

ISSN 1517-2422 (versão impressa)

ISSN 2236-9996 (versão on-line)

cadernos  
**metrópole**

as ambivalências e contradições  
das redes digitais no social

Lucia Santaella  
Organizadora

Cadernos Metr6pole  
v. 24, n. 55, pp. 857-1218  
set/dez 2022

<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5500>

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

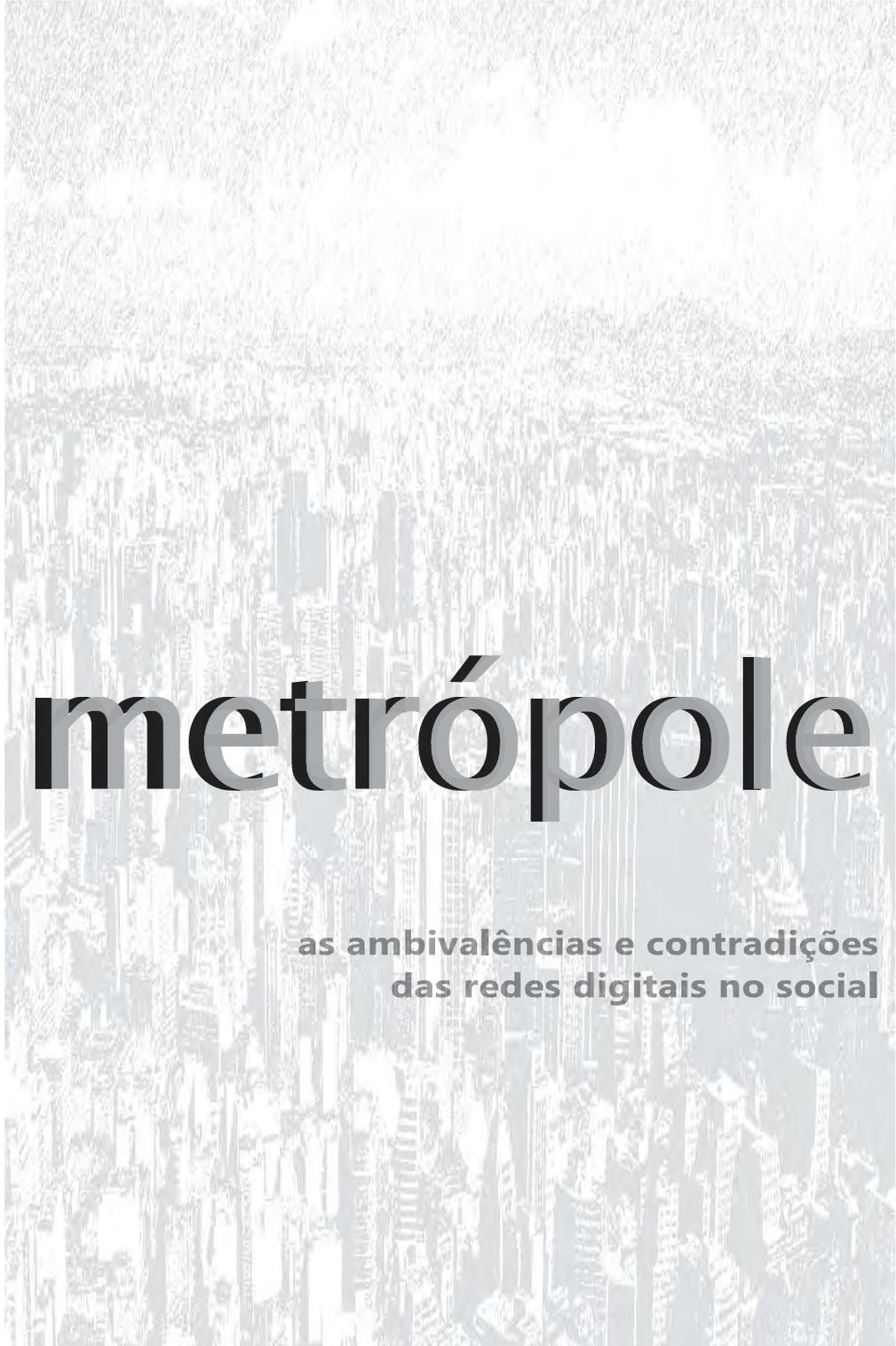
<http://web.observatoriodasmetrolopes.net>

*Secretária*

Raquel Cerqueira



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**



# metrópole

**as ambivalências e contradições  
das redes digitais no social**



**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), Carla Teresa Martins Romar,  
Ivo Assad Ibri, José Agnaldo Gomes, José Rodolpho Perazzolo,  
Lucia Maria Machado Bógus, Maria Elizabeth B. T. Morato Pinto de Almeida,  
Rosa Maria Marques, Saddo Ag Almouloud,  
Thiago Pacheco Ferreira (Diretor da Educ)

*Coordenação Editorial*

Sonia Montone

*Revisão de português*

Equipe Educ

*Revisão de inglês*

Carolina Siqueira M. Ventura

*Revisão de espanhol*

Vivian Motta Pires

*Projeto gráfico, editoração*

Raquel Cerqueira

*Capa*

Waldir Alves

Rua Monte Alegre, 984, sala S-16  
05014-901 São Paulo - SP - Brasil  
Tel/Fax: (55) (11) 3670.8085  
educ@pucsp.br  
www.pucsp.br/educ

**ABEU**  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

# cadernos metrópole

## EDITORES

Lucia Bógus (PUC-SP)

Luiz César de Q. Ribeiro (UFRJ)

## COMISSÃO EDITORIAL

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

## CONSELHO EDITORIAL

Adauto Lucio Cardoso (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Aldo Paviani (Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal/Brasil) Alfonso Xavier Iracheta (El Colegio Mexiquense, Toluca/Estado del México/México) Ana Cristina Fernandes (Universidade Federal de Pernambuco, Recife/Pernambuco/Brasil) Ana Fani Alessandri Carlos (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Ana Lucia Nogueira de P. Britto (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Ana Maria Fernandes (Universidade Federal da Bahia, Salvador/Bahia/Brasil) Andrea Claudia Catenazzi (Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines/Provincia de Buenos Aires/Argentina) Angélica Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo/São Paulo/Brasil) Arlete Moyses Rodrigues (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) Carlos Antonio de Mattos (Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago/Chile) Carlos José Cândido G. Fortuna (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Claudino Ferreira (Universidade de Coimbra, Coimbra/Portugal) Cristina López Villanueva (Universitat de Barcelona, Barcelona/Espanha) Edna Maria Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará, Belém/Pará/Brasil) Eduardo Salvador María Léopore (Pontifícia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires/Argentina) Erminia Teresinha M. Maricato (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Fernando Nunes da Silva (Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa/Portugal) Francisco César Pinto da Fonseca (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/São Paulo/Brasil) 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 Maldonado (Universidad Complutense de Madrid, Madrid/Espanha) José Alberto Vieira Rio Fernandes (Universidade do Porto, Porto/Portugal) José Machado Pais (Universidade de Lisboa, Lisboa/Portugal) José Marcos Pinto da Cunha (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/Brasil) José Tavares Correia Lira (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil) Leila Christina Duarte Dias (Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina/Brasil) Luciana Corrêa do Lago (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Rio de Janeiro/Brasil) Luís 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) 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) Pedro Roberto Jacobi (Universidade de São Paulo, São Paulo/São Paulo/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) Rogério Proença de Sousa Leite (Universidade Estadual de Campinas, Campinas/São Paulo/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) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/São Paulo/Brasil)

### **Colaboradores *ad hoc***

Aldo Paviani (Universidade de Brasília-UnB, Brasília/DF/Brasil) Alexandre Sabino do Nascimento (Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE/Brasil) Angelica Aparecida Tanus Benatti Alvim (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) Breno Augusto Souto Maior Fontes (Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE/Brasil) Carlos Roberto Monteiro de Andrade (Universidade de São Paulo-USP, São Carlos/SP/Brasil) Carolina Maria Pozzi de Castro (Universidade Federal do ABC-UFABC, Santo André/SP/Brasil) Charley dos Santos Luz (Universidade Escola de Sociologia e Política de São Paulo-FESPSP, São Paulo/SP/Brasil) Claudio de Farias Augusto (Universidade Federal Fluminense-UFF, Campos dos Goytacazes/RJ/Brasil) Dulce Maria Tourinho Baptista (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP, São Paulo/SP/Brasil) Dulcília Helena Schroeder Buitoni (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Estevam Vanale Otero (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Fernando Diniz Moreira (Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE/Brasil) Inaiá Maria Moreira de Carvalho (Universidade Federal da Bahia-UFBa, Salvador/BA/Brasil) Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes (Universidade Federal do ABC-UFABC, Santo André/SP/Brasil) Jeroen Johannes Klink (Universidade Federal do ABC-UFABC, Santo André/SP/Brasil) Lafaiete Santos Neves (Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR, Curitiba/PR/Brasil) Magaly Pereira do Prado (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Maria Beatriz Cruz Rufino (Universidade de São Paulo-USP, São Paulo/SP/Brasil) Maria Julieta Nunes de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Mauro Kleiman (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Nadia Somekh (Universidade Presbiteriana Mackenzie-UPM, São Paulo/SP/Brasil) Paulo Faltay Filho (Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro/RJ/Brasil) Paulo Rogério de Freitas Silva (Universidade Federal do Alagoas-UFAL, Maceió/AL/Brasil) edro Henrique Varoni de Carvalho (Universidade Federal de São Carlos-UFSCAR, São Carlos/SP/Brasil) Roberto Chiachiri (Universidade Metodista de São Paulo-UMESP, São Bernardo do Campo/SP/Brasil) Rodrigo Octávio d'Azevedo Carreiro (Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, Recife/PE/Brasil) Silvio Henrique Vieira Barbosa (Universidade Federal do Piauí-UFPI, Teresina/PI/Brasil) Thiago Canettieri de Mello e Sá (Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, Belo Horizonte/MG/Brasil) Vera Lucia Michalany Chaia (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUCSP, São Paulo/SP/Brasil)

## sumário

865 Apresentação

### **dossiê:** as ambivalências e contradições das redes digitais no social

The public/private relationship in youth mediated by digital social media platforms	871	A relação público/privada na juventude mediada pelas plataformas de redes sociais digitais Rodrigo Otávio dos Santos
Institutional models of Public-Private Partnerships: social housing in Brazil and the United States	891	Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos Vinicius Nakama Heloisa Macena
The individual, the things and the network in the 2013 Brazilian June Protests	911	O sujeito, as coisas e a rede nas Jornadas de Junho Gustavo Souza Santos
Activism and insurgency at Largo da Batata, São Paulo	937	Ativismos e insurgências no Largo da Batata em São Paulo Cintia Elisa de Castro Marino Eliana Rosa de Queiroz Barbosa
The participatory simulacrum: a review of the Master Plan of São José dos Campos	963	O simulacro participativo: revisão do Plano Diretor de São José dos Campos Paulo Romano Reschilian Fabiana Félix do Amaral e Silva Lidiane Maria Maciel
The utility of Big Data in public statistics and private companies	989	La utilidad del Big Data en las estadísticas públicas y empresas privadas Fernando Ariel Manzano Daniela Avalos
Individual autonomy at risk? Algorithmic governmentality and the constitution of the subject	1007	Autonomia individual em risco? Governamentalidade algorítmica e a constituição do sujeito Marco Antonio Souza Alves Otávio Morato de Andrade

The perception of conservatives and progressives about memes that spread disinformation in the 2020 municipal election	1025	A percepção de conservadores e progressistas sobre memes desinformativos nas eleições 2020 Rosemary Segurado Tathiana Senne Chicarino Desirêe Luíse Lopes Conceição
“Metropolises-coaches”: image value taken for exchange value	1051	“Metrópoles- <i>coaches</i> ”: o valor da imagem como valor de troca Juliana de Godoy Lucas Ponte Mesquita Letícia Martins Nunes
Appropriation and expropriation of indigenous lands in the city of São Paulo	1075	Apropriação e expropriação das terras indígenas na cidade de São Paulo Robson Silva Oliveira Valéria Regina Zanetti Maria Aparecida Chaves Ribeiro Papali
Urban Infrastructure Requalification Index: the central viaduct in Brasília	1097	Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana: o viaduto central em Brasília Stefano Galimi Márcio Augusto Roma Buzar João da Costa Pantoja
Urban sprawl and environment in the municipal administrations of Vila Velha between 2009 and 2016	1123	Expansão urbana e ambiente nas gestões municipais de Vila Velha-ES entre 2009-2016 Marcio Valério Effgen Augusto Cesar Salomão Mozine
Public policies and sustainable urban mobility: a comparative analysis between Groningen and Campinas	1143	Políticas públicas e mobilidade urbana sustentável: análise comparativa entre Groningen e Campinas Livia Ferreira Velho Rodrigues Alexandre Gori Maia Cristiane Silva de Carvalho
Selective waste collection in the city of São Paulo: urban public services under the neoliberal logic	1163	Coleta seletiva na cidade de São Paulo: serviços públicos urbanos sob a lógica neoliberal Gustavo Setsuo Hidaka Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias
A dream for sale: the commercialization of houses from the Minha Casa Minha Vida Program – range 1	1187	Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1 Sara Raquel Fernandes Q. Medeiros Carina Chaves Mariana Fernandes Freitas
	1215	Cadernos Metrôpole

# Apresentação

A internet como mediadora das interações sociais teve início em meados dos anos 1990. Entretanto, de lá para cá, seu uso tem passado por transformações contínuas devido ao seu crescente desdobramento em motores de busca potentes, novas plataformas, aplicativos e, sobretudo, devido à proliferação de dispositivos móveis computadorizados. Não é por acaso que a Web passou a ser numerada para caracterizar suas diferentes fases como a Web 1.0 (Web dos sites e portais estáticos, de visitação), a Web 2.0 (Web interativa das redes sociais, dos *blogs*, das *Wikis* e dos equipamentos móveis), a Web 3.0 com seus filtros mais apurados para atender às buscas dos usuários e, hoje, a Web 4.0, com seus mais recentes incrementos, entre eles, a utilização de algoritmos de Inteligência Artificial (IA) para monitorar as postagens dos usuários.

