio de quadra	38.066,917	0,52218	14.438.878,90
ZACC IC Frente 3ª Av.	1.074,530	0,56570	408.012,19
Total	82.586,76	R\$59.850.582,41	
OUC-HBC 2			
ZACC IA	14.924,123	0,12571	26.895.707,24
ZACC IB	8.123,286	0,27154	6.764.253,46
ZACC IC Frente av. Brasil	1.523,292	0,27154	1.463.180,96
ZACC IC Meio de quadra	23.889,310	0,52218	10.537.277,76
ZACC IC Frente 3ª Av.	8.037,800	0,56570	3.412.454,01
Total	56.497,81	R\$49.072.873,43	

Fonte: elaboração própria com base no Relatório de acompanhamento OUC-HBC 2 (BC, 2016).

Finalmente, a HBC-1 e a HBC-2 trazem novidades com relação à OUC Humanizando Balneário Camboriú. As duas legislações preveem que a contrapartida social pelos impactos gerados pela OUC estará limitada a 10% do valor total da intervenção, enquanto essas contrapartidas serão implantadas nas proximidades da operação, após a comprovação de sua necessidade por laudo ou estudo e referendada pela Comissão Especial para Operações Urbanas Consorciadas (Ceouc). A Ceouc pode ser considerada a instância de controle da operação necessariamente compartilhada com a sociedade civil, tal como imposto pelo Estatuto da Cidade. Entretanto, a sua composição é bastante discutível em termos da representatividade local.

Estabelecida em 2011 (decreto n. 6016/2011), a Ceouc é composta por 11 membros. Além dos seis membros do poder público executivo municipal, fazem parte: dois representantes dos corretores de imóveis, um representante do setor da construção civil (Sinduscon), um representante da Associação Regional de Engenheiros e Arquitetos (Area) e um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), incluído pelo decreto n. 8.968, (BC, 2018). Ou seja, existe uma composição bastante direcionada aos interesses do mercado imobiliário local e que, provavelmente, influencia no tipo de investimento que pode vir a ser realizado com os recursos arrecadados, considerando-se, ainda, a imposição de as contrapartidas sociais serem aprovadas pela

mesma Comissão e limitadas a 10% do valor total da intervenção. O grupo gestor, com a mesma composição, atua nas três operações da cidade, tal como definido por suas leis específicas: leis municipais n. 3.237 (BC, 2011a), n. 3.657 (BC, 2014a) e n. 3.663 (2014b). A Ceouc também auxilia nas atividades do Fundo Especial de Transferência de Potencial Construtivo (FETPC), que administra a utilização dos recursos gerados pelas OUCs. O FETPC está vinculado à Secretaria de Planejamento Urbano do município, e os seus membros são todos representantes do poder público.

Considerações finais

Ainda há muito o que ser explorado sobre os efeitos práticos do Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros. Embora existam experiências pioneiras com diversos de seus instrumentos, a legislação federal normatizou a utilização deles e acabou por disseminá-los em território nacional. Assim, se a obrigatoriedade do plano diretor para os municípios com mais de vinte mil habitantes, entre outros critérios, expandiu a sua elaboração nos municípios brasileiros, a experiência com alguns dos instrumentos do Estatuto em cidades de pequeno e médio porte ainda é pouco analisada. Esse é o caso das OUCs, objeto de estudo deste trabalho.

A possibilidade de realização de uma agenda pública com baixos custos para os cofres municipais bem como a flexibilização dos índices construtivos para novos empreendimentos do mercado imobiliário têm feito as OUCs terem grande aceitação por parte das prefeituras e dos agentes privados. Portanto, pesquisas têm demonstrado que a maioria dos

planos diretores municipais inclui o instrumento. Se os casos mais analisados são aqueles localizados em metrópoles nacionais e capitais estaduais e com resultados bastante polêmicos, ainda pouco é explorado sobre a implantação das operações urbanas em cidades com menor porte populacional e econômico.

No Balneário Camboriú, podemos destacar que as três OUCs implantadas na cidade até 2019 possuem obras viárias como o principal objetivo a ser atingido. Fora uma praça de pequeno porte adicionada posteriormente a um dos projetos, os objetivos previstos pelo Estatuto da Cidade de melhorias sociais e/ou valorização ambiental são praticamente inexistentes como resultados dessas OUCs até o presente momento. De fato, a legislação dos dois últimos projetos aprovados limita a contrapartida social pelos impactos gerados pela OUC em 10% do valor total da intervenção. Ainda, essas contrapartidas sociais serão implantadas somente após a comprovação de sua necessidade por laudo ou estudo e seu referendado pela Ceouc. Essa comissão, a mesma para todos os casos de OUC na cidade, representa o controle compartilhado com a sociedade civil, como exigido pelo Estatuto da Cidade. No entanto, os representantes são, além de membros do poder executivo municipal, relacionados aos setores do mercado imobiliário e da OAB. Sem qualquer representação de moradores ou movimentos populares, é bastante improvável que esses projetos possuam outros objetivos que representem maior interesse coletivo.

Embora a venda de potencial adicional de construção com a possibilidade de utilização fora do perímetro das OUCs tenha sido atrativa para o mercado imobiliário, a OUC transformou-se em um mecanismo de

arrecadação de recursos para o financiamento de obras públicas aprovadas pela lei específica da OUC. Nesse sentido, a Prefeitura vem cumprindo o Estatuto da Cidade ao utilizar os recursos gerados somente no perímetro do projeto. No entanto, esse funcionamento desvirtua os princípios do solo criado e da separação do direito de propriedade do terreno do direito de construir sobre ele. Assim, o pagamento pelo potencial adicional de construção gerado por essas OUCs resulta na densificação de outras áreas da cidade e não naquelas em que, de fato, se localizam as obras do projeto, indo contra o previsto na lei federal. Como resultado, a área que gerou mais recursos financeiros é a zona mais valorizada e com edificações com maior número de pavimentos na cidade (a Praia Central), enquanto a utilização da maior parte do potencial construtivo gerado pelas OUCs tem se dado, justamente, no novo vetor de desenvolvimento imobiliário da cidade, resultando no maior adensamento de metros quadrados construídos. Mesmo que exista um fator de conversão para que as áreas mais valorizadas da cidade possuam uma outorga mais cara, as fórmulas são calculadas a partir de uma porcentagem de um índice já abaixo do valor de

mercado do metro quadrado ou mesmo de sua construção. Para o investidor imobiliário, as OUCs viraram um mecanismo para construir edificações maiores com um custo baixo e, portanto, obter mais lucro.

Como conclusão, a experiência de Balneário Camboriú pouco difere das OUCs em outras cidades brasileiras, trazendo à tona uma falta de equilíbrio na parceria público-privada em que os principais benefícios coletivos dos projetos são obras viárias e os principais beneficiados são os agentes do mercado imobiliário. Nesse caso, no entanto, o aspecto mais destacado é o seu mecanismo de funcionamento que desvirtua o princípio do solo criado com a possibilidade de utilização do potencial construtivo gerado pelas OUCs em outras zonas da cidade, atendendo aos interesses do mercado imobiliário por novos vetores de desenvolvimento. Em uma cidade já conhecida pelas edificações com grande número de pavimentos e de unidades habitacionais vazias, aguardando o veraneio e/ou aluguel, as operações urbanas pouco têm servido para atingir os objetivos mais amplos expostos no Estatuto da Cidade, ou seja, aqueles voltados para o cumprimento da função social da cidade e sua gestão democrática.

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

Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, SC/Brasil.
marina.siqueira@ufsc.br

[II] <https://orcid.org/0000-0003-2918-6307>

Pesquisadora autônoma. Florianópolis, SC/Brasil.
carolinasschleder@gmail.com

Notas

- (1) Dados de Balneário Camboriú disponibilizados pelo IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 7 jul 2020.
- (2) Texto disponível em: <https://www.bc.sc.gov.br/plano-diretor.cfm>, acesso em: 7 jul 2020. Embora o *site* seja sobre o Plano Diretor de Balneário Camboriú, não foi possível, ao longo desta pesquisa, baixar a lei ou a cartilha por essa via, demonstrando a falta de transparência e dificuldade de acesso ao documento pela população.
- (3) Disponível em: <https://www.bc.sc.gov.br/conteudo.cfm?caminho=planejamento-urbano-e-gest>. Acesso em: 7 jul 2020.
- (4) Custo Unitário Básico da Construção Civil (dezembro de 2010): R\$1.038,72; custo Unitário Básico da Construção Civil (dezembro de 2013): R\$1.309,57.
- (5) É importante destacar que, após pesquisa *on-line*, contato por telefone e e-mail, até julho de 2020, a Prefeitura de Balneário Camboriú não disponibilizou dados mais atualizados acerca das OUCs da cidade.

Referências

- BASSUL Jr., J. R. (2002). Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE*, v. 28, n. 84, pp. 133-144. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=e&nrm=iso. Acesso em: 8 abr 2011.
- BC – BALNEÁRIO CAMBORIÚ (2006). Lei n. 2868, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do município de Balneário Camboriú. Balneário Camboriú.
- _____. (2011a). Lei Municipal n. 3.237, de 25 de janeiro de 2011. Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de operação urbana consorciada "humanizando Balneário Camboriú", conforme lei complementar n. 003/2010, e dá outras providências. Balneário Camboriú.
- _____. (2011b). Decreto n. 6.016, de 17 de janeiro de 2011. Cria e nomeia membros para compor a comissão especial de operações urbanas consorciadas, e dá outras providências. Balneário Camboriú.
- _____. (2011c). Decreto n. 6.050, de 18 de fevereiro de 2011. Regulamenta a lei n. 3.237, de 25 de janeiro de 2011, que aprovou a operação urbana consorciada humanizando Balneário Camboriú (OUC-HBC), no que se refere aos aspectos urbanísticos e aos procedimentos a serem aplicados aos empreendimentos que fizerem uso dos benefícios nela previstos. Balneário Camboriú.
- _____. (2013). Relatório de acompanhamento OUC-HBC 2013, de 15 de agosto de. Balneário Camboriú, 2013. Disponível em: <https://www.bc.sc.gov.br/conteudo.cfm?caminho=planejamento-urbano-e-gest>. Acesso em: 27 jul 2019.

- BC – BALNEÁRIO CAMBORIÚ (2014a). Lei Municipal n. 3.657, de 25 de fevereiro de 2014. Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de operação urbana consorciada humanizando Balneário Camboriú 1 (OUC-HBC1), conforme a lei complementar n. 003/2010, e dá outras providências. Balneário Camboriú.
- _____ (2014b). Lei Municipal n. 3.663, de 28 de março de 2014. Cria e regulamenta diretrizes urbanísticas por meio de instrumento de política urbana denominada de operação urbana consorciada humanizando Balneário Camboriú 1 (OUC-HBC2), conforme a lei complementar n. 003/2010, e dá outras providências. Balneário Camboriú.
- _____ (2016). Relatório de acompanhamento OUC-HBC 2 2016, de 31 de julho de. Balneário Camboriú. Disponível em: <https://www.bc.sc.gov.br/conteudo.cfm?caminho=planejamento-urbano-e-gest>. Acesso em: 27 jul 2019.
- _____ (2018). Decreto n. 8.968, de 7 de junho de 2018. Altera dispositivo do decreto municipal n. 6.016, de 17 de janeiro de 2011, que "Cria e nomeia membros para compor a Comissão Especial de Operações Urbanas Consorciadas", e dá outras providências". Balneário Camboriú.
- BEUTING, A.; MARTINS, B. C. V. (2016). Evolução histórica da verticalização de Balneário Camboriú: Orla da Praia e área central da cidade In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO. *Anais...* Barcelona-Balneário Camboriú.
- BRASIL (2001). Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados.
- FIX, M. (2001). *Parceiros da exclusão. Duas histórias de construção de uma "Nova Cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo 2010*. IBGE.
- _____ (2015). Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 1º dez 2019.
- LUCIANO, A. (2017). Dubai brasileira em Santa Catarina reúne os prédios mais altos do país. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/dubai-brasileira-em-santa-catarina-reune-os-predios-mais-altos-do-pais-0zy3kukf0j2bziqx71qm0ts64/>. Acesso em: 8 ago 2019.
- MALERONKA, C.; HOBBS, J. (2017). Operações urbanas: o que podemos aprender com a experiência de São Paulo? *Notas técnicas IDB-TN-1355*.
- MARICATO, E. (2000). "As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil". In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. (2002). "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?". In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris.
- MORAES, S. et al. (2010). Capacitação e mobilização: a perspectiva da participação cidadã no Plano Diretor de Balneário Camboriú (SC), Brasil. *Revista da gestão costeira integrada*. Lisboa, Associação portuguesa de recursos hídricos, v. 10, n. 4, pp. 567-587.

- OSÓRIO, L. M. (2002). "Direito de superfície". In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris.
- ROLNIK, R. (2002). "Outorga onerosa e direito de construir". In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris.
- SANDRONI, P. (2008). *O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como instrumento de captação de mais valias urbanas e financiamento de grandes projetos urbanos*. Relatório de Pesquisa GV. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Paulo%20sandroni%20-%20Cepac08.pdf>. Acesso em: 5 fev 2012.
- SANTORO, P. (2004). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.) (2011). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades e IPPUR/UFRJ.
- SKALEE, M. (2008). *Construção e apropriação do espaço público: estudo do traçado urbano do Centro de Balneário Camboriú*. Dissertação de mestrado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- SMOLKA, M. (2014). *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf. Acesso em: 24 abr 2020.
- VILLAÇA, F. (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.

Texto recebido em 4/ago/2020
Texto aprovado em 12/out/2020

Agricultura urbana, governança territorial e planejamento urbano em área protegida de Manaus – Brasil

Urban agriculture, territorial governance and urban planning in an environmental protection area of Manaus – Brazil

Camila Garcia Fernandes de Souza Margem [I]
Neliton Marques Silva [II]

Resumo

Este artigo aborda a convergência da prática da agricultura urbana (AU) com os propósitos das Áreas de Proteção Ambiental (APAs), da política urbana municipal e do abastecimento alimentar. Objetivou-se analisar a viabilidade de implementação da AU em terrenos ociosos inserido na APA Tarumã – Ponta Negra, Manaus-AM, enquanto instrumento de governança territorial e planejamento urbano. Foram aplicadas entrevistas semiestruturadas e técnicas de Sobreclassificação e Ordenamento de Cartões junto à população-alvo. Constatou-se que a utilização de terrenos ociosos para a AU não é vislumbrada como instrumento de governança territorial. Situação agravada pela atuação do poder municipal que inviabiliza a legitimação de projetos de lei acerca da destinação de terrenos ociosos para tal prática.

Palavras-chave: produção alimentar; áreas protegidas; planejamento urbano; uso da terra.

Abstract

This article addresses the convergence of urban agriculture with the purposes of environmental protection areas (EPA), of the municipal urban policy and of the food supply chain. The objective was to evaluate whether it is possible to implement an urban agriculture project in vacant land inside the Tarumã-Ponta Negra EPA, in the city of Manaus, State of Amazonas, as an instrument for territorial governance and urban planning. Semi-structured interviews were conducted with the target population and the Outranking and Card Sorting techniques were used. The results showed that the utilization of vacant land for urban agriculture is not perceived as a territorial governance instrument. The situation is aggravated by the action of the municipal government, which prevents the legitimation of bills dealing with the use of vacant lots for such practice.

Keywords: food production; protected areas; urban planning; land use.

Introdução

A cidade de Manaus, no estado do Amazonas, depende da importação de gêneros alimentícios para o abastecimento da população local desde o século XIX. Embora o município, no transcorrer do século XX, tenha estruturado um sistema produtivo com vistas ao próprio abastecimento (Distrito Agropecuário da Suframa – DAS), ainda hoje a produção de alimentos não atende à demanda populacional, perpetuando essa dependência (Bicalho, 2005; Homma, 2015).

Contudo, é imperativo atender a necessidade diuturna de alimentos de cerca de 2.200.000 habitantes do município, dos quais 90% integram a população urbana. É válido ressaltar que Manaus possui cerca de 20% de seu território composto por Áreas Protegidas, cujo cerne é a sustentabilidade ambiental, o que corrobora a necessária implementação de práticas que visem à conservação dos ecossistemas locais e que promovam a qualidade socioambiental e o acesso aos bens alimentares (Semmas, 2018).

Nesse contexto, e diante da prerrogativa de que o abastecimento alimentar articula diversos aspectos urbanos e socioambientais, ganha destaque a prática da agricultura urbana, esta centrando-se no uso de terrenos potencialmente produtivos, disseminados no interstício da malha urbana, (re)aproveitando recursos – inclusive humanos – e insumos locais (Morgan e Sonnino, 2010; Videiro Rosa, 2011).

Tal prática tem o potencial de contribuir com a produção de alimentos em bases locais, com repercussões à segurança e à soberania alimentar, e converge com os objetivos das Áreas de Proteção Ambiental – APA e da

política urbana municipal, regulamentada pela lei n. 2 de 16 de janeiro de 2014, que dispõe sobre o Plano Diretor e Ambiental de Manaus, este último em consonância com a lei federal n. 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade – e com a Constituição Federal de 1988 (Altieri, 2010; Semmas, 2018).

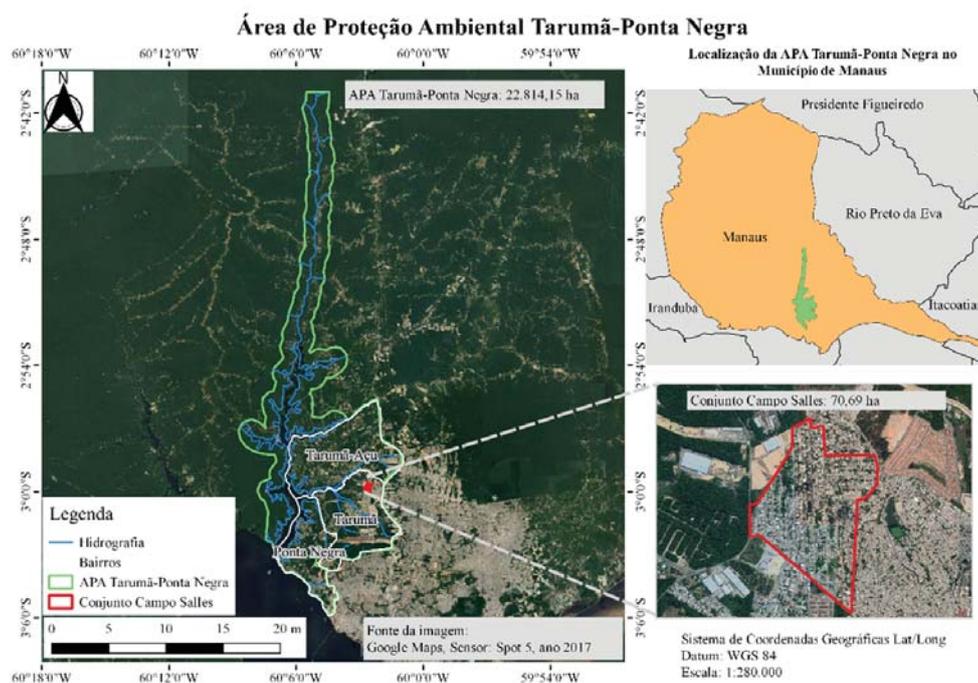
Isto posto, urge a busca por uma governança entre os diferentes atores que promovem a gestão pública e o disciplinamento do uso do solo, especialmente da zona urbana. Encontrando-se aí o poder público e os diferentes segmentos que desenvolvem suas atividades nessas áreas protegidas, em particular na APA Municipal Tarumã – Ponta Negra, Unidade de Conservação de Uso Sustentável, na qual está inserida a localidade Campos Sales (Figura 1), unidade espacial objeto do estudo.

Assim, o objetivo geral deste estudo consistiu em avaliar a viabilidade de implementação da agricultura urbana em terrenos não utilizados na localidade de Campos Sales, como instrumento de governança territorial e planejamento urbano.

Partindo de uma abordagem hipotético-dedutiva, com finalidade exploratório-descritiva (Marconi e Lakatos, 2003), a pesquisa se referencia na hipótese de que os terrenos ociosos na área em questão podem ser destinados à prática da agricultura urbana, tendo como premissa a existência de instrumentos jurídicos que permitam a utilização compulsória de tais espaços.

Dessa forma os objetivos específicos da pesquisa consistiram em: 1) identificar os terrenos subutilizados e/ou não utilizados na localidade Campos Sales e os mecanismos fiscais para a utilização compulsória deles; 2) identificar a demanda pela utilização compulsória dos terrenos subutilizados e/ou não utilizados para

Figura 1 – Mapa de situação da localidade Campos Sales em relação à APA Tarumã-Ponta Negra – 2019



Fonte: Elaborado pela autora.

a prática da agricultura urbana; e 3) mapear a atividade das variáveis sociais, econômicas e ambientais para a prática da agricultura urbana na unidade espacial do estudo.

O arcabouço metodológico consistiu na adoção de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, além de entrevistas semiestruturadas junto à população local,

aplicando-se a Técnica de Análise de Conteúdo. Complementarmente às entrevistas, foram aplicadas técnicas de Sobreclassificação, com posterior agrupamento dos dados mediante a técnica de Diagrama de Caixa (Boxplot) e Ordenamento de Cartões (Card Sorting), com posterior análise mediante construção de um dendrograma.