Nas suas primeiras fases, a Web produziu muita euforia pelas promessas de democratização da comunicação graças aos seus lugares de participação para todos, suas formas emergentes de socialização, suas comunidades virtuais, trabalhos em equipe e primeiros buscadores. Foi também a fase dos movimentos sociais de rua dependentes de processos de contágio por meio das redes digitais (*smartmobs*). Entretanto, esse período de lua de mel não durou muito. Passo a passo, as redes começaram a entrar em uma fase de anticlímax, uma fase meio insana de postagens lacradoras, xingamentos e destilações de ódio, especialmente em momentos de aquecimento político. O anticlímax acentuou-se de 2016 para a frente, sob efeito da eleição de Trump, da vitória do Brexit, do escândalo do Cambridge Analytica e do Facebook, pela venda de dados pessoais para propósitos eleitorais. Pouco depois, a disseminação de *fake news* foi se tornando cada vez mais desmedida, em função da proliferação de *bots*, empresas que vendem perfis falsos de redes sociais dos quais se valem para a circulação de conteúdos que simulam, tanto na visualidade quanto nos mecanismos de interatividade, atividades dos usuários das redes. Com isso, acaba por se constituir uma verdadeira indústria de *bots*, um mercado clandestino destinado a aumentar o número de seguidores e de *likes* em determinadas contas para propagar mentiras.

Tenho feito uso de três grandes fatores para caracterizar o estágio em que se encontra a Web hoje. Dada a onipresença da Web na vida social e pessoal, esses fatores são igualmente capazes de caracterizar o perfil da cultura em que vivemos.



O amálgama, as misturas e o hibridismo é o primeiro atributo caracterizador de uma Web de todas as Webs. Há algumas décadas, desde a inseminação da digitalização nas sociedades e na vida humana, tornou-se praticamente impossível deixar de usar o termo “hibridismo” para caracterizar tudo que diz respeito às redes, visto que, de 1990 para cá, a hibridização tornou-se a marca registrada das redes nas quais proliferam múltiplas plataformas, aplicativos e telas, povoadas de dilúvios de signos heterogêneos.

O segundo atributo de que lanço mão para caracterizar a Web é aquilo que passei a chamar de emaranhado temporal. De fato, a questão do tempo é crucial para se compreender a quebra, a ruptura com quaisquer visões lineares do tempo no funcionamento reticular das redes, cujos *links* se movem em múltiplas direções, sem começo, nem fim, sem centros, nem periferias: tudo ao mesmo tempo, em uma multiplicidade de tempos. De fato, o digital veio para embaralhar todas as cartas no jogo do tempo: simultaneidade, sincronidade, o passado no presente, o presente de muitos passados, futuros antecipados pelas simulações computacionais, etc. Isso que apenas se anunciava há poucas décadas se intensificou cada vez mais, de modo a se constituir no segundo atributo relevante para o diagnóstico da conjuntura atual da Web.

O terceiro atributo a que recorro para caracterizar a Web se encontra na mudança do ritmo da própria mudança, ou seja, na aceleração. A mudança de ritmo fica muito nítida quando observamos a rapidez das transformações pelas quais a Web passou em menos de trinta anos. Dou a isso o nome de giros copernicanos das redes sociais. De quando em quando, as redes promovem verdadeiros giros copernicanos nos seus modos socializados de funcionamento. Para tornar isso evidente, basta marcar algumas grandes conjunturas.

Conjuntura inicial: quando a *internet* começou a disseminar o computador como mídia comunicacional interativa e planetária, sob o nome de cibercultura, essa condição foi recebida com grande euforia. Embora já houvesse vozes distópicas, predominavam discursos sobre a democratização da informação. De fato, não era pouco o encantamento diante das formas emergentes de socialização, de trabalhos em equipe, dos portais, dos *sites*, dos primeiros buscadores.

Primeiro giro copernicano: chamado de Web 2.0, esse giro refere-se ao momento em que, graças às novas plataformas de relacionamento, Twitter, Facebook e outras mais, o usuário tomou o poder sobre as redes, facilitado pelos dispositivos móveis. Reinavam, então, as *wikis*, os *blogs* que atraíam as comunidades sociais de usuários como abelhas ao mel.

Segundo giro copernicano: deu-se, então, a entrada das redes na era do anticlímax. É a fase dos antagonismos, que, ao fim e ao cabo, terminam sempre por se aproximar dos extremos maniqueístas, sem constrangimento ou qualquer autocrítica. Isso se constitui em uma verdadeira guerra simbólica que tem marcado o processo político brasileiro nos últimos anos e continua muito presente hoje em dia.

Terceiro giro copernicano: embora as redes digitais continuem a provocar muitíssimo frisson, tanto quanto posso ver, elas se constituem hoje apenas na ponta do *iceberg*, pois as sociedades humanas entraram decididamente em uma nova era. Alguns a chamam de segunda era da *internet*. É tamanha a variedade atual dos recursos digitais que parece justa a nomenclatura da Web 4.0 para

abrigar os grandes temas do momento, cuja sequência não custa repetir: computação na nuvem, *internet* das coisas ou comunicação máquina-máquina, *internet* dos corpos, big data, cidades inteligentes, tudo isso incrementado pela inteligência artificial.

De fato, as redes entraram decididamente no universo da dataficação e da inteligência artificial. Tudo que é postado nas plataformas das grandes empresas de tecnologia é manipulado por algoritmos capazes de desenhar de modo capilar o perfil de cada usuário em um processo inédito de vigilância e invasão da privacidade. Dois documentários sobre isso veiculados pela Netflix, *Privacidade hackeada* (2019) e *O dilema das redes* (2020), potencializaram uma visão negativista e profundamente distópica das redes. Contudo, é preciso lembrar que as redes são muitíssimo mais complexas do que cabe em uma visão exclusivamente distópica. Hoje, nelas também convivem muitos outros benefícios, como *games* e plataformas educativas, e-comércio, contextos geoespaciais, etc.; elas convivem, ainda, com o incremento da conectividade graças aos metadados semânticos; com a ubiquidade que permite a conexão de quaisquer recursos à Web, de modo que os mais variados serviços podem ser utilizados em todos os lugares.

Tendo em vista o panorama acima delineado, este número dos *Cadernos MetrÓpole*, dedicado ao tema das ambivalências e contradições das redes digitais no social, visa a explorar os rebatimentos das redes digitais no campo das ciências sociais. Nesse contexto, esta introdução tem por tarefa apresentar um panorama dos artigos que compõem o volume, de modo a desenhar tendências e agrupamentos de temas capazes de caracterizar o estado da arte da questão.

Os artigos podem ser vistos em agrupamentos de proximidade temática. *A relação público/privada na juventude mediada pelas plataformas de redes sociais digitais*, de autoria de Rodrigo Otávio dos Santos, trata explicitamente do papel multifacetado desempenhado pelas redes digitais na vida social e de suas interferências na dissolvência da demarcação das antigas fronteiras entre público e privado. Essa dissolvência se dá especialmente para os jovens que, sob efeito das grandes plataformas de infotainment (informação e entretenimento), não encontram mais possíveis marcadores entre os campos da privacidade e dos espaços públicos. De um ponto de vista distinto, mas também voltado para a questão hoje candente das relações entre o público e o privado, o artigo de Vinicius Nakama e Heloisa Macena, *Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos*, desenvolve um estudo comparativo de parceria público-privada, com atenção a um estudo de caso de habitação social no Brasil, revelando os obstáculos encontrados para a sua consolidação.

Preocupado com as imbricações das redes digitais na vida social, encontra-se o artigo *O sujeito, as coisas e a rede nas Jornadas de Junho*, assinado por Gustavo Souza Santos. Os novos movimentos sociais – de que as Jornadas de Junho, como ficaram nomeadas, são exemplares no Brasil – perderiam seu poder explicativo sem que se recorresse à emergência das redes como força mediadora de laços expandidos de uma sociabilidade contingencial reivindicatória. Dentro desse mesmo teor, por afinidade, o artigo *Ativismos e insurgências no Largo da Batata em São Paulo*, de Cintia Elisa de Castro Marino e Eliana Rosa de Queiroz Barbosa, por meio de pesquisa exploratória, analisa os efeitos que os activismos das redes colaborativas provocam na produção

urbana transformadora. Também por afinidade no que diz respeito a ações de militância, Paulo Romano Reschilian, Fabiana Félix do Amaral e Silva e Lidiane Maria Maciel, no artigo sob o título de *O simulacro participativo: revisão do Plano Diretor de São José dos Campos*, analisam a resistência da sociedade civil contra a ação discricionária do poder público municipal.

O big data e os algoritmos são objetos de estudo de dois artigos: de um lado, *La utilidad del Big Data en las estadísticas públicas y empresas privadas*, de Fernando Ariel Manzano e Daniela Avalos; e, de outro lado, *Autonomia individual em risco? Governamentalidade algorítmica e a constituição do sujeito*, de Marco Antonio Souza Alves e Otávio Morato de Andrade. Ambos os artigos enfrentam as consequências contraditórias do universo datificado. É um tipo de contradição que recai especialmente sobre as estatísticas resultantes do tratamento algorítmico dos dados, questão trabalhada no primeiro artigo, assim como, no segundo artigo, sobre as formas de governabilidade, que, vistas à luz do pensamento foucaultiano, revelam o apagamento de quaisquer chances de autonomia para dar lugar a um coletivo despido de resistência ao poder.

As perversões do universo da imagem aparecem sob dois pontos de vista. *A percepção de conservadores e progressistas sobre memes desinformativos nas eleições 2020*, assinado por Rosemary Segurado, Tathiana Senne Chicarino e Desirée Luíse Lopes Conceição, evidencia que a desinformação não viceja apenas no mundo discursivo, mas extrapola também para os memes, um fenômeno semiótico visual amplamente utilizado no Brasil, tanto para o humor quanto para a enganação. A comparação entre os modos de ver dos conservadores e progressistas faz avançar o conhecimento sobre os efeitos sociais dos memes. Sob outro ponto de vista, mas ainda dentro da análise da imagética digital, de autoria de Juliana de Godoy, Lucas Ponte Mesquita e Letícia Martins Nunes, o artigo *“Metrópoles-coaches”: o valor da imagem como valor de troca*, imaginativamente transpõe o fenômeno viral do coach para caracterizar as novas feições da metrópole na qual o valor de troca se apresenta agora transformado em valor de imagem, ou seja, vale o que *prima facie* se vê.

São vários os artigos voltados especificamente para questões relativas aos espaços urbanos. Plena de contradições é a *Apropriação e expropriação das terras indígenas na cidade de São Paulo*, denunciada no artigo de Robson Silva Oliveira, Valéria Regina Zanetti e Maria Aparecida Chaves Ribeiro Papali. Estudos de casos sobre a infraestrutura urbana e sobre a expansão urbana são tratados em *Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana: o viaduto central em Brasília*, assinado por Stefano Galimi, Márcio Augusto Roma Buzar e João da Costa Pantoja, assim como em *Expansão urbana e ambiente nas gestões municipais de Vila Velha-ES entre 2009-2016*, de autoria de Marcio Valério Effgen e Augusto Cesar Salomão Mozine.

A questão da mobilidade urbana, de fundamental relevância nas grandes metrópoles, é tratada por Livia Ferreira Velho Rodrigues, Alexandre Gori Maia e Cristiane Silva de Carvalho, sob o ponto de vista do poder público voltado para a sustentabilidade, no estudo sobre *Políticas públicas e mobilidade urbana sustentável: análise comparativa entre Groningen e Campinas*. Também relacionados às ações do poder público sobre o território urbano, encontram-se dois artigos: *Coleta seletiva na cidade de São Paulo: serviços públicos urbanos sob a lógica neoliberal*, de Gustavo Setsuo

Hidaka e Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias, análise que evidencia a sobredeterminação do neoliberalismo sobre as ações de gestão pública. Por fim, em *Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1*, as autoras Sara Raquel Fernandes Q. Medeiros, Carina Chaves e Mariana Fernandes Freitas comparam três municípios com escalas habitacionais distintas, mas sob a agenda do poder público mobilizado pela ideologia da casa própria.

Enfim, o que os leitores encontrarão neste número, tal como previsto, são os multifacetados rebatimentos das redes digitais nas ciências sociais, sempre alimentados pela capacidade crítica para enxergar e mesmo denunciar as contradições e ambivalências de que se fazem acompanhar.

*Lucia Santaella* [1]  
Organizadora

[1] <https://orcid.org/0000-0002-0681-6073>

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Semiótica. São Paulo, SP/Brasil.  
lbraga@pucsp.br



# A relação público/privada na juventude mediada pelas plataformas de redes sociais digitais

The public/private relationship in youth mediated by digital social media platforms

Rodrigo Otávio dos Santos [1]

## Resumo

O presente artigo visa discutir, por meio de uma pesquisa exploratória e bibliográfica, as relações entre o público e o privado na vida juvenil mediada por plataformas de redes sociais digitais. O início do artigo versa sobre as principais características dessa população, para adiante explicar acerca das plataformas de redes sociais digitais e seus algoritmos. Em sua última parte, o texto aborda a relação público/privada para os jovens urbanos em suas redes sociais digitais. O principal resultado é a discussão aprofundada sobre a conflituosa relação entre as plataformas capitalistas de redes sociais digitais e a mente juvenil que pouco consegue perceber a diferença entre o que é público e o que é privado.

**Palavras-chave:** redes sociais; juventude; público; privado.

## Abstract

*This article aims to discuss, through exploratory and bibliographic research, the relationships between the public and the private in the life of young people mediated by digital social media platforms. Initially, the article approaches the main characteristics of this population, and then throws light on digital social media platforms and their algorithms. The last part of the text addresses the public/private relationship for urban youths in their digital social media. The main result is an in-depth discussion about the conflicting relationship between capitalist platforms of digital social media and the young mind that barely manages to perceive the difference between public and private.*

**Keywords:** social media; youth; public; private.



## Introdução

O presente artigo pretende discutir a atual juventude e sua relação com o público e o privado, sempre mediados pelas plataformas de redes sociais digitais que permeiam a sociedade. Em seu início, o artigo abordará as principais características desse grupo de indivíduos, cada vez mais diverso e singular, tentando, de forma abrangente, sintetizar alguns atributos que são comuns aos seus partícipes. Em seguida, o artigo abordará as características das plataformas de redes sociais digitais e a sua orientação algorítmica e capitalista, para, só então, abordar a questão premente da relação entre a juventude e o binômio público/privado mediados pelas redes sociais.