Governança territorial, agricultura urbana e conservação ambiental – estabelecendo vínculos

A governança, enquanto uma abordagem conceitual distinta de governo, disseminou-se a partir dos anos 1990, num cenário mundial de ajuste estrutural do papel dos Estados Nacionais nas políticas públicas. Esse ajuste, relacionado à doutrina econômica neoliberal, impulsionou a desestatização e redundou na descentralização tanto dos processos decisórios como da gestão das políticas públicas. Sem desconsiderar, nesse processo de mudança, o papel dos grupos sociais, descrentes com a atuação governamental até aquele momento vigente, que demandavam maior participação social (Câmara, 2013; Peci, Pierante e Rodrigues, 2008).

No cenário brasileiro, há a institucionalização da discussão acerca da governança com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe importantes inovações, tais como a universalização do acesso às políticas, a ampliação dos temas tratados pela Constituição, a reformulação do Federalismo e a democratização das decisões governamentais, conforme apontado por Lima, Abrucio e Silva (2014), trazendo repercussões diretas à análise da governança em bases territoriais e às legislações de caráter socioambiental.

Da reformulação do federalismo emerge a definição da governança territorial, a partir do reconhecimento de que o território é o recorte espacial no qual diversas modalidades de gestão de atividades se desmembram, mobilizando processos de negociação entre atores

sociais distintos – empresas, prefeituras, sindicatos, associações, sociedade civil –, manifestando diferentes formas de conflito e de cooperação (Pires et al., 2011; Dallabrida, 2011).

Complementarmente, os municípios, já consagrados na matriz político-institucional brasileira como escala espacial da realização dos processos políticos e administrativos de gestão de funções públicas de interesse comum para o desenvolvimento territorial, bem como para solução de problemas através de políticas públicas locais e do planejamento urbano (Frey, 2007; Kornin e Moura, 2004; Pires et al., 2011), passaram, com a promulgação da Constituição Federal e posteriormente com a regulamentação da lei n. 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade, a dispor de um conjunto inovador de diretrizes e instrumentos de intervenção sobre seus territórios, criando possibilidades ao exercício da governança territorial.

Nesse sentido, destacam-se: a instituição do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana; a inclusão da participação popular no processo de planejamento; e a determinação de que a propriedade urbana deve cumprir uma função social – Princípio da Função Social da Propriedade Urbana. Este último estabelecendo uma prerrogativa que permite o acesso a áreas ociosas na cidade. A exemplo de imóveis abandonados e terrenos baldios que podem ter seu uso reivindicado em prol de ações que promovam a justiça social, através dos instrumentos de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo (IPTU progressivo), os quais, mediante regulamentação municipal específica, incidem sobre o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (Rolnik, 2001; Videiro Rosa, 2011).

Na contextualização da emergência desse conjunto inovador de diretrizes e instrumentos de intervenção territorial, urge destacar, ainda, a articulação que ele possui com as questões ambientais, incluídas no rol de novos direitos tratados no artigo 225 da Constituição Federal.

Considerando-se, portanto, que o Poder Público se manifesta nos três entes federativos e que o município detém a autonomia para promover o ordenamento territorial mediante a definição de padrões de uso e ocupação do solo via Plano Diretor, não há como segregar as ações necessárias para a manutenção do equilíbrio ambiental da política urbana no espaço territorial da municipalidade (Leuzinger e Scardua, 2011; Marchesan, 2011).

Nesse sentido, Marchesan (ibid.) pontua que qualquer norma infraconstitucional que tenha interface ambiental, destacando-se os Planos Diretores detalhados pelo Estatuto da Cidade, deve ser interpretada em jurídica correlação com os princípios do direito ambiental.

Na realidade urbana da cidade de Manaus, é imperativa essa articulação, já que ela possui cerca de 20% de seu território composto por Áreas Protegidas, cujo cerne é a sustentabilidade ambiental, o que corrobora a necessária implementação de práticas que visem à conservação dos ecossistemas locais e que promovam a qualidade socioambiental (Semmas, 2018).

No que concerne a uma Área de Proteção Ambiental, destaca-se que essa categoria de unidade de conservação foi proposta como um modelo de proteção para resguardar áreas com certo nível de ocupação, sobretudo em áreas urbanas, permitindo a existência de propriedades privadas sob o domínio

territorial dela, mas sujeitas a regimes especiais de administração quanto ao uso do solo e dos recursos naturais (Côrte, 1997; Medeiros, 2006).

Essa situação, conforme Côrte (1997) concorre para superar a concepção de que a conservação do meio ambiente e dos recursos naturais só é possível mediante o distanciamento da espécie humana dessas áreas e, concomitantemente, impõe a busca de práticas de sustentabilidade que promovam a convivência harmônica do ser humano e dos sistemas produtivos com o meio em que vive.

É possível, portanto, relacionar os benefícios tangíveis que as APAs oferecem à sociedade – na forma de bens e serviços, inclusive participando do desenvolvimento social e econômico das populações usuárias (ibid.) – com as premissas da agricultura urbana, em especial no que tange à utilização: dos residentes urbanos como trabalhadores, de terrenos ociosos, de recursos urbanos típicos (como resíduos orgânicos para compostagem), entre outros, configurando uma opção promissora de geração de trabalho, renda e desenvolvimento local, capaz de contribuir com a gestão da área e o uso sustentável de seus recursos ambientais (Espada e Sobrinho, 2015).

Esse cenário não afasta a possibilidade do surgimento de conflitos quanto ao uso dos recursos naturais de uma APA e seus objetivos conservacionistas, ao mesmo tempo que não há harmonia ou equilíbrio entre as relações socioeconômicas e socioambientais. Nesse sentido, é primordial que a gestão dessas áreas busque a mediação desses conflitos e alcance as políticas e os instrumentos de planejamento urbano e gestão territorial (Côrte, 1997; Figueiredo et al., 2017).

Agricultura urbana nas políticas públicas brasileiras e seu potencial socioeconômico

É possível pontuar que a raiz filosófica das prolíficas conceituações sobre agricultura urbana é única e sinaliza para a necessidade em se superar a dicotomia, estabelecida a partir da Revolução Industrial, que coloca a cidade como lugar do aperfeiçoamento técnico e de atividades não agrícolas e o campo como produtor de um excedente alimentar a ser destinado à anterior (Aubry e Pourais, 2013; Coutinho e Costa, 2011).

A discussão acerca do aspecto urbano na conceituação dessa categoria no cenário brasileiro é de extrema importância, pois, conforme Lemos, Andrade e Medeiros (2015): “há uma lacuna quanto às ações e práticas de agricultura urbana no âmbito legal de uso e ocupação do solo”, já que as políticas públicas que fomentam a agricultura urbana enfocam sobretudo a segurança alimentar e nutricional (Mass, Malvestiti e Gontijo, 2020) e a legislação sobre o tema ainda é escassa, com reduzido desenvolvimento legislativo sobre o tema na última década (Lara et. al, 2019).

Nesse sentido, vale destacar que recentes iniciativas de instituição de uma Política Nacional de Agricultura – PL 182/2017 (PL 906/2015 na origem) e PL 353/2017, que, desde 2018, tramitam em conjunto por tratarem da mesma matéria (Larcher, 2017; Senado Federal, 2018) – contempla em seus objetivos a questão da ocupação de espaços urbanos ociosos, articulando-se com o instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), conforme já discutido anteriormente.

Nesse cenário, ganha destaque o papel da política urbana municipal como uma legislação de relevância ocasional para a promoção da agricultura urbana (Videiro Rosa, 2011), enquanto um modelo produtivo capaz de fomentar a produção intraurbana de alimentos, incentivando o uso de terrenos para o plantio, os quais existem em quantidade nas cidades brasileiras (Dambrós e Miorin, 2011; Orsini et al., 2013).

Diante da interface existente entre agricultura urbana e outros temas (como o quadro de desigualdade social e de marginalização econômica, a segurança alimentar e nutricional, e o abastecimento endógeno com reflexos positivos à sustentabilidade das e nas cidades), é imprescindível que os processos de planejamento urbano pensem a agricultura urbana como uma variável que faz parte da dinâmica de uso e ocupação do solo, na mesma magnitude que as questões habitacionais, de segurança e transporte (Coutinho e Costa, 2011).

O acesso físico e jurídico aos terrenos ociosos na localidade Campos Sales

A identificação dos terrenos ociosos objetivou, para além do registro de suas coordenadas geográficas, a coleta de dados relativos à matrícula desses terrenos em órgãos da Prefeitura Municipal, em particular do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (Implurb) e da Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno (Semef), especificamente no que tange à regularidade fiscal de tributos. Diante desse aspecto, buscou-se

inicialmente, junto a esses órgãos, algum tipo de documento que versasse sobre “cadastro de terrenos ociosos/baldios/não utilizados” ou qualquer outra denominação correlata.

Em função da inexistência de documentos/relatórios e/ou cadastros nesse sentido, para a obtenção dos dados supracitados, seria necessário dispor do número do lote do terreno, o qual poderia ser consultado na base de cadastro daqueles órgãos. Assim, duas importantes dificuldades se apresentaram: a defasagem da base cadastral relativa ao ano de 2010 e o fato de que, por tratar-se de uma área ocupada irregularmente, a numeração dos terrenos, quando existente, não condiz com a dos lotes na base cadastral.

Dessa forma, o registro fotográfico dos terrenos, durante a pesquisa *in loco*, ganhou maior importância, pois a partir destes será possível, em estudos futuros no curto prazo, realizar a comparação com as imagens da base cadastral dos órgãos já citados, identificar o número do lote e efetivamente ter acesso à situação da regularização fiscal e mesmo fundiária dos terrenos.

Das visitas à área de estudo, e com o auxílio dos 30 moradores entrevistados, foi possível identificar 44 terrenos que evidenciavam abandono, pela presença de espécies vegetais pioneiras ou de muros/cercas/casas depredados no interior do lote. Esses terrenos perfazem uma área potencialmente disponível para a prática de agricultura urbana de 14.316m² (Figuras 2, 3 e 4).

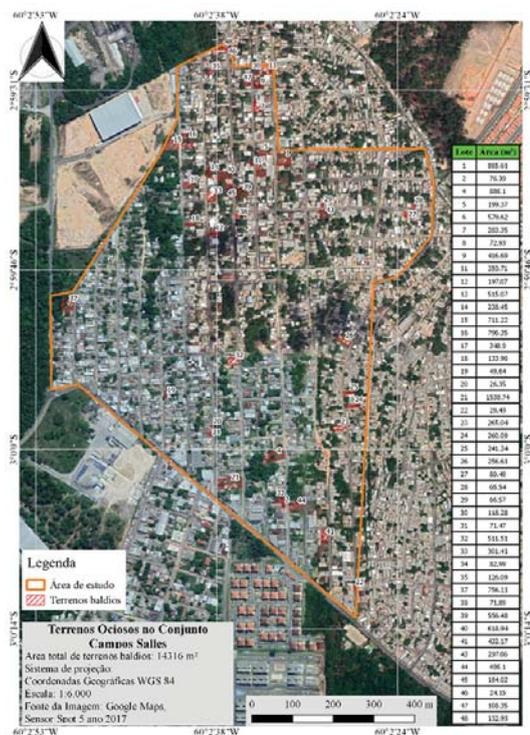
Mecanismos fiscais para utilização compulsória de terrenos ociosos. Entraves e incongruências para a gestão de espaços urbanos

Diante da possibilidade de legislar de forma concorrente e suplementar à política urbana, no âmbito do município, a Câmara de Vereadores de Manaus submeteu, no ano de 2017, dois projetos de lei, relativos à possibilidade de utilização de terrenos ociosos para a prática da agricultura urbana, sendo estes: o PL 265/2017, que visa a instituir no âmbito do município de Manaus o programa “Horta Comunitária” e dá outras providências, e o PL 326/2017, que visa a autorizar a criação do programa de aproveitamento de terrenos baldios do município de Manaus para o cultivo de hortaliças e dá outras providências.

Nenhum dos projetos foi aprovado pela 2ª Comissão de Constituição, Justiça e Redação e pela Procuradoria Legislativa, segundo a alegação de que apresentavam vício de iniciativa, oferecendo impedimentos à sua tramitação (óbice legal, na linguagem jurídica).

O fundamento principal da justificativa daquelas instâncias concentra-se no aspecto de que as matérias tratadas por ambos os PLs preveem o aumento de despesas ao Executivo Municipal e obrigações a órgãos da prefeitura de Manaus, os quais são administrados pelo

Figura 2 – Mapa dos terrenos ociosos no Campos Sales (2019)



Fonte: elaborado pelos autores.

Obs.: algumas numerações de terreno foram descartadas devido a inconsistências com os critérios de inclusão.

Figura 3 – Terreno 1 (2019)



Fonte: acervo dos autores.

Obs.: segundo relatos dos moradores, este terreno teria sido desapropriado pela prefeitura para a construção de uma escola.

Figura 4 – Terreno 6 (2019)



Fonte: acervo dos autores.

Obs.: terreno utilizado por uma oficina e serviço de lava jato, situado de frente ele, mas sem o conhecimento do proprietário, conforme apontado pelos entrevistados.

prefeito e, portanto, cabendo a ele, privativamente, a iniciativa de leis que digam respeito a criação, estruturação e definição de atribuições dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional do município, conforme o artigo n. 59 da Lei Orgânica do Município de Manaus (Loman).

Acerca do processo legislativo municipal e, no sentido de contribuir com a discussão mais ampla sobre governança, cabe inquirir sobre a fundamentação jurídica, interpretação e repercussão do conteúdo do artigo n. 59 da Loman, para a atuação parlamentar no município, e os meios de se superar o entrave representado por este artigo.

Embora a redação do conteúdo do artigo n. 59 seja consoante ao Princípio da Divisão dos Poderes, ao Princípio da Simetria e disciplinada pelo artigo n. 61 da Constituição Federal (Maurano, 2007; Nascimento, 2019; Thuler, 2017), há que se discutir sobre a sua interpretação, em particular, em face do Tema 917 de Repercussão Geral do Superior Tribunal Federal, o qual determina que: “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (STF, 2016a e 2016b), conforme explicitado na redação do artigo 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal.

Com relação a isto, explica-se que se executando as matérias expressamente previstas pelo referido artigo, e seus correspondentes nas leis estaduais e municipais, nenhuma outra pode ser declarada inconstitucional por vício de iniciativa, já que a interpretação dada pela Suprema Corte é restrita às matérias constantes do rol taxativo do artigo aqui em

destaque e não ampliativa das matérias que são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo tanto na esfera municipal quanto na estadual (Fátima da Silva, 2018; Thuler, 2017).

Ainda sobre o Tema 917 do STF, Thuler (2017) pontua que a não aplicação desse entendimento na ampla maioria dos casos é recorrente, o que, na prática, limita a atuação e a produção legislativa dos vereadores, principalmente no que concerne à elaborações de leis com impacto social, político e econômico (Thuler, 2017; Fátima da Silva, 2018; Pires, 2013).

Isto, em paralelo com a discussão sobre governança, implica dizer que não há uma repartição igualitária de poderes entre o executivo e o legislativo municipal, havendo, sim, uma primazia do primeiro a qual denota a ainda presente tradição centralizadora na cultura política, que reproduz um modelo de gestão que vai contra os preceitos do processo de descentralização fundamentais à governança no âmbito de qualquer política pública, conforme salientado por Junqueira (1998) e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam (2009).

Assim sendo, entende-se que o impedimento de progressão dos PLs n. 265/2017 e n. 326/2017 à votação no Plenário da Câmara baseia-se numa interpretação ampliativa do que consta no texto Constitucional. Embora os PLs em questão estivessem dirigidos ao Poder Executivo Municipal e impusessem a execução de ações concretas, não detalhavam ou especificavam em minúcias as condutas a serem realizadas pela Administração Municipal para sua concretização (Fátima da Silva, 2018).

Desta forma, a inviabilização do PL n. 265/2017 (Programa “Horta Comunitária”) e do PL n. 326/2017 (Programa de Aproveitamento de Terrenos Baldios) dificulta a

emergência de alternativas à solução de problemas socioambientais que derivam da existência de terrenos ociosos distribuídos pelos diversos bairros do município, em particular na localidade Campos Sales. Essas alternativas, atuando em consonância com preceitos legais, têm o potencial de desonerar a atuação do poder executivo em questões relativas aos problemas decorrentes do abandono dessas áreas.

Pode-se considerar como uma possibilidade de superação do entrave interpretativo do conteúdo do artigo 59 da Lomam, a reapresentação de tais PLs numa nova sessão legislativa, conforme ofertado dentro do processo legislativo, e, ante um novo parecer de inadmissibilidade da CCJR, é possível requerer tal decisão, conforme expresso pelo Artigo 38 do Regimento Interno da Câmara Municipal, fundamentando-se para isso no Tema 917 do STF.

Demanda pela utilização compulsória dos terrenos subutilizados e/ou não utilizados no Campos Sales para a prática da agricultura urbana

Os dados coletados nas entrevistas realizadas com 30 moradores do Campos Sales indicam que, do universo total da amostra, 73% dos participantes possuem o hábito de cultivar espécies vegetais no espaço domiciliar, uma sinalização positiva na perspectiva de dar visibilidade à prática da agricultura urbana. Tal hábito não necessariamente possui relação com os níveis de escolaridade dos respondentes (Gráfico 1) ou com o nível de renda familiar

(Gráfico 2) e está ligeiramente mais difundido entre as mulheres (Gráfico 3).

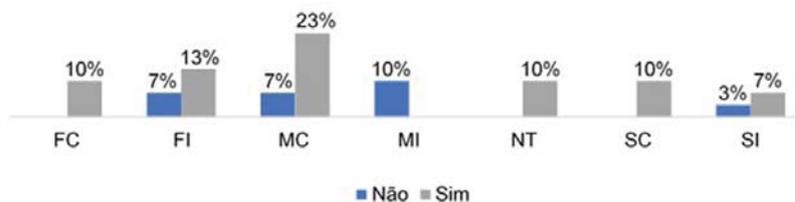
Outra variável que contribui com a perspectiva de dar visibilidade à prática da agricultura urbana se relaciona a aspectos motivacionais conforme proposto por Pessôa (2005). Assim, o hábito de cultivar relaciona-se à satisfação da necessidade básica de consumo (alimentação), seguido pela satisfação da necessidade de lazer, que, na perspectiva de Fa-leiros (1980), engloba descanso, divertimento, recreação e entretenimento (Gráfico 4).

O aspecto motivacional relativo ao lazer enseja grandes possibilidades de utilização compulsória dos terrenos subutilizados e/ou não utilizados no Campos Sales para a prática da agricultura urbana, já que, conforme a concepção de Dumazedier (2000), permite ao indivíduo, para além da entrega a uma ocupação de livre vontade, o desenvolvimento de sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora.

Sem desviar-se do intuito de investigar a demanda pela utilização compulsória dos terrenos ociosos para a prática da agricultura urbana, mas diante da finalidade exploratório-descritiva da pesquisa, preliminarmente a qualquer menção sobre a agricultura urbana e a utilização dos terrenos para essa prática, foi solicitado aos entrevistados que atribuíssem opiniões acerca da presença dessa tipologia de terreno na área de estudo (Gráfico 5), bem como a sugestão de possíveis usos para esses espaços (Gráfico 6).

A prevalência de opiniões relativas à nocividade (C1-46%) tangencia o aspecto da criminalidade, voltando-se à ocupação desses terrenos para a prática de atos ilícitos, como consumo e distribuição de drogas, realização

Gráfico 1 – Presença do hábito de cultivar espécies vegetais por nível de escolaridade dos respondentes.



Legenda:

FC- Fund. Completo / FI- Fund. Incompleto / MI- Médio incompleto / MC- Médio completo / SI- Sup. Incompleto / SC- Sup. Completo / NT- Ensino Técnico completo

Gráfico 2 - Presença do hábito de cultivar por faixa de renda salarial em salários mínimos (valor de referência 2019)

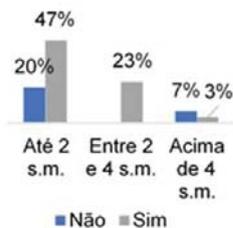


Gráfico 3 - Presença do hábito de cultivar segundo o sexo biológico do respondente

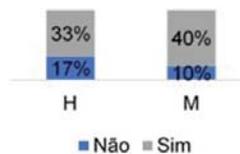


Gráfico 4 - Motivos atribuídos ao hábito de cultivar

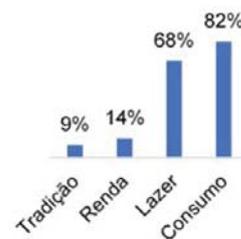
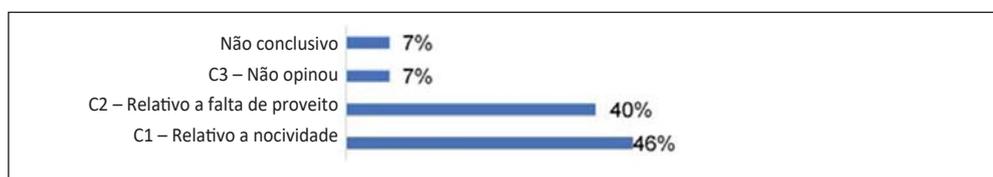


Gráfico 5 – Distribuição das opiniões expressas relativas à presença de terrenos ociosos no Campos Sales



Legenda

C1 – Relativa a nocividade: particularidade do que prejudica, do que faz uma pessoa ser lesada ou sofrer algum dano.
C2 – Relativa a falta de proveito: consequência de um uso que não gera benefício.