Este texto é de caráter bibliográfico e propõe uma pesquisa exploratória (Moreira e Caleffe, 2008) que visa a ampliar a discussão dos temas tanto das redes sociais digitais quanto da relação entre o que é público e o que é privado para a juventude do século XXI. Buscaram-se literaturas nacionais e internacionais, tentando traçar algumas características que, embora não se apliquem de forma individual, podem ser úteis na leitura de algumas das características da juventude atual no Brasil e no mundo.

## A juventude no alvorecer da terceira década do século XXI

Parece haver poucas dúvidas que nos deparamos com uma outra cultura quando discutimos a juventude urbana nesta terceira década do século XXI. E é urgente e necessária a tentativa de compreender suas características. Do ponto

de vista na nomenclatura, são várias possíveis, como Pós-millennials, *Centennials*, Geração i, iGen ou Geração Z (Twenge, 2018). Neste texto, utilizaremos todos esses termos como sinônimos e buscaremos mapear as principais características dessa geração e de sua relação entre o que é público e o que é privado.

Naturalmente, o mapeamento de características de um grupo muito abrangente não consegue compreender ou explicitar a subjetividade do indivíduo. Ainda assim, pode ajudar na compreensão de determinadas facetas que, tanto quanto no grupo, se encontram nos sujeitos. Há, mesmo nos casos aqui apontados, matizes, diferenças, que podem ser regionais, circunstanciais ou informacionais. Entretanto, buscamos, ainda que de forma imprecisa, entender a sociedade dentro de um contexto mais amplo e, para tanto, certas generalizações precisaram ser feitas.

Normalmente as gerações são marcadas e rotuladas a partir de algum acontecimento cultural, social ou econômico que modifica características de uma grande parcela da sociedade. É dessa forma que os nascidos imediatamente após a Segunda Guerra Mundial até aproximadamente 1964 foram intitulados *baby boomers* e tinham como principal qualidade a esperança no futuro (Emmanuel, 2020). A geração subsequente, que nasceu entre 1965 e 1984, aproximadamente, é chamada de Geração X e teve como principal componente cotidiano a convivência com a Guerra Fria. Com a ameaça permanente de uma guerra nuclear, que dizimaria a própria raça humana da face da Terra, é uma geração muito menos esperançosa. Além disso, foi a primeira geração na qual as mulheres conquistaram seu lugar no mercado de trabalho de forma maciça, além de haver uma migração forte para as cidades.

Essas duas características somadas levaram à diminuição do número de filhos na família. Do ponto de vista cultural, a Geração X teve um acesso à televisão muito maior do que a anterior, e esse equipamento foi crucial no desenvolvimento cultural desses indivíduos que eram, majoritariamente, urbanos, uma vez que até 1960 o Brasil ainda era um país majoritariamente rural (Oliveira, 2016).

A geração posterior surge com a queda do Muro de Berlim e o conseqüente final da Guerra Fria. Sem uma ameaça constante de um inverno nuclear, a geração nascida entre 1985 e 1994, chamada de Geração Y ou Millennial, é muito mais esperançosa em relação ao futuro. O ambiente em que os nascidos dessa época foram criados tinha maior otimismo e, uma vez que as famílias reduziram muito a quantidade de filhos, ficando boa parte delas com apenas um, eles tinham menos irmãos ao lado. Com isso, pode-se dizer que os frutos dessa época são mais narcisistas, seguros de si e hedonistas (Twenge e Campbell, 2009).

A geração, porém, sobre a qual nos debruçaremos neste artigo, é aquela nascida a partir de 1995, que tem como grande divisor de águas a popularização da *internet* comercial. É a primeira geração que já nasceu com a rede mundial de computadores e que teve acesso aos *smartphones* desde muito cedo em sua vida (Twenge, 2018).

Não seremos, porém, tão ingênuos a ponto de acreditar que um mero mapeamento por ano de nascimento corresponda a uma realidade objetiva. Sabemos que a realidade de uma pessoa nascida em 2001, em Sidney, na Austrália, é diferente de uma pessoa nascida no mesmo ano em La Paz, na Bolívia, por exemplo. A “geração” é muito mais definida

por características socioeconômicas e culturais do que pelo simples ano de nascimento. Mais do que isso, quando são pesquisadas gerações, autores dificilmente convergem nos anos de início e final de cada etapa.

Essa dificuldade, entretanto, não entrará em nosso breve estudo. Aqui, tomaremos por base a ideia de que todas as pessoas incluídas no grupo a ser estudado já nasceram com a *internet* em suas vidas, e muito provavelmente sua primeira forma de distração, sua primeira chupeta digital, foi a tela de um computador ou de um *smartphone*. São pessoas que têm uma vida muito diferente daquela vivida pela geração imediatamente anterior à sua.

Talvez a principal característica da iGen seja se comunicar mais de forma digital do que de forma presencial. Nessa geração, a maior parte dos encontros, das amizades e das paqueras é criada e mantida por meio de uma tela de vidro brilhante. Para essa geração, o *smartphone* é praticamente um apêndice do corpo. Em nosso País, 96% dos habitantes possui um telefone celular, e um jovem passa, normalmente, entre nove e dezessete horas diárias conectado à *internet* (DataReportal, 2020). Em uma análise breve, podemos dizer que, para boa parte da população, mais da metade do tempo desperto do indivíduo é filtrado por uma tela iluminada. E a maior parte do tempo no aparelho é gasta com as plataformas de redes sociais digitais.

As plataformas de redes sociais digitais são onipresentes no cotidiano de um típico jovem de classe média urbana em todo o Ocidente. Ao acordar, a primeira coisa que esse jovem faz é olhar suas redes sociais. E a última, antes de dormir, é checar novamente tais plataformas. Além disso, ao longo do dia, o tempo

de utilização desses ambientes é de mais de nove horas (ibid.). A *internet* e o *smartphone* são como um apêndice ao corpo juvenil.

A adolescência na terceira década do século XXI parece ser conduzida *on-line*. A maior parte das relações sociais é, portanto, mediada por plataformas que, como veremos, são movidas pelo engajamento e motivadas exclusivamente pelo lucro. Os jovens passam seus dias e noites interagindo com uma tela brilhante que cabe na palma na mão. Desse modo, relações de poder, amizade, afeto, amor, etc., são observadas, filtradas e manipuladas por algoritmos. Em nosso País, a maior forma de comunicação juvenil é a rede social *Facebook*, de propriedade de Mark Zuckerberg. A segunda maior ferramenta de interação é o mensageiro *Whatsapp*, também de propriedade de Zuckerberg. A terceira forma de interação é o *Instagram*, que, novamente, é propriedade de Mark Zuckerberg (ibid.). Assim, podemos dizer que uma empresa norte-americana sabe mais sobre os adolescentes brasileiros do que nosso próprio governo ou institutos de pesquisa. Para piorar esse cenário, a pandemia de Covid-19 deixou essas ferramentas ainda mais poderosas, uma vez que qualquer tipo de comunicação, supostamente, deveria ser feito por meio de aplicativos digitais, para evitar o convívio social e o contágio com o vírus.

Também existe uma pressão social, antes mesmo da pandemia, para a utilização das redes sociais digitais. Em 2008, quando o *Facebook* estava se tornando a mais utilizada plataforma de rede social digital do Brasil, ter uma conta em uma rede social digital era uma opção para um adolescente. Em 2022, parece ser uma obrigação social. Um jovem urbano sem redes sociais é um jovem silenciado, morto socialmente. Uma vez que boa parte

das relações sociais são constituídas dentro da plataforma, não há escolha possível para boa parte da juventude. A comunicação mediada pelas redes parece ser obrigatória. Haja vista que a adolescência é o momento da vida no qual os indivíduos definem sua identidade e se juntam em grupos afins, é difícil evitar o uso das plataformas de redes sociais digitais. Em entrevistas, adolescentes dizem ser impossível sair das redes, pois é por lá que todos os seus amigos interagem (Twenge e Campbell, 2009).

Há uma dificuldade enorme em socializar pessoalmente. A maior parte da socialização é feita por meio de aplicativos e aparatos digitais. Até mesmo na escola não é raro encontrar alunos que se relacionam mais com seu *smartphone* do que com os colegas (Desmurget, 2021). Além disso, mesmo quando se relacionam em grupos presenciais, a tela brilhante do aparelho celular e a presença das plataformas de redes sociais digitais não abandonam os indivíduos. Podemos até mesmo afirmar que sempre há mais pessoas do que podemos perceber pela contagem de corpos na conversa. Parece haver sempre um ou mais corpos virtuais, que se manifestam por meio de *chats*, interações e memes. Podemos afirmar com relativa segurança que, por conta das plataformas de redes sociais digitais e dos smartphones, raramente os adolescentes estão em uma discussão apenas com os seus pares que se encontram fisicamente. Um casal adolescente, por exemplo, normalmente nunca está sozinho. Sempre há um ou mais *smartphones* ligados, com conversas paralelas.

Como as relações *on-line* mediadas por redes sociais têm a característica de serem mais frágeis, não é raro encontrar a crueldade em rompimentos de relacionamentos amorosos, uma vez que, para terminar um

relacionamento, basta bloquear a pessoa nas plataformas sociais. Uma conversa, uma explicação não são necessárias. Basta um impiedoso bloquear, e a relação se acaba. Dessa forma, os laços, que já eram fracos por utilizarem em demasia plataformas mediadas por algoritmos, acabam sendo ainda mais rasos, já que as pessoas introjetam que esta é a forma vigente de se relacionar (Bauman, 2004), surgindo uma dificuldade em forjar laços mais enraizados.

Essa fragilidade nos laços sociais pode ter outra consequência, que é insegurança e a baixa autoestima generalizada da geração i. Os laços mais frágeis somam-se à fantasia alimentada diuturnamente pelas plataformas sociais, uma fantasia de sucesso propagada pelas postagens no *Facebook* e pelas fotografias no *Instagram* (Araújo et al., 2020). Padrões de beleza e de ganhos financeiros são lidos, vistos e ouvidos por jovens que ainda não conseguem ter um discernimento muito efetivo entre aquilo que é realidade e aquilo que é um exagero promovido pela necessidade de ostentação típica da época em que vivemos, na qual público e privado se confundem, como veremos. Atingir a felicidade plena e perene parece ser um dos objetivos mais propagados pela atual indústria das plataformas de redes sociais digitais. O problema é que tal utopia não existe, e o que se tem, no entanto, são jovens cada vez mais deprimidos, uma vez que estão distantes de tais objetivos e não possuem a capacidade de crítica de avaliação da própria postagem que está observando.

As redes sociais podem ter um aspecto muito negativo na saúde mental juvenil, uma vez que aparentemente eles estão mais ansiosos e mais depressivos que as gerações passadas, e isso desde a proliferação dos *smartphones* e das plataformas de redes

sociais digitais (Fidalgo, 2018), sendo a ansiedade, inclusive, considerada um dos grandes desastres ou riscos envolvendo as plataformas de redes sociais.

A depressão, quando em estado grave, pode levar ao suicídio, e, infelizmente, as taxas dessa prática estão aumentando assustadoramente no mundo todo desde a massificação dos *smartphones*, em 2011, e a utilização mais crescente da *internet* (Twenge, 2018). No Brasil, a situação não é muito diferente, uma vez que a taxa de suicídios aumentou em mais de 250% em apenas 30 anos, com um agravamento da curva a partir dos anos 2000 (Globo.com, 2014), quando a *internet* se tornou mais presente no cotidiano dos jovens. Entre 2000 e 2015, foram observadas 11.947 mortes por suicídio em adolescentes no Brasil, e estes números não parecem parar de crescer (Cicogna, Hillesheim e Hallal, 2019). Há, inclusive, a crescente relevância da expressão “epidemia de suicídios” ou “suicídio contagioso”, o que mostra o tamanho do problema de saúde pública. A maior parte dos suicídios juvenis é associada ao uso da *internet* e, em particular, ao uso das plataformas de redes sociais digitais (Fidalgo, 2018). Parece-nos de grande importância a presença dos atores sociais no processo de mitigar tais desastres e na construção de políticas públicas relativas ao uso das plataformas de redes sociais digitais. O uso das redes e os possíveis desastres podem ir além da capacidade de pais e filhos. Em muitos casos, pode ser um problema de Estado (Desmurget, 2021).

A autoimagem, muito relacionada à relação público/privada, também parece ser um problema aos jovens da terceira década do século XXI. Adolescentes historicamente têm problemas de aceitação com o próprio corpo, e isto é um processo quase que natural nessa

fase da vida. Entretanto, um aplicativo como o *Instagram*, por exemplo, reforça um padrão de corpo inacessível para a maior parte das pessoas, o que acaba conferindo mais um grau no sentimento de inadequação e baixa autoestima no jovem. Mas não é apenas o padrão de corpo que é propagado nessa plataforma. Há também o padrão social. Casas, carros, relógios, roupas... A ostentação parece ser uma constante na *timeline* juvenil. Ver cotidianamente fotografias lindas, de pessoas – amigos ou desconhecidos – aproveitando hedonisticamente pode promover sentimentos de inveja e inadequação em mentes mais frágeis.

Outra característica é os jovens parecerem ser multitarefas, inclusive há um discurso muito forte na sociedade exaltando tal característica. Entretanto, a capacidade cognitiva do ser humano é limitada, e fazer mais coisas ao mesmo tempo indica apenas a superficialidade de tais ações. Um processo mecânico pode, evidentemente, ser compartilhado com outro processo mecânico. Mas um processo cognitivo complexo, uma reflexão profunda, parece-nos incompatível com a multitarefa. Assim, o jovem pensa ter uma capacidade cognitiva maior por realizar mais tarefas ao mesmo tempo, quando, em geral, parece estar perdendo parte de sua capacidade cognitiva pela dificuldade de concentração (Bontempo, 2018). Pesquisas, inclusive, demonstraram uma forte queda no desempenho escolar pela falta de capacidade de concentração e reflexão mais aprofundadas (Desmurget, 2021).