Gráfico 6 – Distribuição das categorias de uso sugeridas pelos entrevistados



Legenda

C1 – Equipamentos públicos comunitários (1) e/ou urbanos (2)

(1) Fornecidos por meio do Estado, destinados aos serviços públicos de educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, lazer, segurança pública, abastecimento, serviços funerários e congêneres, conforme artigo 2º, inciso II, parágrafo 2º, do decreto n. 7.341 de 2010, em atendimento à realização dos direitos fundamentais sociais, conforme redação dada pelo artigo 6º da CF de 1988;

(2) Consideram-se equipamentos públicos urbanos as instalações e os espaços de infraestrutura urbana destinados aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de águas pluviais, disposição e tratamento dos resíduos sólidos, transporte público, energia elétrica, rede telefônica, gás canalizado e congêneres

C2 – Uso residencial

Para aplicação das normas de uso e ocupação do solo na área urbana e na Área de Transição, são considerados os seguintes usos: I – residencial: a) unifamiliar – uma ou duas unidades habitacionais autônomas por lote; b) multifamiliar – mais de duas unidades habitacionais autônomas por lote – art. 37, lei n. 1.838, de 2014, Manaus – AM.

C3 – Atividades comerciais e de serviços

Atividades que podem conviver com o uso residencial sem limitações específicas à sua localização, que não oferecem riscos à segurança nem incômodo à vizinhança e não provocam impactos significativos ao ambiente, à estrutura e à infraestrutura urbana e a atividades de pequena e média escala de operação – lei municipal n. 1.838, de 2014, Manaus – AM.

C4 – Organizações da Sociedade Civil

Organizações da sociedade civil – União de pessoas que se organizam para fins não econômicos (lei n. 10.406 de 2002 – Código Civil), que podem ser socioeducativos ou pela busca de melhorias para a comunidade.

de furtos e estupros (Quadro 1), o que alerta para a necessidade de estudos futuros que se aprofundem sobre os impactos e as possibilidades de contemplação dessa outra forma de organização social na discussão sobre governança territorial na área de estudo em questão.

No sentido de uma atribuição de usos aos terrenos ociosos, é prevalente a demanda por equipamentos públicos comunitários e/ou urbanos. A menor prevalência de uso, concernente ao uso comercial e de serviços, tangencia o objeto da investigação acerca da

demanda da utilização desses terrenos para a prática da agricultura urbana (Quadro 2), na perspectiva de que essa atividade se articula com o abastecimento intraurbano (Videiro Rosa, 2011).

Embora a demanda pela utilização dos terrenos ociosos para atividades que envolvam algum tipo de cultivo de espécies vegetais seja extremamente reduzida, os entrevistados quando solicitados a opinarem sobre a possibilidade de realização desse tipo de atividade nos terrenos (enfocando concomitantemente outros preceitos da agricultura urbana,

Quadro 1 – Verbalizações dos entrevistados relativas à nocividade representada pelos terrenos ociosos no Campos Sales

	Verbalizações
Categoria – C1	E.10: “ <i>Esses terrenos vazios muitas vezes trazem risco para nós, porque eles ficam muito cerrado, cheio de mato, tudo vazio</i> , então eu acredito que é um risco para gente. Pode ser também que tem desses terrenos que <i>as pessoas que fazem essas coisas erradas, que fumam droga, se infiltram, então é até um risco para a gente.</i> ” (grifo nosso)
	E. 17: “Eu acho que tem que ocupar, né? Porque <i>as pessoas ficam muito vulneráveis a assalto, estupro.</i> ” (grifo nosso)
	E. 19: “Tem uns pedaços aqui que <i>eu acho bem perigosos, terreno está vazio, cheio de mato, aí é perigoso por causa de assalto, questão também de saúde pública</i> , quanto mais terreno, mais lixo vai se acumulando, água que fica empoçada trazendo doenças.” (grifo nosso)
	E. 28: “ <i>Esses terrenos vazios que estão aí juntando lixo, sujeira e tudo mais são até perigosos para a gente que vive aqui nessa redondeza, por exemplo 11:00 você não pode sair com o celular aqui na rua senão é assaltado. [...]. E esses terrenos contribuem muito para isso. Se você andar nesse bairro aqui, você vai ver que ali para baixo é ‘Zona Vermelha’, é o ‘rip-rap’. E são muitos terrenos abandonados, e isso ajuda muito o tráfico aqui.</i> ” (grifo nosso)

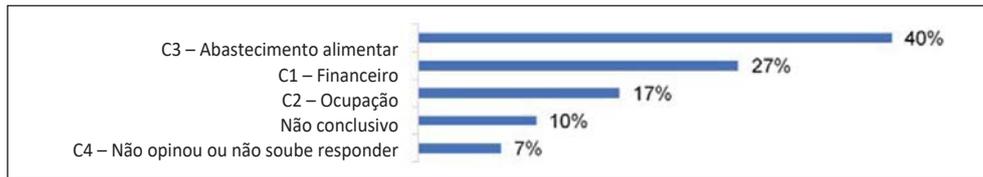
Quadro 2 – Verbalizações dos entrevistados relativas ao uso dos terrenos para atividades comerciais e de serviços

	Verbalizações
Categoria – C3	E. 3: “ <i>Podia ter uma feira, dividir um terreno em boxes, porque a nossa feira aqui do bairro é totalmente desorganizada, em cima de calçada.</i> ” Homem, 42 anos. (grifo nosso)
	E. 18: “ <i>Podia ser usado para fazer uma atividade agrícola.</i> ” Mulher, 52 anos. (grifo nosso)
	E. 30: “ <i>Acho que esses terrenos poderiam ser utilizados para hortas, para gerar um tipo de renda ou uma criação de feira nessas áreas. Se analisarmos um pouco mais, vendo a realidade de cada área em que esses terrenos se encontram, tem como pensar em algo mais que servisse para a comunidade.</i> ” Homem, 32 anos. (grifo nosso)

sobretudo o uso de residentes locais para sua realização e a destinação dos alimentos ao consumo próprio, à troca ou à comercialização local), demonstraram-se receptivos à ideia (87%) e, paralelamente, apontaram possíveis benefícios dessa prática (Gráfico 7) e os tipos de acordo para a utilização desses terrenos para o cultivo de alimentos (Gráfico 8).

Embora a maioria dos entrevistados não tenha opinado (C5-37%), a indicação de que a concessão desse uso deveria ser feita a partir de um acordo documentado (C1-30%) prevaleceu sobre os demais tipos de acordo sugeridos. Esse dado traz a perspectiva da responsabilização, o que coaduna com boas práticas de governança.

Gráfico 7 – Distribuição das opiniões quanto aos benefícios do cultivo de alimentos nos terrenos ociosos



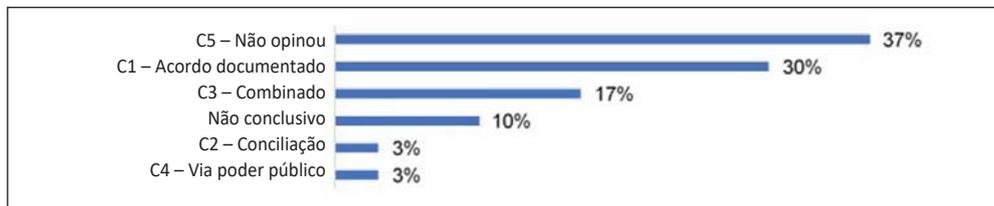
Legenda

C1 – Financeiros – Relativo ao conjunto de receitas e despesas.

C2 – Ocupação – Relativo ao ato de trabalhar em algo. Preenchimento de uma função que estava livre.

C3 – Abastecimento alimentar – Relativo a “comer regularmente alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais, com base em práticas saudáveis” (Maluf, 2007 apud Pires e Brito, 2015).

Gráfico 8 – Distribuição das categorias tipos de acordo



Legenda

C1 – Acordo documentado – Relativo a um ajuste formal, decisão ou resolução conjunta gravada em documento.

C2 – Conciliação – Consiste na intervenção de um mediador que auxiliará aqueles que estão em conflito para que negociem no sentido de elaborar um acordo que atenda aos interesses de todos os envolvidos.

C3 – Combinado – Relativo à ação de entendimento entre duas ou mais pessoas.

C4 – Via poder público – Quando a soma de interesses particulares, representada com a supremacia do Poder Público, busca a conciliação de um aparente conflito.

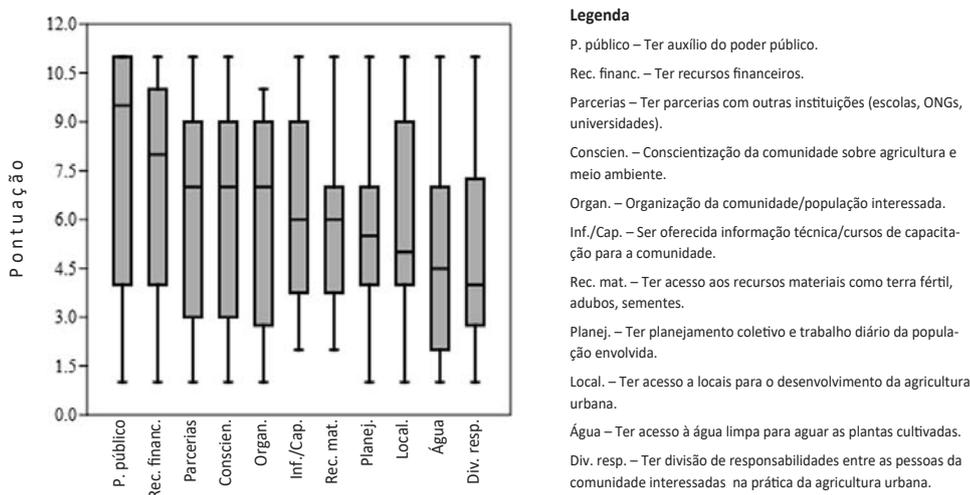
Estratégias de implantação da agricultura urbana no Campos Sales

No sentido de conceber estratégias de implantação de um projeto de agricultura urbana na localidade do estudo, posteriormente a realização da entrevista semiestruturada, pediu-se dos 30 entrevistados, num primeiro momento, que valorassem em ordem decrescente 11 aspectos – já documentados em estudos e experiências realizadas em diversos estados brasileiros, bem como em outros

países – relativos ao desenho projetual para concretização da prática da agricultura urbana em terrenos ociosos como estratégia de governança territorial.

A pontuação atribuída pelos entrevistados a cada um dos aspectos gerou um diagrama de caixa (Figura 5), no qual as caixas retangulares representam a dispersão das respostas (valoração atribuída), ao passo que a linha horizontal interna a cada retângulo indica o valor de tendência central das respostas – mediana – separando a amostra em duas porções, 50% acima e abaixo do referido valor.

Figura 5 – Diagrama de caixa (*boxplot*) da distribuição da pontuação atribuída a 14 aspectos relativos ao desenho projetual para a concretização da prática da agricultura urbana, em terrenos ociosos, como estratégia de governança territorial, resultante de 30 entrevistas



Fonte: elaborado pela autora utilizando o *software* Past 3.24.

Da análise do diagrama de caixa, “Ter auxílio do poder público” e “Ter recursos financeiros” são os aspectos primordiais na articulação de um projeto que estimule a prática da agricultura urbana. Isto porque 50% da população atribuiu aos mesmos os mais altos valores (entre 11 e 9,5 para “Ter auxílio do poder público” e entre 11 e 8 para “Ter recursos financeiros”). Os valores das medianas situados, respectivamente, em ‘9,5’ e ‘8’, ocupando as mais altas posições, comparativamente aos valores das medianas dos demais aspectos, reforçam esse dado.

Isto, enfocando a discussão acerca da participação cidadã e de uma cidadania ativa em prol da resolução de problemas socioambientais no nível comunitário, pesa contra

o potencial da prática da agricultura urbana constituir-se em estratégia de governança territorial, no entanto, isto não diminui a importância desse tipo de articulação.

Nesse sentido, embora a literatura acadêmica brasileira se encontre permeada por experiências acerca da agricultura urbana – incluindo-se estudos em cidades com características fisiográficas e socioeconômicas-ambientais próximas à realidade de Manaus, como a cidade de Belém –, elas incidem sobre a agricultura realizada em quintais urbanos ou agroflorestais em propriedades particulares, em áreas periurbanas vinculadas ao setor primário, a manutenção de hábitos culturais, no entanto, sem focar os vínculos desse tema com a governança territorial e o planejamento

urbano, principalmente no que tange à utilização de terrenos ociosos entremeados na malha urbana.

Dessa forma, do universo de experiências de estímulo à agricultura urbana fomentadas com o apoio financeiro/institucional de órgãos governamentais e/ou não governamentais, aproximando-se do que a análise do diagrama de caixa sugere para os dois primeiros itens, destacam-se os projetos: Centros de Vivência Agroecológicos (Belo Horizonte) e Hortas Cariocas (Rio de Janeiro).

A experiência dos Centros de Vivência Agroecológicos (Cevaes) é bastante exemplificadora dos benefícios que podem advir de processos locais participativos multiautorais na identificação, planejamento e implementação de políticas e ações estratégicas para desenvolvimento da agricultura urbana (Lovo, 2011).

Lovo (ibid.) explica que o sucesso dos Cevaes pode ser traçado cronologicamente – remontando ao início da década de 1990 – devido a uma série de fatores, dentre eles: a implantação da primeira gestão democrática popular no município de Belo Horizonte – incluindo-se o programa do orçamento participativo, a efetivação da política municipal de segurança alimentar, com a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento (Smaab) e a implantação da Agenda 21 local.

Nesse sentido, firmou-se uma parceria entre a Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), possibilitando a aprovação de recursos para a implantação de três Cevaes, durante o processo do Orçamento Participativo Setorial do Meio Ambiente do ano de 1994. Recursos para instalação de um quarto Cevaes foram viabilizados pelo Fundo Life/Pnud/ONU, mediante repasse à SMMA, desde

que atendendo à exigência de que houvesse a cooperação entre o poder público, as organizações da sociedade civil e representantes de comunidades. Assim a ONG Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (Rede-MG) juntou-se ao projeto, responsabilizando-se pela operacionalização dos Centros, coordenação executiva, acompanhamento técnico e adequação das metodologias adotadas (ibid.).

Ainda no que tange à aproximação da experiência dos Cevaes com a concepção de criação de um projeto de agricultura urbana no Campos Sales, perpassando além do apoio financeiro do poder público (direto ou via outras instituições/organizações), a questão da governança territorial e do planejamento urbano, destaca-se que a intenção dos Cevaes em propiciar a implementação de experiências-piloto demonstrativas da viabilidade de melhoria das condições socioambientais da qualidade de vida – com a participação popular – partiu de um diagnóstico sobre as condições de ocupação do espaço urbano nas periferias de Belo Horizonte (ibid.). Esse dado, comparativamente ao cenário da administração urbana da cidade de Manaus, traz à tona a necessidade urgente de realização de um cadastro de áreas potencialmente úteis para a prática da agricultura urbana, conforme já discutido.

No ano 2000, os Cevaes foram regulamentados como equipamentos públicos comunitários de Política de Meio Ambiente e Segurança Alimentar, com atuação em programas de intervenção socioambiental (ibid.), e, atualmente, findada a parceria entre a ONG Rede-MG e a Prefeitura de Belo Horizonte, eles estão sob gestão da Fundação de Parques Municipais (FPM), criada em 2005, vinculada à Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (Coutinho, 2010).

A contribuição que o Projeto Hortas Cariocas, iniciado em 2006 pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC do Rio de Janeiro traz, à perspectiva de criação de um projeto de agricultura urbana no Campos Sales com apoio do poder público, abarca diretamente a questão do aproveitamento de terrenos ociosos disponíveis na malha urbana.

Assim sendo, os objetivos do projeto incluem: contribuir com o desenvolvimento socioeconômico local a partir da capacitação da população carente; reduzir os índices de ocupação irregular de terrenos ociosos; elevar os níveis de inclusão social e oferecer o direito humano básico a uma alimentação saudável e de qualidade (O’Reilly, 2014).

No que concerne à operacionalização do projeto, há o estímulo a uma participação social ativa. Nesse sentido, o primeiro passo para a instalação de uma unidade produtiva em terrenos de áreas públicas da cidade consiste no encaminhamento de uma solicitação por escrito à prefeitura do Rio de Janeiro, ou seja, o interesse tem que ser manifestado no sentido comunidade – prefeitura e não o contrário. O’Reilly (ibid.) pontua que dessa forma possibilitam-se a mobilização e o envolvimento dos comunitários já no início do processo de implantação.

Essa participação manifesta-se também posteriormente, quando da organização das equipes de comunitários que irão gerir a horta. Nesse sentido, os membros da comunidade são indicados pela associação de moradores, dando preferência às pessoas que já possuam experiência prévia com a atividade e/ou que já tenham sido capacitadas por algum outro programa da prefeitura. Esses indicados são, então, entrevistados pelos gestores

do projeto, a fim de que seja escolhido um encarregado, o qual esteja apto a lidar com diversos aspectos inerentes à manutenção da horta – englobando-se questões técnicas, com a equipe e, mesmo, problemas relacionados ao cenário de vulnerabilidade socioambiental em que as comunidades se encontram (lançamento de lixo nas hortas, invasão de animais, enchentes) (ibid.).

Atualmente, o programa Hortas Cariocas conta com 40 unidades produtivas (17 unidades em comunidades de baixa renda e 23 em equipamentos da Secretaria Municipal de Educação – SME), produzindo uma média de 70 toneladas/ano de alimentos orgânicos (frutas, verduras e legumes), e é um dos candidatos a integrar a lista oficial da Organização das Nações Unidas – ONU de projetos aceleradores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Semac, 2020; Prefeitura do Rio de Janeiro, 2020).

Voltando-se à discussão sobre planejamento urbano, a indicação de que um projeto de agricultura urbana deve ser precedido pelo auxílio do poder público bem como pela oferta de recursos financeiros aproxima-se da abordagem de planejamento e gestão urbana do tipo top-down (de cima para baixo). Esta se fundamenta na centralidade dos atores e das instituições públicas concernentes a formulação e implementação de políticas públicas (Monteiro, 2017), tendo esta entrado em colapso a partir da década de 1970.

Retomando a análise do diagrama de caixa, tem-se a equiparação entre os valores atribuídos aos itens “Ter parceria com outras instituições”, “Conscientização da comunidade sobre agricultura urbana e meio ambiente” e “Organização da comunidade/população

interessada”, tanto no que diz respeito à dispersão dos valores atribuídos a esses itens, quanto aos valores das medianas, que, em conjunto, ocupam a terceira posição de maior valoração.

Esse dado traz a perspectiva de que, para uma parte dos entrevistados, a exequibilidade de um projeto de agricultura urbana depende de aspectos que concernem à participação cidadã em nível comunitário. Iniciativas dessa natureza possuem forte vínculo com a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) de planejamento urbano, no sentido de que é a partir de ações populares comunitárias que se dá a ativação de áreas urbanas subutilizadas ou ociosas, contribuindo para o desenho de soluções e respectivo desenvolvimento da localidade onde essas ações se inserem (Gomes, Gomes e Melo, 2010).

A respeito dessa abordagem, Fontes et al. (2018) destacam que é em face da morosidade ou ineficiência do poder público em executar estratégias de longo prazo, que surgem, cada vez mais frequentemente, iniciativas comunitárias para transformação de espaços cotidianos, a exemplo da prática da agricultura urbana realizada desde 2014 na Horta General Glicério, no Rio de Janeiro, que é uma obra comunitária com permissão informal de ocupação de terreno privado.

Embora as opiniões da população entrevistada indiquem duas concepções distintas de articulação de um projeto de agricultura urbana, com uma delas guardando grande paralelismo com uma abordagem de planejamento e gestão urbana do tipo *top-down* e a outra tangenciando uma estratégia de planejamento e gestão urbana do tipo *bottom-up*, ressalta-se, no entanto, que essa distinção não implica que essas concepções sejam mutuamente excludentes.

Nesse sentido, Sennet (2015) aponta que no que concerne à escolha entre abordagens *top-down* e *bottom-up* não há uma solução. A contradição que elas representam é essencial à vida das cidades, devendo haver ambas. O autor defende que é possível que comunidades locais criem soluções de baixo para cima, inclusive para os problemas estruturais das cidades.

O dado de que as medianas dos valores relativos aos aspectos “Ter planejamento coletivo e trabalho diário da população envolvida” e “Ser oferecida informação técnica/cursos de capacitação para a comunidade” são inferiores às medianas dos já citados aspectos “Organização da comunidade/população interessada” e “Ter parceria com outras instituições” conota uma certa inconsistência nas respostas, já que se trata de aspectos inter-relacionados e interdependentes.