Há também um certo desinteresse com os estudos e a escola. Muito desse desinteresse se dá pela confusão entre informação e conhecimento. A escola, que durante centenas de anos foi a principal provedora de informação, já que os professores tinham acesso a

mais conteúdos, não é mais a única detentora de informação. Sequer é a principal, uma vez que o *Google* retém muito mais informação do que todos os professores do planeta em conjunto. Mas a escola do século XXI não pode pretender ser fonte de informação. Ela deveria se pautar em ser curadora da informação, separando o que é interessante e o que não é, ao mesmo tempo, ser uma fomentadora de pensamento crítico, ou seja, uma entidade que busca alterar a percepção do indivíduo no mundo. Cada professor, em cada disciplina curricular, deve tentar fazer com que seus alunos desenvolvam um processo interno de reflexão e, por meio deste, adquiram, individualmente, o conhecimento (Freire, 1997).

Também não podemos esquecer os “futurólogos”, que de tempos em tempos aparecem nas televisões e nas redes sociais afirmando categoricamente que o que o jovem está aprendendo hoje será inútil daqui alguns poucos anos e que estudar é perda de tempo. Com isso, a motivação para o estudo, que é indispensável para o aprendizado, cai por terra.

Além de gastar um enorme tempo na *internet* e nas telas que promovem acesso às plataformas de redes sociais digitais, outra característica dos jovens da iGen é o prolongamento da infância. Há várias razões para tal. A primeira delas é o fato de ser uma geração monitorada. A maior parte dos integrantes da geração i são monitorados pelos pais desde seu nascimento. Sempre estão com seus aparelhos de telefonia celular com o modo de localização ligado, para que seus progenitores sempre possam saber onde estão e, mais, são de certa forma obrigados a indicar de tempos em tempos onde estão e o que estão fazendo. Essa geração praticamente não sai de casa sem

os pais, sendo a escola (onde são monitorados por outros adultos, os professores) normalmente a única exceção (Twenge, 2018).

Se há 30 anos era comum uma criança de classe média de 11 ou 12 anos pegar um ônibus sozinha para ir à escola, isso atualmente é impensável para a maioria delas. Da mesma forma que brincar solto nas ruas de uma grande metrópole parece ser inadmissível. Até a brincadeira só é possível com a supervisão de adultos ou câmeras (Santos, 2022b). Entendemos que existe efetivamente um aumento na violência em nosso País, mas talvez haja vigilância em excesso, o que acaba por gerar uma falta de liberdade. E com falta de liberdade e excesso de vigilância podem ser criados indivíduos medrosos. Em muitos casos, não é apenas uma imposição dos pais a falta de liberdade. É uma escolha também dos jovens, que têm medo de encarar a vida adulta e preferem aderir ao comportamento de ninho, no qual ficam protegidos sob as asas de seus pais.

A consequência desse comportamento normalmente é um prolongamento da infância, momento no qual o ser humano depende mais dos seus pais, é menos autônomo e precisa de supervisão constante.

A última das características que iremos apresentar neste breve estudo é a questão do vício comportamental que os jovens estão enfrentando no que tange às plataformas de redes sociais digitais. Já falamos anteriormente que os telefones celulares são praticamente apêndices dos corpos juvenis. Ainda que haja uma controvérsia em respeito à palavra vício, uma vez que ela se refere normalmente a drogas ingeríveis, sua definição parece ser adequada, já que vício diz respeito ao uso prolongado de substâncias ou comportamentos que causam prejuízo ou sofrimento

significativos na vida do indivíduo, como não conseguir trabalhar, estudar ou se relacionar com a família e amigos. Além disso, o abuso dessa substância ou comportamento coloca o indivíduo em situações perigosas, e o sujeito acha-se incapaz de controlar seu consumo (Barlow e Durand, 2008).

Com essa definição, podemos entender, então, o uso excessivo e prejudicial das plataformas de redes sociais digitais como um vício comportamental. Nesse caso, há dois graves problemas. O primeiro deles é que a sociedade tem muita dificuldade em aceitar que existam vícios comportamentais (Alter, 2018). Como a maior parte das pessoas utiliza as plataformas cotidianamente e não se vicia, há uma tendência a acreditar que não é possível se viciar, portanto não se toma nenhuma providência quando as situações fogem do controle, não procurando ajuda médica ou psicológica. O outro problema parece ser ainda mais grave, uma vez que é praticamente impossível viver no século XXI sem plataformas de redes sociais digitais. Com a pandemia de Covid-19 isso ficou muito evidente. Uma pessoa urbana sem acesso às redes praticamente estava fadada a ficar sem emprego.

Para a geração Z, na maior parte das vezes, a vida *on-line* é mais importante que a vida real ou, no mínimo, tão importante quanto. A fronteira entre o que é virtual e o que é real está a cada dia que passa mais borrada, mais difusa. Tirar um *smartphone* de um adolescente é como alijá-lo de pelo menos metade da sua vida e, na maior parte das vezes, de mais do que isso. É tirar sua identidade, sua forma de se relacionar, seu contato com o mundo. Para o adolescente do século XXI, a maior parte de suas relações públicas e privadas é mediada por uma caixa brilhante com

aproximadamente seis polegadas, que carrega consigo as redes e os algoritmos necessários à sua sobrevivência social.

## Plataformas de redes sociais digitais e algoritmos

Neste ponto, é necessário fazer uma distinção entre rede social e plataforma de rede social digital. Isso porque todo agrupamento recorrente de seres humanos pode ser chamado de rede social. Uma rede social é um emaranhado de conexões que liga múltiplos indivíduos que possuem alguma forma de vínculo social. As redes sociais possuem múltiplas dimensões, tais como tamanho, densidade, integração dos contatos, dispersão geográfica, enraizamento social, simetria e homogeneidade entre os membros (Martino, 2016). A relação que as redes sociais promovem nos indivíduos é pautada pela dinâmica entre eles e a flexibilidade de sua estrutura. Normalmente não possui uma hierarquia muito rígida, ao passo que seus laços são criados e adensados por interesses mútuos, além de tender a serem mais fluidos, com mais fácil criação e dissolução.

Com isso, podemos dizer que as redes sociais são “o conjunto das relações que um indivíduo faz com outros indivíduos e estes com o primeiro, normalmente mediadas por uma estrutura relativamente flexível” (Santos, 2022b, p. 52). E é na dinâmica dos sujeitos que a rede social efetivamente se constrói. É com base nos indivíduos que a rede vai ser maior ou menor, mais abrangente ou mais exclusiva, por exemplo. Podemos então dizer que as redes sociais são moldadas pelos seus participantes, ao mesmo tempo que molda aqueles

que dela participam, em um processo de reflexão e refração já estudado pela semiótica (Bakhtin, 2006).

Assim, podemos afirmar que as primeiras redes sociais surgiram há muito tempo, desde os primeiros agrupamentos humanos que interagem com outras comunidades. Do ponto de vista histórico, as primeiras redes sociais, portanto, foram forjadas pelo comércio, depois as cidades, a fábrica, a escola e assim por diante (Santos, 2022b).

Há algo de novo no horizonte, porém, quando falamos de plataformas como *Facebook* ou *Twitter*. Nesse caso, o senso comum e a mídia costumam atribuir o rótulo de redes sociais a essas empresas capitalistas. Preferimos, porém, utilizar o termo plataformas de redes sociais digitais, uma vez que são distintas das outras formas de redes sociais conhecidas até seu surgimento. Uma plataforma de rede social digital é “suporte digital, normalmente com fins lucrativos, que agrega inúmeros recursos e atua como centralizador das redes sociais de pessoas e entidades” (ibid., p. 45).

A primeira e mais importante distinção é que são digitais, virtuais, ou seja, precisam de um suporte eletrônico para poderem existir. Equipamentos digitais trabalham em uma díade binária de zero e um. Dentro de um aplicativo qualquer, são escritas instruções que, ao fim e ao cabo, são convertidas em zeros e uns no interior da máquina para realizar uma operação. Essas instruções são chamadas de algoritmos.

O termo algoritmo deriva do nome do persa Muhammad ibn Mûsâ al-Khowârizmi, matemático que escreveu um dos primeiros textos do mundo antigo, o *Kitab al-jabr wa'l-muqabala* (Leavitt, 2009). Centenas de anos

depois, o matemático inglês Alan Turing define algoritmo como um conjunto não ambíguo e ordenado de passos executáveis que definem um processo finito (Turing, 1936). Assim, pode-se dizer que um algoritmo é uma enorme fórmula matemática, um conjunto de regras e procedimentos lógicos definidos que leva à solução de um problema. As plataformas de redes sociais digitais, como todos os demais aparatos digitais, são forjadas pelos algoritmos.

Os utilizadores, porém, não veem esse sistema. Apenas o utilizam. O que as pessoas da geração *i* desejam é participar das interações sociais promovidas pelo algoritmo utilizado pela plataforma. E, mais ainda, as pessoas sequer percebem a plataforma. A face apresentada a elas é apenas a dos amigos e conhecidos em busca de interações mútuas.

O principal objetivo dessas plataformas, que são capitaneadas por empresas multimilionárias, é o lucro advindo da publicidade. Essa publicidade, por sua vez, é entregue aos utilizadores das plataformas de maneira individualizada. Graças aos dados inseridos pelos usuários na plataforma, esta consegue filtrar quase que individualmente os anúncios a serem publicados na *timeline* do utilizador. Por exemplo, um homem solteiro, na casa dos 20 anos, não receberá propaganda de fraldas, da mesma forma que uma mulher provavelmente não receberá anúncios de transplante de cabelos. Mas os algoritmos vão muito além desses exemplos simplistas que ilustram de forma grosseira o procedimento, já que os algoritmos conseguem ser tão precisos que podem aprender exatamente o que a pessoa deseja consumir, de forma que é praticamente impossível escapar ao apelo publicitário, como veremos adiante.

Tudo o que é feito nas plataformas é rastreado por elas. Cada fotografia olhada no *Instagram*, cada curtida no *TikTok*, a minutagem de cada vídeo assistido no *YouTube* é capturada pelos algoritmos. As plataformas têm um refinamento tão grande que até mesmo sabem quanto tempo o mouse ficou parado em uma notícia ou a barra de rolagem de um *smartphone* estancou para acompanhar uma piada (Sumpter, 2019).

Com essa quantidade incomensurável de dados (também chamado *Big Data*) as empresas sabem mais e mais de seus utilizadores a cada instante, podendo gerar perfis muito detalhados de cada um de seus usuários. A plataforma *Facebook*, por exemplo, consegue avaliar aqueles que estão na plataforma em até 100 dimensões diferentes. Um ser humano, na melhor das hipóteses, consegue avaliar 10 ou 15 (O'Neil, 2020). Supercomputadores processam tais algoritmos e acabam por conhecer os indivíduos melhor do que eles mesmos, conhecendo sutilezas que provavelmente a pessoa desconhece. Mais do que isso, os algoritmos conseguem prever o que o usuário deseja. É, dessa forma, que plataformas de música como *Spotify*, *Deezer* ou *Tidal* conseguem fazer seleções de canções para serem escutadas posteriormente pelo apreciador da música. O algoritmo consegue analisar, em fração de segundos, as batidas por minuto da canção, o estilo vocal da obra ou a energia da música para entregar outras com similitudes que consigam agradar o usuário. E retê-lo cada vez mais dentro da plataforma.

Tais algoritmos são a força motriz por trás das chamadas *Big Techs*, ou seja, as empresas do ramo de tecnologia, normalmente sediadas nos EUA que exercem grande

influência no Ocidente. Esses algoritmos, entretanto, são segredos valiosíssimos e guardados de forma que são enormes caixas pretas às quais cidadãos ou mesmo entidades sequer têm acesso (ibid.). O que as pessoas conseguem perceber são apenas *inputs* e *outputs*, entradas e saídas, sendo vedados, à sociedade, os modos de processamento.

Essas fórmulas matemáticas, portanto, acabam conseguindo prever o comportamento daqueles que as utilizam e, mais, emitem julgamentos. Por serem máquinas, os julgamentos são frios e arbitrários (ibid.). No mundo real, analógico, pessoas fazem juízo de outras pessoas a partir de dados, mas também de conjunturas, juízos morais específicos de determinada comunidade e outra sorte de sentimentos. Mais ainda, somos vistos como falhos, e existe nobreza no ato de se desculpar. Os julgamentos humanos são quentes e emocionais. Um algoritmo analisa os dados de uma pessoa e emite um veredito, sem possibilidade de redenção. E como os dados, uma vez registrados na rede mundial de computadores, não são nunca apagados, milhares de pessoas hoje estão pagando por uma atitude que tomaram em anos passados, sem que o algoritmo tenha a capacidade de entender que a pessoa pode ter mudado sua forma de pensar. Não à toa um grupo espanhol se rebelou contra a gigantesca *Google* pelo direito de ser esquecido (Zuboff, 2019). O jovem, sabendo que existe a possibilidade de sempre ser julgado, acaba desenvolvendo o comportamento dos prisioneiros do panóptico de Bentham (Foucault, 1987), ou seja, se autocensurando.

Os algoritmos, sempre na luta por fazer com que seus utilizadores permaneçam mais tempo dentro da plataforma, acabam sempre apresentando aquilo no que a pessoa mais se

engaja, ou seja, aquilo que retém mais seu tempo na plataforma, um conteúdo que ela ama ou um conteúdo que ela odeia. O importante é interagir, é ser tocado pela estrutura algorítmica e não sair da plataforma. Com isso, são promovidas duas estruturas que são muito danosas ao próprio tecido social. As chamadas bolhas-filtro e a caixa de ressonância digital (Bartlett, 2019).

A bolha-filtro é a maneira como o algoritmo acaba por fazer com que seus utilizadores fiquem apenas dentro de um espectro. Uma vez que o usuário, por meio de *likes*, *deslikes* e comentários vai definindo o que gosta e o que não gosta, o algoritmo vai aprendendo o que engaja e o que não engaja e entregando para esse determinado indivíduo mais e mais conteúdo que o mantenha preso na plataforma. A partir daí, notícias ou ideias diferentes daquilo que o engaja são sistematicamente afastadas do olhar do usuário, que, de forma quase que natural, passa a acreditar que existe apenas um campo correto: aquele em que está inserido (Lanier, 2018). Podemos então dizer que a plataforma vai iludindo, pouco a pouco, cada um de seus usuários, fazendo com que haja uma dissonância enorme entre a realidade do mundo físico e a realidade do mundo virtual. Entretanto, quanto mais tempo as pessoas – em especial os mais jovens – passam diante das plataformas, mais o mundo virtual vai englobando o real, e mais complexa vai ficando essa relação.

O outro elemento é a chamada caixa de ressonância digital, que atua em conjunto com a bolha-filtro. Esse construto social acaba por amplificar o que o indivíduo fala nas redes sociais digitais, uma vez que promove o encontro de pessoas com ideias e preconceitos semelhantes. Assim, uma pessoa com ideias

preconceituosas vai encontrar, em seu canal de distribuição de notícias, centenas, talvez milhares de pessoas com as mesmas ideias, e a voz dessas pessoas, tal qual uma montanha com eco na qual o visitante não para de gritar, vai se amplificando, até não haver mais possibilidade de existir uma voz dissonante.

Por isso, diversos autores apontam que os algoritmos das plataformas de redes sociais digitais estão alterando o tecido social (Bartlett, 2019; Zuboff, 2019; O'Neil, 2020; Bridle, 2019; Lanier, 2018) e, em muitos momentos, até mesmo destruindo a própria convivência possível. Com as caixas de ressonância digital e as bolhas-filtro, as certezas aumentam na cabeça das pessoas, ao mesmo tempo que as dúvidas são dirimidas. Sem dúvidas acerca de seu posicionamento, surge o radicalismo. E, com ele, a polarização. Com a polarização, a ruptura. E as pessoas desenvolvem uma dificuldade extrema em aceitar a opinião alheia contrária à sua (Castells, 2018), o que vai impactar diretamente na relação público/privada dos mais jovens. Qualquer pessoa que passe muito tempo nas plataformas de redes sociais digitais perde, aos poucos, sua capacidade crítica de enxergar o mundo.

Não queremos, porém, apenas demonizar os algoritmos. É importante frisar que eles podem ser de extrema utilidade e realmente fizeram mudanças muito benéficas na sociedade. Atualmente, qualquer estudante pode pesquisar termos ou conceitos com uma agilidade jamais vista. Sabemos que há algumas restrições nesse comportamento, como, por exemplo, a homogeneização das respostas e a resposta rápida com pouca reflexão, mas não se pode negar que um adolescente, ao se deparar com um problema complexo, pode utilizar os

algoritmos das plataformas de redes sociais digitais, como o *YouTube* ou o *Twitter*, para ter mais conteúdo sobre determinado tema e, assim, buscar um entendimento maior. No outro extremo, uma ferramenta como o *Google Acadêmico* pode proporcionar a pesquisadores mundo afora uma rápida triagem em artigos acadêmicos sobre determinado tema, o que seria virtualmente impossível até a invenção da *internet*, quando as pesquisas eram mais descentralizadas, e o pesquisador tinha que se deslocar para conseguir uma cópia do material. Há também uma democratização do acesso. Até a proliferação de tais algoritmos, era necessário que um pesquisador estivesse em uma cidade grande, um polo pesquisador que possuísse uma grande e variada biblioteca. A pesquisa era, em maior ou menor grau, circunscrita também geograficamente (Chartier, 1999).

Os algoritmos mexeram profundamente também com os movimentos de minorias, que nunca tiveram tanta exposição e visibilidade. Movimentos que historicamente sempre foram marginalizados, cada dia que passa, conseguem mais luz para suas causas, com suas batalhas cada vez mais visíveis à sociedade, crescendo em tamanho e em exposição, gerando um círculo virtuoso no qual mais pessoas são engajadas e contam suas histórias e lutas, visando diminuir o preconceito e promover uma sociedade mais igualitária. Em muitos casos, impulsionados pelos algoritmos, discursos privados tornam-se públicos e discursos semelhantes obtêm voz e se reforçam mutuamente.

Entretanto, ainda que os algoritmos possam, em determinadas condições, ser benéficos, a função básica deles é promover o engajamento.

Engajamento é, portanto, o termo utilizado pelas plataformas de redes sociais digitais para estimar o tempo que cada usuário fica conectado, olhando, interagindo, consumindo, criando e manipulando conteúdo. Técnicas de engajamento, como as produzidas pelos algoritmos, servem para que os indivíduos passem o maior tempo possível imersos dentro da plataforma escolhida e interajam o máximo possível, uma vez que a interação garante a permanência. Podemos afirmar, portanto, que uma pessoa está mais ou menos engajada com determinada plataforma com base na quantidade de tempo que ela ali permanece e na quantidade de interações – sejam elas passivas, como assistir a um vídeo, ou ativas, como comentar em uma postagem – realizadas (Santos, 2022a).

E as empresas esforçam-se para garantir maior engajamento, pois é, a partir da quantidade de tempo e do tipo de interação, que se conseguem mais dados dos indivíduos. É a partir desses dados que se têm o *modus operandi* das empresas e sua razão capitalista. Os dados do consumidor são a moeda dessas empresas. Seu modelo de negócios consiste na venda de publicidade, o que não é desconhecido, haja vista que o rádio já o fazia no início do século XX. As pessoas ouvem programas e músicas gratuitamente e, em troca, precisam também escutar peças comerciais. A diferença, no caso das plataformas de redes sociais digitais, é que elas oferecem uma propaganda ultradirecionada. Conforme os usuários vão alimentando determinada plataforma com uma miríade de informações, e de todos os tipos possíveis, como sua localização ao longo do dia, por meio do GPS, o crescimento dos filhos, por meio das fotos, o padrão de vida, por meio de compras *on-line*, e fotos de viagens e até mesmo seus

hábitos alimentares, por meio de fotografias e de busca de receitas, mais e mais os algoritmos vão aprendendo sobre o indivíduo, e mais certas as propagandas serão.

Se, na televisão, por exemplo, todos têm que assistir ao mesmo comercial durante a novela, na plataforma de rede social digital, cada usuário tem as propagandas que supostamente mais lhe interessam, que são escolhidas graças ao seu modo de vida previamente capturado pelos algoritmos, a partir dos dados inseridos pelo próprio usuário diuturnamente nas plataformas, como já mencionamos no exemplo do jovem que provavelmente não receberá propaganda de fraldas. Com isso, temos o que Zuboff (2019) chama de capitalismo de vigilância, uma invasão de privacidade nunca antes vista na história da humanidade. A experiência humana acaba por se transformar em material gratuito para extração de dados com vistas a vendas publicitárias (ibid.). Ou seja, a vida privada dos indivíduos é invadida para que poucas empresas consigam lucrar o máximo possível, já que a assertividade das propagandas se torna altíssima, uma vez que os anúncios são feitos apenas para as pessoas que tenham demonstrado, de alguma maneira, potencialidade de compra ou utilização do produto ou serviço oferecido.

A manipulação dos dados por meio dos algoritmos é tamanha que podemos afirmar que cada usuário possui uma plataforma diferente nas suas mãos quando entra em uma rede social. A partir dos dados fornecidos pelo próprio indivíduo, é gerada uma nova plataforma, individualizada, com potencial cada vez maior para o engajamento. A cada nova inserção de dados ou manipulação de conteúdo existente, mais o algoritmo sabe sobre a pessoa e melhor consegue prever o que a engajará. E, com mais

engajamento, como já dissemos, mais efetiva a publicidade gerada especificamente para aquele sujeito (Sumpter, 2019).

Há ainda o fato de os algoritmos buscarem o tempo todo o engajamento para que as pessoas entreguem cada vez mais das suas vidas pessoais. Assim, provocam reações e incitam os indivíduos a inserir mais e mais dados, que são tratados, manipulados e reforçados, com o intuito de que o sujeito fique inserido naquele mundo promovido pela plataforma, esgarçando a linha entre o público e o privado. Tal linha, em muitos momentos, é simplesmente rompida, e a vida pública e a vida privada tornam-se a mesma coisa, misturam-se, como veremos.

## Relação público/privada mediada pelas plataformas de redes sociais digitais

Se, nas gerações anteriores, havia uma diferença clara entre o que era público e o que era privado, o mesmo não ocorre na geração *i*. Para as pessoas nascidas há mais tempo, existia uma clara barreira física que dividia essas duas esferas da vida do indivíduo. O privado era o que ocorria entre as quatro paredes da casa e público, o que era demonstrado fora desse ambiente, nas ruas e nos estabelecimentos comunitários, como a igreja, a escola ou a praça. Sempre, entretanto, houve necessidade de registrar os acontecimentos privados. Daí vieram os diários íntimos, que eram escritas invioláveis da pessoa para ela mesma no futuro. Os diários só poderiam ser abertos por outrem depois da morte de seu escritor ou após um período determinado (Schittine, 2004).

Atualmente, porém, a existência de vidas privadas serem ou se tornarem públicas é cada vez mais comum. Em uma breve consulta na programação de canais de televisão, podemos perceber a quantidade de programas no estilo *reality show*, ou seja, programas que mostram as intimidades de seus participantes para uma plateia que deseja cada vez mais o contato com o privado, com o íntimo dos personagens que estão se desenvolvendo na tela. E isso não se dá apenas com participantes de programas de qualidade duvidosa, mas também com qualquer tipo de profissional que precise de exposição. Atualmente podemos dizer que todos os jovens atores e atrizes precisam – imperiosamente – ter contas em plataformas de redes sociais digitais e mostrar sua intimidade. Sua casa, sua família, o que come. Os esportistas também não escapam, e a manutenção de patrocínios está condicionada à presença maciça nas redes sociais. Comediantes, professores, músicos, arquitetos, psicólogos são escrutinados diariamente por meio das postagens que inserem nas plataformas. A máxima “quem não é visto não é lembrado” parece ter se transformado em “quem não tem conta em rede social digital não existe”. E, nessa conta, é obrigatória a inclusão de suas intimidades, sob a pena de não ser interessante e, portanto, perder público e dinheiro.

Tal qual o mundo distópico de Orwell (2018), os cidadãos têm suas vidas escrutinadas diariamente por outras pessoas. Mas, diferentemente da obra escrita em 1949, não é um governo totalitário que invade a privacidade, e sim as outras pessoas, os outros cidadãos da mesma comunidade. Podemos dizer que os membros da *iGen* vivem em um gigantesco panóptico onde todos vigiam todos, e não há privacidade. A sociedade atual não precisa de um “Grande Irmão”. Ela já faz esse papel.

Mas a perda da privacidade expõe cada vez mais as pessoas ao capitalismo de vigilância (Zuboff, 2019), ou seja, a perda da privacidade ajuda empresas capitalistas a venderem mais e mais produtos, explorando não apenas aquilo que é de caráter público, como instrumentos para o trabalho do indivíduo ou produtos genéricos, mas sim explorando o desejo íntimo de cada pessoa por produtos e serviços.

Assim, as plataformas forçam cada vez mais as pessoas a se expor. E, assim como o esportista que perde seu patrocínio se não expuser sua vida íntima, os jovens imaginam que serão relegados ao limbo, caso não façam o mesmo. Os adolescentes do século XXI expõem-se cotidianamente, pois, do ponto de vista deles, quem não se expõe não tem vida, se não está registrado, não existiu (Twenge, 2018). De certa forma, parte da memória foi transferida para as plataformas de redes sociais digitais. E a memória é sempre algo íntimo. Se a memória é coletiva, não há intimidade, e quem ganha com isso são as grandes empresas que manipulam desejos de consumo dos mais jovens, ou seja, a atual geração está perdendo sua intimidade graças a uma necessidade nefasta de lucro por meio da publicidade. O que deveria ser informação reservada apenas ao indivíduo e seu círculo mais interno de convivência acaba sendo escancarado para o mundo.

Com essa noção um pouco borrada do que é público e do que é privado, em muitos casos supostos segredos de adolescentes são descobertos pelos seus pais, por meio da ação dos algoritmos que, buscando oferecer produtos, acaba denunciando os atos de seus utilizadores. É como o pai que descobre que a filha adolescente está grávida por conta dos anúncios de fraldas pipocando na tela.

A divisão entre público e privado está de tal forma modificada, que sequer uma reunião de amigos consegue ser íntima. Não há mais convívio social entre um pequeno grupo. O que existe é sempre um pequeno grupo com presença presencial, com um grupo muito maior de pessoas que está no *smartphone*, também participando daquele momento. Basta olharmos adolescentes em qualquer *shopping center* de qualquer grande cidade do País ou grupos de pessoas interagindo entre si e também com outras pessoas e grupos por meio do *smartphone*. Como já dissemos, o *smartphone* existe como uma extensão do corpo juvenil.

Mais íntimo que uma reunião de amigos é o contato sexual. E este também se modificou com a entrada maciça dos aplicativos de *smartphone* que promovem encontros entre pessoas. Se o ato da paquera já foi valorizado, e boa parte da produção artística mundial concentrou-se na sedução, atualmente, para muitos dos partícipes da iGen, é apenas uma escolha entre milhares ou milhões de possíveis parceiros. A pessoa, então, escolhe com quem gostaria de sair a partir de um breve texto e de muitas fotografias. Devemos salientar que fotografias são imagens com apenas duas dimensões, e mesmo estas são alteradas (Flusser, 2019). Na imagem visualizada na tela do *smartphone* não temos condições de avaliar corretamente sequer altura e largura. Muito menos outras dimensões mais importantes em uma relação amorosa ou sexual, como o cheiro, o toque da pele ou o timbre da voz.

Para obter vantagem competitiva perante os demais possíveis parceiros, o que acaba acontecendo é uma avalanche de informações íntimas – que deveriam ser privadas e

descobertas aos poucos, caso a parceria desse certo – de uma só vez. Os jovens buscam realizar uma exposição da sua vida íntima e, em muitos casos e em muitos aplicativos, inclusive de seus corpos.

Ainda que a nudez não seja mais um tabu como já foi outrora, muitas pessoas não se sentem confortáveis em divulgar imagens sensuais. Entretanto, dada a voracidade dos algoritmos e das plataformas, sentem-se impelidas a isso, sob a pena de não conseguirem encontrar parceiros dentro dessas plataformas. Com tamanha exposição, um dos principais fatores do erotismo, que é a curiosidade, sofre um abalo. A privacidade do encontro ao vivo, notadamente um primeiro encontro, é de certa forma esvaziada pela privacidade que foi perdida (Twenge, 2018).