Superando essa possível inconsistência, é possível inferir de um modo geral que, para a viabilização da prática da agricultura urbana, o conjunto de critérios relativos a recursos humanos (“Organização da comunidade/população interessada”, “Conscientização da comunidade sobre agricultura urbana e meio ambiente” e “Ter parceria com outras instituições”) possui uma valoração maior do que o conjunto de critérios relativos ao acesso a recursos físicos propriamente, nos quais se englobam “Ter acesso aos recursos materiais como terra fértil, adubos, sementes”, “Ter acesso a locais para o desenvolvimento da agricultura urbana” e “Ter acesso a água limpa para aguar as plantas”.

Passando a uma observação mais atenta da valoração dos itens relativos aos recursos materiais, destacam-se alguns pontos fortes e fragilidades. No que tange a “Ter acesso aos recursos materiais como terra fértil, adubos,

sementes”, a menor dispersão de valores, bem como um valor de tendência central mais baixo, comparativamente aos itens previamente analisados, justifica-se diante da ênfase dos comunitários relativa ao domínio de práticas de enriquecimento do solo com restos de vegetais *in-natura* e de compostagem e ao hábito da troca entre vizinhos da comunidade, tanto de sementes, quanto de mudas. Nesse sentido, um ponto forte na articulação necessária entre os comunitários para a concretização de iniciativas de agricultura urbana.

Além disso, as fragilidades tangenciam os itens “Ter acesso a água limpa para aguar as plantas” e “Ter acesso a locais para o desenvolvimento da agricultura urbana”. Relativo ao primeiro, o valor posicional da mediana do referido item indica uma baixa valoração atribuída a ele, um dado questionável, não condizendo com os apontamentos de que a comunidade carece de estruturas de abastecimento de água e de saneamento básico e que, portanto, este seria um aspecto de grande relevância para a concretização da AU em terrenos na localidade.

Com relação a “Ter acesso a locais para o desenvolvimento da agricultura urbana”, embora haja uma dispersão simétrica dos valores atribuídos, o valor de tendência central é o segundo menor quando comparado ao dos demais itens analisados. Isto pode sugerir, paralelamente ao dado de que o hábito de cultivar está amplamente difundido entre os entrevistados, que atividades relativas à agricultura urbana são mais visibilizadas sendo concebidas no próprio limite domiciliar e não como uma

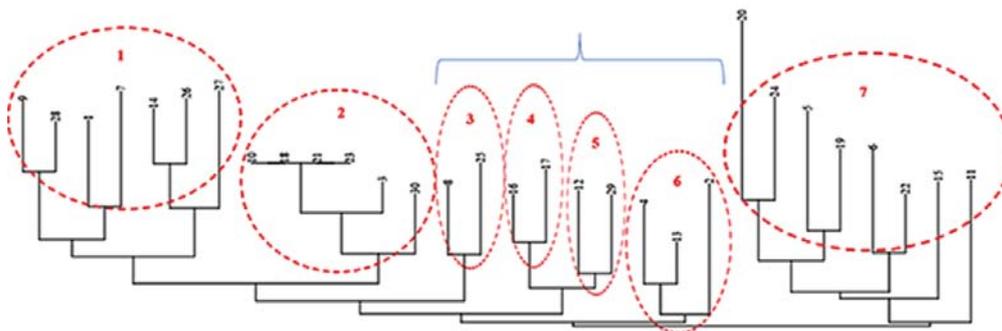
prática comunitária, apesar da potencial oferta de terrenos para tal atividade, cuja possível utilização consistiria em uma estratégia de governança territorial.

Por fim, a posição da mediana relativa ao aspecto “Ter divisão de responsabilidades entre as pessoas da comunidade interessadas na prática da agricultura urbana” é outro dado não contundente diante do seu afastamento relativo aos aspectos com os quais deveria estar inter-relacionado, quais sejam “Organização da comunidade/população interessada” e “Ter planejamento coletivo e trabalho diário da população envolvida”.

Complementarmente à valoração desses aspectos e, ainda, no sentido de auxiliar o desenho de um projeto de agricultura urbana, solicitou-se que os entrevistados classificassem um conjunto de benefícios advindos com a prática da agricultura urbana (igualmente já documentados em estudos e experiências realizadas em diversos estados brasileiros, bem como em outros países) em classes rotuladas como: “Fatores pouco importantes”, “Fatores importantes” e “Fatores muito importantes”, com o intuito de mapear quais deles seriam mais atrativos ao envolvimento dos comunitários na implementação hipotética do projeto supracitado.

Da classificação dos benefícios da agricultura urbana nos rótulos indicados, gerou-se uma planilha de dados binários (0-ausência e 1-presença), a qual serviu de base para a geração do dendograma de pareamento dos entrevistados, empregando-se o Índice de Similaridade de Morisita (Figura 6).

Figura 6 – Dendograma do pareamento dos entrevistados em função da classificação dos benefícios acerca da agricultura urbana



Benefícios da Agricultura Urbana sujeitos a classificação conforme juízo de valores dos entrevistados.	
Pode ser uma forma de lazer, de relaxamento e alívio de estresse, melhorando a saúde psicológica dos moradores da comunidade.	Pode ser uma forma de ocupação para residentes desempregados, moradores de rua e jovens e adultos em situação de risco social.
Pode ser uma forma de promover a atividade física.	Pode ser uma forma de diminuir a quantidade de invasões domiciliares, furto e a atividade do tráfico de drogas na comunidade.
Pode ser uma forma de aumentar o acesso a alimentos saudáveis e nutritivos.	Pode ser uma forma de promover o senso de comunidade.
Pode ser uma forma de permitir o controle da própria alimentação.	Pode ser um espaço para o compartilhamento de informações/experiências.
Pode ser uma forma de fortalecer a economia local.	Pode ser uma forma de permitir o aproveitamento dos restos de alimentos naturais.
Pode ser uma forma de trabalho rentável.	Pode ser uma forma de reduzir o impacto do ser humano no meio ambiente.
Pode ser uma forma de permitir a economia de renda.	Pode ser um espaço para a prática da educação ambiental.

Fonte: elaborado pela autora utilizando o software Past 3.24.

Da análise visual do dendrograma, é possível diagnosticar três *clusters* que se destacam. O *cluster 1* possui como características homogeneizadoras as classificações dos possíveis benefícios da AU relativos ao fortalecimento da economia local e à economia de renda, classificados como muito importantes e, em contrapartida, os benefícios de ser uma fonte de lazer e relaxamento, bem como de promover a atividade física, considerados pouco importantes.

Por sua vez o *cluster 2* agrupa os indivíduos conforme a prevalência de benefícios classificados como “muito importantes”. Nesse sentido, para os indivíduos 10, 18, 21 e 23, todos os benefícios são igualmente muito importantes.

O *cluster 7* opõe-se ao *cluster 1* exatamente no que concerne aos aspectos da AU relativos à promoção de atividade física e de ser uma fonte de lazer e relaxamento. Nesse sentido, para esse grupo de indivíduos, esses benefícios são considerados muito importantes.

Os *clusters* 3, 4, 5 e 6 representam uma transição da predominância de benefícios classificados como “muito importantes” nos *clusters* 1 e 2 para a predominância de benefícios “importantes” no *cluster* 7.

É ainda de grande relevância o dado de que os benefícios relativos ao meio ambiente não se constituíram como principal característica aglutinadora para nenhum dos *clusters*.

Diante do exposto, é possível perceber que os benefícios de natureza financeira e social se equiparam enquanto aspectos motivacionais subjacentes ao envolvimento dos comunitários em um possível projeto de agricultura urbana. Destaca-se, no entanto, que os benefícios de natureza ambiental não possuem relevância majoritária em nenhum dos agrupamentos de entrevistados diagnosticados.

Conclusões

A discussão em torno da agricultura urbana como uma estratégia de governança territorial na localidade Campos Sales é desafiadora, pois envolve aspectos inter-relacionados às dinâmicas recorrentes ao contexto local. Exemplo disso são a precária infraestrutura social e a presença de poderes paralelos como o da criminalidade.

A despeito do que se poderia potencializar com projetos relativos à agricultura urbana no município de Manaus, foram inviabilizados o número de dois, devido à interpretação dada ao artigo 59 da Lei Orgânica do Município. Esta impõe restrições e compromete iniciativas de gestão que promovam novas formas de gestão organizacional do espaço urbano,

provenientes de ações parlamentares voltadas à elaboração de leis com impacto social, político e econômico.

Ainda nesse sentido, a efetivação de estratégias de governança territorial e urbana no Município carece de discussões mais profundas que englobem, inclusive, aspectos relativos à sua estruturação e organização administrativa, em particular no tocante a ações deliberativas descentralizadas e intersetoriais, que envolvam órgãos estratégicos no trato da questão dos terrenos ociosos, particularmente o Instituto Municipal de Planejamento Urbano e Secretaria Municipal de Finanças, Tecnologia da Informação e Controle Interno – Semef, membros natos do Conselho Municipal de Gestão Estratégica e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade – Semmas.

Na perspectiva de que a agricultura urbana é um tema aglutinador, sua contribuição concreta passa pelo envolvimento que ela propicia na integração de fluxos em redes sociais e na geração de interesse dos cidadãos, nos diversos setores e instâncias da vida em sociedade. É possível vislumbrar duas concepções distintas de articulação de um projeto sobre o tema. Uma alicerçada no auxílio do poder público e na provisão de recursos financeiros, guardando grande paralelismo com uma abordagem de planejamento e gestão urbana do tipo *top-down*; e a outra, alicerçada nos aspectos relativos a uma atuação cidadã, tangenciando uma estratégia de planejamento e gestão urbana do tipo *bottom-up*.

Se, por um lado, as entrevistas conotam intenções individuais voltadas ao atendimento do interesse coletivo, por outro, a inexistência de uma organização social comunitária, na forma de uma associação de moradores, constitui

uma fragilidade da atuação cidadã, dificultando a ascensão de uma governança territorial profícua, inclusive pelos meios institucionalizados de participação social.

No que tange aos benefícios que motivariam o envolvimento da população em atividades desse mote, as entrevistas demonstraram que há uma equiparação entre os aspectos de natureza financeira e social. Além disso, os aspectos

de natureza ambiental não possuem relevância, nesse envolvimento, para os atores sociais.

Assim, diante de uma atuação cidadã incipiente, num contexto de precária infraestrutura cívica, a agricultura urbana não é visibilizada como uma estratégia de governança territorial capaz de minimizar as problemáticas socioambientais ali recorrentes e de superação de dificuldades socioeconômicas.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-6859-0113>.