Além disso, um dos fatores de maior ansiedade anterior a um primeiro encontro sexual é o constrangimento de se mostrar nu para a outra pessoa e, ao mesmo tempo, ver o corpo do outro também despido. Esse momento de tensão é parcialmente aliviado pela falta de privacidade em mensagens que exploram, antes mesmo da visão presencial, o corpo nu. Não é incomum entre jovens a troca de fotografias sem roupa, os chamados *nudes* (Santos, 2022b). Normalmente um casal jovem se encontra nu presencialmente depois de já ter apreciado fotografias sem roupa.

A relação sexual, porém, já desde o final do século passado, não garante intimidade. Se antes a relação sexual era o ápice da intimidade de um casal, a partir dos anos 1970, passou a ser uma primeira tentativa de intimidade, ou seja, um casal pode fazer sexo, mesmo assim, não ser íntimo; ao mesmo tempo que se pode ter intimidade com alguém sem nunca ter

mantido relações sexuais (Bauman, 2004). Há, entre uma relação sexual e um relacionamento íntimo, uma distância cada vez maior.

O relacionamento, então, só será íntimo quando efetivado em público. Se no século XX tornar o relacionamento público significava apresentar o companheiro ou companheira para os pais e amigos, no século XXI o que importa é colocar o *status* de relacionamento na plataforma de rede social digital. O que antes era um fato que levava certo tempo para ser conhecido pela comunidade, agora é instantâneo.

Outra característica típica dos tempos de exposição maciça da vida privada é a desnecessária e constante atualização de localização e bens de consumo. Jovens parecem ter a necessidade de registrar tudo o que acontece em suas vidas, como já dissemos. Mas essa necessidade de divulgar onde está, o que está fazendo e quais seus bens de consumo parece contrastar com a segurança que eles demandam. No século XXI é muito mais comum, para o jovem de classe média urbano, ser levado para a escola ou para qualquer atividade por um de seus pais do que chegar lá por meio de uma caminhada, um ônibus ou algum outro tipo de instrumento de mobilidade (Twenge, 2018). Mas, ao mesmo tempo que os jovens têm medo de sair na rua, divulgam seu modo de vida nas plataformas de redes sociais. Se pensarmos na violência urbana, a possibilidade de assalto, que diminui com a proteção do carro dos pais, aumenta quando se divulgam publicamente tudo o que se tem e quais seus hábitos. Para um criminoso, basta vigiar a conta das plataformas de redes sociais digitais por algum tempo para saber todos os hábitos e qual o melhor local e momento para uma abordagem criminosa.

É importante destacar que a humanidade nunca ficou tão exposta, ou pelo menos com tanta possibilidade de exposição. E a *internet* nunca esquece. Mesmo as informações mais inúteis publicadas não são apagadas. Esse assunto é tão importante que chegou a provocar um levante espanhol contra a maior empresa de buscas na *internet* em 2011 (Zuboff, 2019). A argumentação desse grupo de pessoas é que é indispensável que a privacidade dos indivíduos volte a ser privada, caso eles assim desejem. Mas não é isso que ocorre nas plataformas de redes sociais digitais. Até mesmo excluir uma conta é algo complexo. Apagar mensagens ou ideias muito antigas pode se tornar uma tarefa hercúlea, e dificultada pela plataforma que, afinal, lucra com a quantidade de conteúdo existente em seus bancos de dados.

Sabemos que cada indivíduo deve ser responsável por aquilo que insere na plataforma de rede social, da mesma forma que é responsável pelos documentos que assina e pelas palavras que profere. Entretanto, a própria estrutura de rede social parece dificultar essa compreensão. O que as pessoas veem é uma tela opaca, na qual não conseguem perceber nem o outro que fica além da tela, nem a própria ação e as possíveis consequências destas (Schittine, 2004).

Essas características das plataformas somadas às características típicas da juventude formam um caldeirão de arrependimentos, já que a juventude é um tempo notoriamente conhecido pela experimentação e pelas decisões erradas, tomadas, em geral, pela inexperiência e impetuosidade. O arrependimento que existia em um *baby boomer*, por exemplo, podia durar algum tempo, até que todos esquecessem o ocorrido. Isso não ocorre mais. As falhas

de um *centennial* estão escancaradas para que todos possam ver, a qualquer dia e hora. O arrependimento está o tempo todo presente, podendo provocar sérios danos na estrutura psíquica do sujeito.

Quando público e privado se amalgamam, há um distúrbio na sociedade. Os papéis sociais confundem-se, da mesma forma que a mente dos jovens. Ao contrário do que se pode imaginar, ao grudar o público e o privado, a sociedade não produz mais sabedoria. O que percebemos é um crescimento de credices que anteriormente eram relegadas ao seio de alguns grupos, atingindo níveis alarmantes, como o caso das pessoas que acreditam que o planeta Terra é plano ou que vacinas provocam autismo (Sumpter, 2019). Ao mesmo tempo, os jovens estão sendo impelidos a publicizar mais e mais suas vidas, e sendo vigiados não por um governo totalitário, como em 1984 de Orwell, mas por seus pares. Um garoto do século XXI é constantemente vigiado pelos amigos, colegas de escola, professores, pais, etc. E não há saída, uma vez que a socialização é feita dessa forma, com a distribuição – em escala mundial – das questões íntimas dos jovens (Desmurget, 2021). Vivemos em uma sociedade cada vez mais opressora, onde as plataformas de redes sociais digitais são as únicas reais vencedoras.

## Considerações finais

Ao fim e ao cabo, este artigo procurou traçar algumas características da atual geração de jovens urbanos de classe média, que utilizam a *internet* de forma constante e, mais ainda, as plataformas de redes sociais digitais. Por isso

mesmo, ao longo do artigo também buscamos informar acerca do funcionamento de tais ferramentas e de seus algoritmos. Ao fim, analisamos algumas características da relação entre o público e o privado mediadas pelas plataformas de redes sociais digitais nas mentes juvenis.

Longe de esgotarmos o assunto, recomendamos estudos mais aprofundados, principalmente na esfera da psicologia ou das

ciências cognitivas, para um melhor entendimento de tal fenômeno, que aparentemente está instalado nas entranhas da sociedade. Sabemos também que o presente artigo é um retrato do período vivido, e que provavelmente várias características aqui apresentadas podem sofrer alterações em alguns anos. Mesmo assim, julgamos o debate não apenas pertinente, mas urgente.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5050-1637>

Centro Universitário Internacional, Programa de Pós-Graduação em Educação e Novas Tecnologias.  
Curitiba, PR/Brasil.  
rodrigoscama@gmail.com

## Referências

- ALTER, A. (2018). *Irresistível*. São Paulo, Objetiva.
- ARAÚJO, R. B. de; SILVA, M. C. da; MELO, C. M. de; CÂMARA, C. M. F. (2020). Instagram e saúde mental: a influência dos padrões de beleza na autoestima de jovens. In: XVI ENCONTRO DE EXTENSÃO, DOCÊNCIA E INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 7. *Anais...* Quixadá, Ceará.
- BAKHTIN, M. (2006). *Estética da criação verbal*. São Paulo, Martins Fontes.
- BARLOW, D. H.; DURAND, V. M. (2008). *Psicopatologia: uma abordagem integrada*. Stamford, Cengage Learning.
- BARTLETT, J. (2019). *The people vs. tech*. Londres, Penguin Books.
- BAUMAN, Z. (2004). *Amor Líquido*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BONTEMPO, V. L. (2018). Sociedade do cansaço. *Sapere Aude*, v. 9, Issue 17.. Rio de Janeiro, Vozes. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/p.2177-6342.2018v9n17p348-354>. Acesso em: 1º jun 2021.
- BRIDLE, J. (2019). *A nova idade das trevas - A tecnologia e o fim do futuro*. São Paulo, Todavia.

- CASTELLS, M. (2018). *Ruptura*. Rio de Janeiro, Zahar.
- CHARTIER, R. (1999). *A aventura do livro: do leitor ao navegador*. São Paulo, Unesp.
- CICOGNA, J. I. R.; HILLESHEIM, D.; HALLAL, A. L. de L. C. (2019). Mortalidade por suicídio de adolescentes no Brasil: tendência temporal de crescimento entre 2000 e 2015. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, v. 68, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0047-2085000000218>. Acesso em: 2 jun 2021.
- DATAREPORTAL (2020). *Digital 2020: Brazil*. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-brazil>. Acesso em: 2 jun 2021.
- DESMURGET, M. (2021). *A fábrica de cretinos digitais: os perigos das telas para nossas crianças*. Belo Horizonte, Vestígio.
- EMMANUEL, S. (2020). *Geração Z: quem são e como se comportam os jovens nascidos na era digital*. eBook Kindle.
- FIDALGO, J. M. P. (2018). *O impacto das redes sociais na saúde mental dos jovens*. Universidade de Lisboa.
- FLUSSER, V. (2019). Filosofia da Caixa Preta. *Journal of Chemical Information and Modeling*, v. 53, n. 9. São Paulo, É realizações.
- FOUCAULT, M. (1987). *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes.
- FREIRE, P. (1997). *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- Globo.com. (2014). Mapa do desemprego no Brasil. *Economia*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/83>. Acesso em: 2 jun 2021.
- LANIER, J. (2018). *Dez argumentos para você deletar agora suas redes sociais*. Rio de Janeiro, Intrínseca.
- LEAVITT, D. (2009). *O homem que sabia demais: Alan Turing e a invenção do computador*. Ribeirão Preto, Novo Conceito.
- MARTINO, L. M. S. (2016). Teorias das mídias digitais: linguagens, ambientes e redes. *Temática*, v. 12, n. 5. Petrópolis, Vozes.
- MOREIRA, H.; CALEFFE, L. G. (2008). *Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador*. Rio de Janeiro, Lamparina.
- O'NEIL, C. (2020). *Algoritmos de destruição em massa*. Santo André, Editora Rua do Sabão.
- OLIVEIRA, S. (2016). *Gerações: encontros, desencontros e novas perspectivas*. São Paulo, Integrare.
- ORWELL, G. (2018). *1984*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SANTOS, R. O. dos (2022a). Algoritmos, engajamento, redes sociais e educação. *Acta Scientiarum Education*, v. 45, pp. 1-19.
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Redes sociais digitais na educação brasileira: seus perigos e suas possibilidades*. São Paulo, Artesanato Educacional.
- SCHITTINE, D. (2004). *Blog: comunicação e escrita íntima na internet*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SUMPTER, D. (2019). *Dominados pelos números*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

- TURING, A. M. (1936). On computable numbers with an application to the Entscheidungs problem. *Artificial Intelligence and Law*. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10506-017-9200-2>. Acesso em: 3 jun 2021.
- TWENGE, J. M. (2018). *iGen*. São Paulo, nVersos.
- TWENGE, J. M.; CAMPBELL, W. K. (2009). *The narcissism epidemic*. Nova York, Simon & Schuster.
- ZUBOFF, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. Londres, Profile Books.

Texto recebido em 12/nov/2021  
Texto aprovado em 30/mar/2022



# The public/private relationship in youth mediated by digital social media platforms

A relação público/privada na juventude mediada pelas plataformas de redes sociais digitais

Rodrigo Otávio dos Santos [1]

## Abstract

This article aims to discuss, through exploratory and bibliographic research, the relationships between the public and the private in the life of young people mediated by digital social media platforms. Initially, the article approaches the main characteristics of this population, and then throws light on digital social media platforms and their algorithms. The last part of the text addresses the public/private relationship for urban youths in their digital social media. The main result is an in-depth discussion about the conflicting relationship between capitalist platforms of digital social media and the young mind that barely manages to perceive the difference between public and private.

**Keywords:** social media; youth; public; private.

## Resumo

*O presente artigo visa discutir, por meio de uma pesquisa exploratória e bibliográfica, as relações entre o público e o privado na vida juvenil mediada por plataformas de redes sociais digitais. O início do artigo versa sobre as principais características dessa população, para adiante explicar acerca das plataformas de redes sociais digitais e seus algoritmos. Em sua última parte, o texto aborda a relação público/privada para os jovens urbanos em suas redes sociais digitais. O principal resultado é a discussão aprofundada sobre a conflituosa relação entre as plataformas capitalistas de redes sociais digitais e a mente juvenil que pouco consegue perceber a diferença entre o que é público e o que é privado.*

**Palavras-chave:** redes sociais; juventude; público; privado.



## Introduction

This article aims to discuss the current youth and their relationship with the public and the private, always mediated by digital social networking platforms (A.K.A. social media) that permeate society. In its beginning, the article will approach the main characteristics of this group of individuals, each time more diverse and singular, trying, in a comprehensive way, to synthesize some attributes that are common to its participants. Then, the article will address the characteristics of social media platforms and their algorithmic and capitalist orientation, and then establish the relationship between youth and the public/private binomial mediated by social media.

This text is, therefore, of a bibliographic nature, and proposes an exploratory research (Moreira & Caleffe, 2008) that aims to broaden the discussion of topics both on digital social networks and on the relationship between what is public and what is private for youth of the 21st century. We searched for national and international literature, trying to trace some characteristics that, although not applicable individually, can be useful in the reading of some of the characteristics of the current youth in Brazil and in the world.

## The youth in the 21st century

There seems little doubt that we are faced with another culture when we discuss urban youth in this third decade of the 21st century. And it is urgent and necessary to try to understand its characteristics. From a nomenclature point of view, there are several possible ones, such

as Post-millennials, Centennials, Generation i, iGen or Generation Z (Twenge, 2018). In this text we will use all these terms as synonyms, and we will seek to map the main characteristics of this generation and their relationship between what is public and what is private.

Naturally, mapping the characteristics of a very comprehensive group cannot understand or explain the subjectivity of the individual. Even so, it can help in the understanding of certain facets that, as well as in the group, are found in the subjects. There are, even in the cases mentioned here, nuances, differences, which can be regional, circumstantial, or informational. However, we seek, albeit imprecisely, to understand society within a broader context and, for that, certain generalizations had to be made.

Usually generations are marked and labeled from some cultural, social or economic event that modify characteristics of a large part of society. It is in this way that those born immediately after the Second World War until approximately 1964 were called baby boomers, and their main quality was hope for the future (Emmanuel, 2020). The subsequent generation, which was born between 1965 and 1984, approximately, is called Generation X, and its main daily component was living with the Cold War. With the permanent threat of nuclear war, which would decimate the human race itself from the face of the Earth, it is a far less hopeful generation. In addition, it was the first generation where women conquered their place in the labor in a massive way, in addition to a strong migration to the cities. These two characteristics added together led to a decrease in the number of children in the family. From a cultural point

of view, Generation X had much greater access to television than the previous one, and this equipment was crucial in the cultural development of these individuals who were mostly urban, since until 1960 Brazil was still a country mostly rural (Oliveira, 2016).

The later generation comes with the fall of the Berlin Wall and the consequent end of the Cold War. Without a constant threat of a nuclear winter, the generation born between 1985 and 1994, called Generation Y or Millennials, is much more hopeful about the future. The environment in which they were raised had greater optimism, and even fewer siblings at their side, since families greatly reduced the number of children, with most of them contained in just one. With this, it can be said that the fruits of this time are more narcissistic, self-assured and hedonistic (Twenge & Campbell, 2009).

The generation, however, which we will focus on in this article, is the one born after 1995, whose great breakthrough was the popularization of the commercial internet. It is the first generation that was born with the world wide web and that had access to smartphones from a very early age (Twenge, 2018).

We will not, however, be so naive as to believe that a mere mapping by year of birth corresponds to an objective reality. We know that the reality of a person born in 2001 in Sydney, Australia is different from a person born in the same year in La Paz, Bolivia, for example. The “generation” is much more defined by socioeconomic and cultural characteristics than by the simple year of

birth. More than that, when generations are researched, authors hardly converge on the beginning and end years of each stage.

This difficulty, however, will not enter this brief study. Here, we will base ourselves on the idea that all the people included in the group to be studied were already born with the internet in their lives, and most likely their first form of distraction, their first digital pacifier, was the screen of a computer or smartphone. These are people who have a very different life from that of the generation immediately preceding theirs.

Perhaps the main characteristic of iGen is to communicate more digitally than face-to-face. In this generation, most encounters, friendships, flirtations are created and maintained through a shiny glass screen. For this generation, the smartphone is practically an appendix of the body. In Brazil, 96% of the inhabitants have a cell phone, and a young person normally spends between nine and seventeen hours a day connected to the internet (DataReportal, 2020). In a brief analysis, we can say that for a good part of the population, more than half of the individual's waking time is filtered by an illuminated screen. And most of the time on the device is spent on digital social media platforms.

Digital social media platforms are ubiquitous in the daily lives of a typical urban middle-class youth across the West. Upon waking up, the first thing this adolescent does is check his social media. The last thing before bed is to double-check these platforms. In addition, throughout the day, these environments are used for more than nine

hours (*ibid.*). The internet and the smartphone are like an appendix to the youth body.

Adolescence in the third decade of the 21st century seems to be conducted online. Most social relationships are therefore mediated by platforms that, as we will see, are driven by engagement and motivated solely by profit. Young people spend their days and nights interacting with a bright screen that fits in the palm of their hand. In this way, relationships of power, friendship, affection, love, etc., are observed, filtered and manipulated by algorithms. In Brazil, the biggest form of youth communication is Facebook, owned by Mark Zuckerberg. The second largest interaction tool is the Whatsapp messenger, also owned by Zuckerberg. The third form of interaction is Instagram, which, again, is owned by Mark Zuckerberg (*ibid.*). Thus, we can say that a North American company knows more about Brazilian adolescents than Brazilian government or research institutes. To make this scenario worse, the Covid-19 pandemic made these tools even more powerful, since any type of communication, supposedly, should be done through digital applications, to avoid social interaction and infection with the virus.

There is also social pressure, even before the pandemic, to use social media. In 2008, when Facebook was becoming the most used digital social media platform in Brazil, having an account on it was an option for a teenager. In 2022, it seems to be a social obligation. An urban youth without social media is a silenced youth, socially dead. Since a good part of the social relationships are constituted within the platform, there is no possible choice for a good part of the youth.

Communication mediated by networks seems to be mandatory. Given that adolescence is the time in life where individuals define their identity and come together in like-minded groups, it is difficult to avoid using digital social networking platforms. In interviews, teenagers say it is impossible to leave the networks because that is where all their friends interact (Twenge & Campbell, 2009).

There is enormous difficulty in socializing in person. Most socializing is done through apps and digital devices. Even at school, it is not uncommon to find students who relate more to their smartphone than to their peers (Desmurget, 2021). In addition, even when they interact in face-to-face groups, the bright screen of the cell phone and the presence of social media do not abandon individuals. We can even say that there are always more people than we can tell from the body count in the conversation. There always seem to be one or more virtual bodies, which are manifested through chats, interactions and memes. We can safely say that because of social media and smartphones, teenagers are rarely in an argument only with their peers who physically meet. A teenage couple, for example, is usually never alone. There are always one or more smartphones on, with side conversations.

As online relationships mediated by social media have the characteristic of being more fragile, it is not uncommon to find cruelty in breakups of romantic relationships, since, to end a relationship, it is enough to block the person on platforms. A conversation, an explanation is not necessary. All it takes is one ruthless block and the relationship is over. In this way, the bonds that were already weak due to the excessive use of platforms mediated

by algorithms, end up being even shallower, since people introject that this is the current way of relating (Bauman, 2004), resulting in a difficulty in forging bonds.

This fragility in social ties can have another consequence, which is insecurity and the generalized low self-esteem of generation i. The weakest ties are added to the fantasy fed daily by social media, a fantasy of success propagated by Facebook posts and Instagram photographs (Araújo et al., 2020). Standards of beauty and financial gains are read, seen and heard by young people who still cannot have a very effective discernment of what is reality and what is an exaggeration promoted by the need for ostentation typical of the time we live in, where public and private confuse, as we will see. Achieving full and perennial happiness seems to be one of the most propagated goals by the current industry of digital social media platforms. The problem is that such utopia does not exist, and what we have, therefore, are young people who are increasingly depressed, since they are far from such goals and do not have the capacity to critically evaluate the social media's post they are observing.

Social networks can have a very negative effect on youth mental health, as they are apparently more anxious and more depressed than previous generations, and this has been the case since the proliferation of smartphones and digital social networking platforms (Fidalgo, 2018), and anxiety is considered one of the great disasters or risks involving social media platforms.

Depression, when in a serious condition, can lead to suicide, and unfortunately, the rates of this practice are increasing

alarmingly worldwide since the massification of smartphones in 2011 and the increasing use of the internet (Twenge, 2018). In Brazil, the situation is not very different, since the suicide rate has increased by more than 250% in just 30 years, with a worsening of the curve from the 2000s onwards (Globo.com, 2014) when the internet became more popular in the daily lives of young people. Between 2000 and 2015, 11,947 suicide deaths were observed in adolescents in Brazil, and these numbers do not seem to stop growing (Cicogna, Hillesheim and Hallal, 2019). There is even the growing relevance of the expression "suicide epidemic" or "contagious suicide", which show the size of the public health problem. Most juvenile suicides are associated with the use of the internet and, in particular, the use of digital social media platforms (Fidalgo, 2018). The presence of social actors in the process of mitigating such disasters, and in the construction of public policies related to the use of social media, seems to us to be of great importance. The use of networks and possible disasters can go beyond the capacity of parents and children. In many cases, it can be a state problem (Desmurget, 2021).

Self-image, closely related to the public/private relationship, also seems to be a problem for young people in the third decade of the 21st century. Adolescents historically have problems with acceptance of their own bodies, and this is an almost natural process at this stage of life. However, an application like Instagram, for example, reinforces a body pattern that is inaccessible to most people, which ends up adding another degree to the feeling of inadequacy and low self-esteem

in young people. But it's not just the body pattern that is propagated on this platform. There is also the social pattern. Houses, cars, watches, clothes... Ostentation seems to be a constant on the youth timeline. Seeing beautiful photographs daily of people – friends or strangers – enjoying hedonistically can promote feelings of envy and inadequacy in more fragile minds.

Another characteristic is that young people seem to be multitasking, and there is even a very strong discourse in society extolling this characteristic. However, the cognitive capacity of the human being is limited, and doing more things at the same time only indicates the superficiality of such actions. A mechanical process can, of course, be shared with another mechanical process. But a complex cognitive process, a deep reflection, seems to us incompatible with multitasking. Thus, young people think they have a greater cognitive capacity for performing more tasks at the same time, when, in general, they seem to be losing part of their cognitive capacity due to difficulty concentrating (Bontempo, 2018), and research has shown a strong drop in school performance by the lack of ability to concentrate and reflect more deeply (Desmurget, 2021).

There is also a certain lack of interest in studies and school. Much of this lack of interest is due to the confusion between information and knowledge. The school, which for hundreds of years was the main provider of information, as teachers had access to more content, is no longer the only holder of information. It's not even the main one, as Google retains far more information than

all the teachers on the planet combined. But the 21st century school cannot claim to be a source of information. It should be guided by being a curator of information, separating what is interesting and what is not, at the same time as a promoter of critical thinking, an entity that seeks to change the individual's perception of the world. Each teacher, in each curricular subject, must try to make their students develop an internal process of reflection and, through this, individually acquire knowledge (Freire, 1997).

Nor can we forget the “futuurologists”, who from time to time appear on television and on social media categorically stating that what young people are learning today will be useless in a few years, and that studying is a waste of time. With this, the motivation to study, which is indispensable for learning, falls apart.

In addition to spending a lot of time on the internet and on the screens that provide access to digital social media platforms, another characteristic of iGen's youth is the extension of childhood. There are several reasons for this. The first of these is the fact that it is a monitored generation. Most members of Generation I are monitored by their parents since birth. They always have their cell phones with the location mode on, so their parents can always know where they are, and they are somehow obliged to indicate from time to time where they are and what they are doing. This generation practically does not leave home without their parents, with school (where they are monitored by other adults, the teachers) usually the only exception (Twenge, 2018).

If 30 years ago it was common for an 11 or 12-year-old middle-class child to take a bus alone to go to school, this is currently unthinkable for most of them. In the same way that playing loose on the streets of a large metropolis seems to be unacceptable. Even playing is only possible with adult supervision or cameras (Santos, 2022b). We understand that there is indeed an increase in violence in Brazil, but perhaps there is too much surveillance, which ends up generating a lack of freedom. And with a lack of freedom and excessive vigilance, fearful individuals can be created. In many cases, it's not just a parental imposition of lack of freedom. It is also a choice of the young, who are afraid to face adult life and prefer to adhere to nesting behavior, in which they are protected under the wings of their parents.

The consequence of this behavior is usually an extension of childhood, when human beings are more dependent on their parents, are less autonomous and need constant supervision.

The last of the characteristics that we will present in this brief study is the issue of behavioral addiction that young people are facing when it comes to digital social media platforms. We have said before that cell phones are practically appendix of youth bodies. Although there is controversy regarding the word addiction, since it normally refers to ingestible drugs, its definition seems to be adequate, since addiction refers to the prolonged use of substances or behaviors that cause significant damage or suffering in the individual's life, such as not being able to work, study or relate to family and friends. In addition,

the abuse of this substance or behavior places the individual in dangerous situations and the subject finds himself unable to control his consumption (Barlow & Durand, 2008).

With this definition, we can then understand the excessive and harmful use of digital social media platforms as a behavioral addiction. In this case there are two serious problems. The first is that society has a hard time accepting that behavioral addictions exist (Alter, 2018). As most people use the platforms daily and are not addicted, there is a tendency to believe that it is not possible to become addicted, so they do not take any action when situations get out of control, not seeking medical or psychological help. The other problem seems to be even more serious since it is practically impossible to live in the 21st century without digital social media platforms. With the Covid-19 pandemic this became very evident. An urban person without access to the social media was practically doomed to be unemployed.

For iGen, most of the time online life is more important than real life, or at least just as important. The boundary between what is virtual and what is real is becoming more blurred, more diffuse every day. Taking a smartphone away from a teenager is like jettisoning them for at least half their life, and often more than that. It's taking away your identity, your way of relating, your contact with the world. For the 21st century teenager, most of his public and private relationships are mediated by a shiny box measuring approximately six inches that carries with it the networks and algorithms necessary for his social survival.

## Social media and algorithms

At this point it is necessary to make a distinction between social network and digital social media platform. This is because every recurring grouping of human beings can be called a social network. A social network is a tangle of connections that link multiple individuals who have some form of social bond. Social networks have multiple dimensions, such as size, density, integration of contacts, geographic dispersion, social roots, symmetry and homogeneity among members (Martino, 2016). The relationship that social networks promote in individuals is guided by the dynamics between them and the flexibility of their structure. It usually does not have a very rigid hierarchy, while its ties are created and thickened by mutual interests, in addition to tending to be more fluid, with easier creation and dissolution.

With this, we can say that social networks are “the set of relationships that an individual makes with other individuals and these with the first, normally mediated by a relatively flexible structure.” (Santos, 2022b, p. 52). And it is in the dynamics of the subjects that the social network is effectively built. It is based on the individuals that the network will be bigger or smaller, more comprehensive or more exclusive, for example. We can therefore say that social networks are shaped by their participants, while they shape those who participate in them, in a process of reflection and refraction already studied by semiotics (Bakhtin, 2006).

Thus, we can say that the first social networks emerged a long time ago, from the first human groups that interacted with other communities. From a historical point of view, the first social networks, therefore, were forged by commerce, then cities, the factory, the school and so on (Santos, 2022b).

There's something new on the horizon, though, when we talk about platforms like Facebook or Twitter. In this case, common sense and the media usually attribute the label of social media to these capitalist companies. We prefer, however, to use the term Digital Social Media Platforms, since they are distinct from the other forms of social networks known until their emergence. A digital social networking platform is “digital support, usually for-profit, that aggregates numerous resources and acts as a hub for the social networks of people and entities.” (Santos, 2022b, p. 45)

The first and most important distinction is that they are digital, virtual, that is, they need an electronic support to exist. Digital equipment works on a binary dyad of zero and one. Inside any application, instructions are written that, after all, are converted into zeros and ones inside the machine to perform an operation. These instructions are called algorithms.