Universidade Federal do Amazonas, Centro de Ciências do Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia. Manaus, AM/Brasil.
camilamargem83@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-6812-729X>

Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Ciências Agrárias, Departamento de Ciências Fundamentais e Desenvolvimento Agrícola. Manaus, AM/Brasil.
nmerinato@gmail.com

Referências

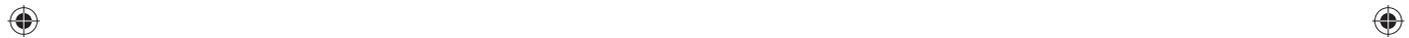
- ALTIERI, M. (2010). Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. *Revista NERA*. Presidente Prudente, ano 13, n. 16, pp. 22-32.
- AUBRY, C.; POURIAS, J. (2013). L'agriculture urbaine fait déjà partie du "métabolisme urbain": Économie et stratégies agricoles. *Déméter, Club Déméter*, pp. 135-155. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01198075/document>. Acesso em: 18 abr 2018.
- BICALHO, A. M. S. M. (2005). Transformações do sistema de produção agrícola na região de Manaus. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. *Anais...* São Paulo, pp. 2012-2035.
- CÂMARA, J. B. D. (2013). Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 21, n. 46, pp. 125-146.
- CÔRTE, D. A. A. (1997). *Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional*. Brasília, Edições Ibama/MMA.
- COUTINHO, M. N. (2010). *Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- COUTINHO, M. N.; COSTA, H. S. M. (2011). Agricultura Urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. *Geografias*. Belo Horizonte, v. 7, n. 2, pp. 81-97.

- DALLABRIDA, V. R. (2011). “Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização política-administrativa”. In: DALLABRIDA, V. R. (org.) *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização política-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro, Garamond.
- DAMBRÓS, C.; MIORIN, V. M. F. (2011). Contribuições à reflexão do rural no urbano: agricultura urbana. *Geonordeste*, ano XXII, n. 2, pp. 65-78.
- DUMAZEDIER, J. (2000). *Lazer e cultura popular*. São Paulo, Perspectiva.
- ESPADA, A. L. V.; SOBRINHO, M. V. (2015). Manejo comunitário e governança ambiental para o desenvolvimento local: análise de uma experiência de uso sustentável de floresta na Amazônia. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 4, pp. 169-177.
- FALEIROS, M. I. L. (1980). Repensando o lazer. *Perspectivas*. São Paulo, v. 3, pp. 51-65.
- FÁTIMA DA SILVA, L. (2018). O Tema 917 de Repercussão Geral do STF como novo paradigma na análise da iniciativa reservada no processo legislativo. *Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo, v. 6, n. 1, pp. 27-61.
- FIGUEIREDO, H. P.; CONSTANTINO, M.; BARROS, J. H. S.; COSTA, R. B. (2017). Políticas públicas e fragilidades na gestão de Unidades de Conservação urbanas no Brasil. *Multitemas*. Campo Grande, v. 22, n. 51, pp. 217-234.
- FONTES, A. S.; GALARCE, F. E.; VALLE, L. M.; MOTTA, V. F.; FARIA, T. S. (2018). Táticas cidadãos para ativação de áreas subutilizadas: o caso das hortas comunitárias do Rio de Janeiro. *Arq. Urb*, n. 23, pp. 147-169.
- FREY, K. (2007). Governança urbana e participação pública. *RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 1, pp. 136-150. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso em: 2 ago 2018.
- GOMES, J. D.; GOMES, L. D.; MELLO, M. M. C. (2019). Urbanismo tático e o direito a cidade. *Revista Políticas Públicas e Cidades*. Belo Horizonte, v. 8, n. 4, pp. 40-51.
- HOMMA, A. K. O. (2015). Os Desafios para uma nova agricultura na Amazônia. In: WORKSHOP DE PESQUISA E AGRICULTURA FAMILIAR: FORTALECENDO A INTERAÇÃO DA PESQUISA PARA INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NA AMAZÔNIA. *Anais...* Manaus, pp. 51-66.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2009). Manual do Prefeito. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_prefeito.pdf. Acesso em: 13 nov 2019.
- JUNQUEIRA, L. A. P. (1998). Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, pp. 11-22.
- KORNIN, T., MOURA, R. (2004). Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. *Revista GEOUSP – Espaço e tempo*. São Paulo, n. 16, pp. 17-30.
- LARA, P. F. N. S.; SANTOS, M. M. C.; COSTA, I. C. N. P.; VIEIRA, T. A. (2019). Estudos sobre agricultura urbana no Brasil no período de 2008 a 2017. *Amazonia Investiga*, v. 8, n. 20, pp. 124-134.
- LARCHER, M. (2017). *Câmara aprova Política Nacional de Agricultura Urbana*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/527345-camara-aprova-politica-nacional-de-agricultura-urbana/>. Acesso em: 16 mar 2020.
- LEMONS, N. S.; ANDRADE, L. M. S.; MEDEIROS, V. A. S. (2015). Desafios do planejamento urbano no Brasil e seus marcos legais sob a ótica da agricultura urbana. *Paranoá: Cadernos de Agricultura e Urbanismo*, n. 14, pp. 61-70.

- LEUZINGER, M. D.; SCARDUA, F. P. (2011). "Unidades de conservação e planos diretores municipais". In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. L. (orgs.). *Doutrinas essenciais Direito Ambiental*, v. III – Meio Ambiente Urbano. São Paulo, Thomson Reuters.
- LIMA, A. J. R.; ABRUCIO, F. L.; SILVA, F. C. B. (2014). *Governança dos recursos hídricos: proposta de indicador para acompanhar sua implementação*. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?42942/Governana-dos-Recursos-Hdricos--Proposta-de-indicadores-para-acompanhar-sua-implementao>. Acesso em: 23 jul 2018.
- LOVO, I. C. (2011). *Agricultura urbana: um elo entre o ambiente e a cidadania*. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- MARCHESAN, A. M. M. (2011). "Preservação ambiental e ocupação do espaço urbano à luz do Estatuto da Cidade (lei n.10.257/2001)". In: MILARÉ, E.; MACHADO, P. A. L. (orgs.) *Doutrinas essenciais Direito Ambiental*, v. III – Meio Ambiente Urbano. São Paulo, Thomson Reuters.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo, Atlas.
- MASS, L.; MALVESTITI, R.; GONTIJO, L. A. (2020). O reflexo da ausência de políticas de incentivo à agricultura urbana orgânica: um estudo de caso em duas cidades no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 8, pp. 1-12.
- MAURANO, A. (2007). *O poder legislativo municipal*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- MEDEIROS, R. (2006). Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n. 1, pp. 41-64.
- MONTEIRO, L. M. (2017). Modelo "top-down": uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. *Revista Gestão Organizacional*. Chapecó, v. 9, n. 3, pp. 25-35.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. (2010). The urban foodscape: world cities and the new food equation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 3, n. 2, pp. 209-224.
- NASCIMENTO, Y. A. N. M. (2019). *Do modelo interpretativo da iniciativa privativa do Poder Executivo*. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/4361/do-modelo-interpretativo-iniciativa-privativa-poder-executivo>. Acesso em: 3 dez 2019.
- O'REILLY, E. M. (2014). *Agricultura Urbana – um estudo de caso do projeto Hortas Cariocas em Manguinhos, Rio de Janeiro*. Monografia de graduação. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ORSINI, F.; KAHANE, R.; NONO-WOMDIM, R.; GIANQUINTO, G. (2013). Urban agriculture in the developing world: a review. *Agronomy for Sustainable Development*, n. 33, pp. 695-720.
- PECI, A.; PIERANTE, O. P.; RODRIGUES, S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*. Salvador, v. 15, n. 46, pp. 39-55.
- PÊSSOA, C. C. (2005). *Agricultura urbana e pobreza: um estudo no Município de Santa Maria – RS*. Dissertação de mestrado. Santa Maria, Universidade Federal de Santa Maria.
- PIRES, E. F. (2013). *Direito constitucional legislativo*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.
- PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. (2011). *Governança territorial – conceito, fato e modalidades*. São Paulo, Unesp.

- PIRES, S. S., BRITO, A. S. (2015). A discussão sobre produção e abastecimento enquanto estratégia de segurança alimentar. In: XV ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA – EGAL. *Anais...* Havana. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiarural/21.pdf>. Acesso em: 12 jun 2018.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO (2020). ONU inclui programa Hortas Cariocas, da Prefeitura do Rio, na lista de ações essenciais para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/onu-inclui-programa-hortas-cariocas-da-prefeitura-do-rio-na-lista-de-acoes-essenciais-para-alcancar-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 2 jan 2021.
- ROLNIK, R. (2001). Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. *Cadernos Pólis*, n. 4, pp. 5-9.
- SEMMAS – Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade/Manaus (2018). *Áreas protegidas*. Disponível em: <http://semmas.manaus.am.gov.br/areas-protetidas/>. Acesso em: 19 jul 2018.
- SENADO FEDERAL (2018). Projeto de lei do Senado n. 353, de 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130955>. Acesso em: 16 mar 2020.
- SENNET, R. (2015). *Como criar cidades juntos?* Disponível em: <https://piseagrama.org/como-criar-cidades-juntos/>. Acesso em: 27 nov 2019.
- SMAC – Secretaria Municipal de Meio Ambiente/Rio de Janeiro (2020). *Hortas cariocas*. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/smac/hortas-cariocas>. Acesso em: 17 nov 2019.
- STF – Superior Tribunal Federal (2016a). Repercussão Geral reconhecida com mérito julgado. ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>. Acesso em: 9 dez 2019.
- _____ (2016b). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com agravo 878.911 Rio de Janeiro. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11828222>. Acesso em: 9 dez 2019.
- _____ (2019). Tema 917. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20797>. Acesso em: 9 dez 2019.
- THULER, A. (2017). STF reafirma sua jurisprudência e vereador pode propor leis que criem despesas para o município. Disponível em: <https://athuler.jusbrasil.com.br/artigos/518446173/stf-reafirma-sua-jurisprudencia-e-vereador-pode-propor-leis-que-criem-despesas-para-o-municipio?ref=serp>. Acesso em: 3 dez 2019.
- VIDEIRO ROSA, P. P. (2011). Políticas públicas em agricultura urbana e periurbana no Brasil. *Revista Geográfica da América Central*, v. 2, n. 47E, pp. 1-17.

Texto recebido em 3/set/2020
Texto aprovado em 25/nov/2020



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 contemporânea.

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, francês .

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 eletr nico 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:

- título, de 12 palavras no máximo, em português, ou na língua em que o artigo foi escrito, e em inglês;
- 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;
- 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;
- 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 DO 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

www.cadernosmetropole.net

Rede Observatório das Metrôpoles

Estado	Instituição	Coordenador
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