The term algorithm derives from the name of the Persian Muhammad ibn Mûsâ al-Khowârizmi, a mathematician who wrote one of the first texts of the ancient world, the *Kitab al-jabr wa' l-muqabala* (Leavitt, 2009). Hundreds of years later, English mathematician Alan Turing defines an algorithm as an

unambiguous and ordered set of executable steps that define a finite process (Turing, 1936). Thus, it can be said that an algorithm is a huge mathematical formula, a set of defined logical rules and procedures that lead to the solution of a problem. Digital social media platforms, like all other digital devices, are forged by algorithms.

Users, however, do not see this system. They just use it. What Generation i people want is to participate in social interactions promoted by the algorithm used by the platform. What's more, people don't even notice the platform. The face presented to them is just that of friends and acquaintances looking for mutual interactions.

The main objective of these platforms, which are led by multi-million companies, is the profit from advertising. This advertising, in turn, is delivered to the users of the platforms on an individual basis. Thanks to the data entered by users on the platform, it can filter the ads to be published on the user's timeline almost individually. For example, a single man in his 20s will not receive advertisements for diapers, just as a woman is unlikely to receive advertisements for hair transplants. But the algorithms go far beyond these simplistic examples, they can crudely illustrate the procedure, since the algorithms can be so precise that they can learn exactly what the person wants to consume, so that it is practically impossible to escape the advertising appeal, as we will see later.

Everything that is done on the platforms is tracked by them. Every photograph looked at on Instagram, every like on TikTok, the minute of every video watched on YouTube is captured

by the algorithms. Platforms are so refined that they even know how long the mouse was stationary on a news story or the scroll bar of a smartphone stopped to follow a joke (Sumpter, 2019).

With this immeasurable amount of data (also called Big Data) companies know more and more about their users at every moment, being able to generate very detailed profiles of each of their users. The Facebook platform, for example, can evaluate those who are on the platform in up to 100 different dimensions. A human being, at best, can rate 10 or 15 (O'Neil, 2020). Supercomputers process such algorithms and end up knowing individuals better than they know themselves, knowing subtleties that the person is probably unaware of about himself. More than that, algorithms can predict what the user wants. This is how music platforms like Spotify, Deezer or Tidal can make selections of songs to be listened to later by music lovers. The algorithm can analyze, in a fraction of a second, the beats per minute of the song, the vocal style or the energy of the music to deliver others with similarities that can please the user. And retain it more and more within the platform.

Such algorithms are the driving force behind the so-called Big Techs, that is, the technology companies, usually based in the USA, that exert great influence in the West. These algorithms, however, are very valuable secrets and kept in a way that they are huge black boxes that citizens or even entities do not even have access to (O'Neil, 2020). What people are able to perceive are just inputs and outputs, and the modes of processing are forbidden to society.

These mathematical formulas, therefore, end up being able to predict the behavior of those who use them and, moreover, make judgments. Because they are machines, judgments are cold and arbitrary (*ibid.*). In the real, analog world, people make judgments about other people based on data, but also on conjunctures, moral judgments specific to a given community and other sorts of feelings. Furthermore, we are seen as flawed, and there is nobility in the act of apologizing. Human judgments are hot and emotional. An algorithm analyzes a person's data and issues a verdict, with no possibility of redemption. And as the data once recorded on the world wide web is never erased, thousands of people today are paying for an attitude they took in years past, without the algorithm being able to understand that the person may have changed their way of life. No wonder a Spanish group rebelled against the giant Google for the right to be forgotten (Zuboff, 2019). The young person, knowing that there is always the possibility of being judged, ends up developing the behavior of prisoners in Bentham's panopticon (Foucault, 1987), that is, self-censoring.

Algorithms, always striving to make their users stay longer on the platform, always end up presenting what the person most engages in, that is, what keeps them longer on the platform, be it content they love, be it content she hates. The important thing is to interact, to be touched by the algorithmic structure and not leave the platform. With this, two structures are promoted that are very

harmful to the social framework itself. The so-called filter bubbles and digital resonance box (Bartlett, 2019).

The filter bubble is the way the algorithm ends up making its users only fall within a spectrum. Once the user, through likes, dislikes and comments, defines what he likes and what he doesn't like, the algorithm learns what engages and what doesn't, and delivering to this individual more and more content that keeps him stuck on the platform. From there, news or ideas different from what engages him are systematically removed from the user's gaze, who, almost naturally, comes to believe that there is only one correct field: the one in which he is inserted (Lanier, 2018). We can therefore say that the platform gradually deceives each of its users, causing a huge dissonance between the reality of the physical world and the reality of the virtual world. However, the more time people – especially the younger ones – spend in front of the platforms, the more the virtual world encompasses the real, and the more complex this relationship becomes.

The other element is the so-called digital resonance box, which works together with the filter bubble. This social construct ends up amplifying what the individual says on digital social networks, as it promotes the meeting of people with similar ideas and prejudices. Thus, a person with prejudiced ideas will find hundreds, perhaps thousands of people with the same ideas in their news distribution channel, and the voice of these people, like a mountain with echo in which the visitor does

not stop screaming, will become amplifying, until there is no longer any possibility of a dissonant voice.

Therefore, several authors point out that the algorithms of digital social media platforms are altering the social framework (Bartlett, 2019; Zuboff, 2019; O'Neil, 2020; Bridle, 2019; Lanier, 2018) and in many moments even destroying the very coexistence possible. With digital sounding boards and filter bubbles, certainties increase in people's minds, while doubts are resolved. Without doubts about its position, radicalism arises. And with it, polarization. With polarization, the break. And people develop extreme difficulty in accepting the opinion of others that is contrary to their own (Castells, 2018), which will directly impact the public/private relationship of young people. Anyone who spends a lot of time on digital social media platforms gradually loses their critical ability to see the world.

We don't want, however, just to demonize the algorithms. It is important to point out that they can be extremely useful, and they have indeed made very beneficial changes in society. Today, any student can search for any term or concept with unprecedented agility. We know that there are some restrictions on this behavior, such as the homogenization of responses and a quick response with little reflection, but it cannot be denied that a teenager, when faced with a complex problem, can use the algorithms of digital social networking platforms such as YouTube or Twitter, for example, to have more content on a certain topic and thus seek a greater understanding. At the other extreme, a tool like Google Scholar can provide

researchers around the world with a quick screening of academic articles on a given topic, which would have been virtually impossible until the invention of the internet, when research was more decentralized, and the researcher had to move around to get a copy of the material. There is also a democratization of access. Until the proliferation of such algorithms, it was necessary for a researcher to be in a large city, a research hub, which had a large and varied library. Research was, to a greater or lesser extent, also circumscribed geographically (Chartier, 1999).

Another issue that the algorithms deeply touched was with minority movements, which have never had so much exposure and visibility. Movements that have historically been marginalized each day gain more visibility for their causes, with their battles increasingly visible to society, growing in size and exposure, generating a virtuous circle in which more people are engaged and tell their stories and struggles, aiming to reduce prejudice and promote a more egalitarian society. In many cases, driven by algorithms, private speeches become public and similar speeches gain a voice and reinforce each other.

However, although they can be beneficial under certain conditions, the basic function of algorithms is to promote engagement.

Engagement is, therefore, the term used by digital social media platforms to estimate the time each user is connected, watching, interacting, consuming, creating and manipulating content. Engagement techniques, such as those produced by algorithms, help individuals spend as much time as possible immersed within the chosen

platform and interact as much as possible, since interaction guarantees permanence. We can say, therefore, that a person is more or less engaged with a certain platform based on the amount of time they stay there and the amount of interactions – whether passive, such as watching a video or active, such as commenting on a post – performed (Santos, 2022a).

And companies strive to ensure greater engagement because it is from the amount of time and type of interaction that more data is obtained from individuals. Because it is from these data that we have the *modus operandi* of companies and their capitalist reason. Consumer data is the currency of these companies. Its business model consists of selling advertising, which is not unknown, given that radio was already doing it at the beginning of the 20th century. People listen to programs and music for free and in exchange they also need to listen to commercials. The difference with digital social media platforms is that they offer ultra-targeted advertising. As users feed a certain platform with a myriad of information, and of all possible types, such as their location throughout the day through GPS, the growth of their children through photos, the standard of living through online shopping and travel photos and even your eating habits through photographs and recipe searches, the more and more the algorithms will learn about the individual, and the more accurate the advertisements will be.

If on television, for example, everyone has to watch the same commercial during the soap opera, on the digital social media

platform, each user has the advertisements that supposedly interest them the most, which are chosen thanks to their way of life previously captured by the algorithms to from the data entered by the user daily on the platforms, as we have already mentioned in the example of the young person who probably will not receive diaper advertising. With that, we have what Zuboff (2019) calls surveillance capitalism, an invasion of privacy never before seen in human history. The human experience turns out to be free material for data extraction with a view to advertising sales (*ibid.*). In other words, the private life of individuals is invaded so that few companies can profit as much as possible, since the assertiveness of the advertisements becomes very high, since the advertisements are only made for people who have demonstrated, in some way, potential for purchase or use of the product or service offered.

The manipulation of data through algorithms is such that we can say that each user has a different platform in their hands when they enter a social network. From the data provided by the individual, a new, individualized platform is generated, with increasing potential for engagement. With each new data entry or manipulation of existing content, the more the algorithm knows about the person and is better able to predict what will engage them. And with more engagement, as we have already said, the more effective the advertising generated specifically for that subject (Sumpter, 2019).

There is also the fact that algorithms are always looking for engagement so that people give more and more of their personal lives. Thus, they provoke reactions and incite individuals to insert more and more data, which are treated, manipulated and reinforced, with the intention that the subject is more and more inserted in that world promoted by the platform, fraying both the line between the public and the that in many moments this line is simply broken, and public life and private life become the same thing.

## Public/private relationship mediated by digital social media platforms

If in previous generations there was a clear difference between what was public and what was private, the same does not occur in generation i. For people born longer, there was a clear physical barrier that divided these two spheres of the individual's life. The private was what happened between the four walls of the house and the public was what was demonstrated outside this environment, on the streets and in communal establishments such as the Church, the School or the Square. There was always, however, a need to record private events. Hence came the intimate diaries, which were inviolable writings from the person to himself in the future. The diaries could only be opened by someone else after the death of their writer or after a certain period (Schittine, 2004).

Currently, however, the existence of private lives being or becoming public is increasingly common. In a brief consultation on the programming of television channels, we can see the number of programs in the "reality show" style, that is, programs that show the intimacies of their participants to an audience that increasingly wants contact with the private, with the intimate relationship with the characters that are developing on the screen. And this is not only true for participants in programs of dubious quality, but also for any type of professional who needs exposure. Currently we can say that all young actors and actresses need – imperiously – to have accounts on digital social media platforms and show their intimacy. Your home, your family, what you eat. Athletes also do not escape, and the maintenance of sponsorship is conditioned to the massive presence on social media. Comedians, teachers, musicians, architects, psychologists are scrutinized daily through the posts they place on the platforms. The maxim “those who are not seen are not remembered” seems to have become “those who do not have an account on a digital social media do not exist”. And in this account, it is mandatory to include your intimacies, under the penalty of not being interesting and, therefore, losing audience and money.

Like Orwell's (2018) dystopian world, citizens have their lives scrutinized daily by other people. But unlike the work written in 1948, it is not a totalitarian government that invades privacy, but other people, other citizens of the same community. We can say that the members of iGen live in a

gigantic panopticon where everyone watches everyone, and there is no privacy. Today's society doesn't need a Big Brother. It already plays that role.

But the loss of privacy increasingly exposes people to surveillance capitalism (Zuboff, 2019), that is, the loss of privacy helps capitalist companies sell more and more products, exploiting not only what is of a public nature, but also instruments for the individual's work or generic products, but rather exploring each person's intimate desire for products and services.

Thus, platforms increasingly force people to expose themselves. And, like the sportsman who loses his sponsorship if he doesn't expose his intimate life, young people imagine that they will be relegated to limbo if they don't do the same. Adolescents in the 21st century expose themselves daily, because, from their point of view, those who do not expose themselves have no life, if they are not registered, they did not exist (Twenge, 2018). In a way, part of the memory was transferred to digital social media platforms. And memory is always something intimate. If memory is collective, there is no intimacy, and those who gain from this are the big companies that manipulate the consumption desires of the youngest, that is, the current generation is losing its intimacy thanks to a nefarious need for profit through advertising. What should be information reserved only for the individual and his inner circle of coexistence ends up being wide open to the world.

With this somewhat blurred notion of what is public and what is private, in many cases supposed secrets of teenagers are discovered by their parents through the action

of algorithms that, seeking to offer products, end up denouncing the acts of their users. It's like the father who discovers that his teenage daughter is pregnant because the diaper ads popping up on the screen.

The division between public and private is so modified that not even a meeting of friends can be intimate. There is no more socializing among a small group. What exists is always a small group with a face-to-face presence with a much larger group of people who are on their smartphones, also participating in that moment. Just look at teenagers in any shopping mall in any major city in the country and we will see groups of people interacting with each other and also with other people and groups through their smartphones. As we have already said, the smartphone exists as an extension of the youth body.

More intimate than a meeting of friends is sexual contact. And this has also changed with the massive entry of smartphone applications that promote meetings between people. If the act of flirting was once valued, and much of the world's artistic production has focused on seduction, currently, for many of iGen's participants it is just a choice among thousands or millions of possible partners. The person then chooses who they would like to date from a short text and many photographs. It should be noted that photographs are images with only two dimensions, and even these are altered (Flusser, 2019). In the image displayed on the smartphone screen, we are not able to correctly evaluate even height and width. Much less other more important dimensions in a love or sexual relationship, such as the smell, the touch of the skin or the timbre of the voice.

In order to gain a competitive advantage over other potential partners, what ends up happening is an avalanche of intimate information – which should be private and discovered little by little if the partnership works – all at once. Young people seek to expose their intimate lives and, in many cases and in many applications, even their bodies.

Although nudity is no longer as taboo as it once was, many people are not comfortable sharing sensual images. However, given the voracity of algorithms and platforms, they feel compelled to do so, under penalty of not being able to find partners within these platforms. With such exposure, one of the main factors of eroticism, which is curiosity, is shaken. The privacy of the live encounter, notably a first date, is somewhat deflated by the privacy that has been lost (Twenge, 2018).

On the other hand, one of the factors of greatest anxiety prior to a first sexual encounter is the embarrassment of showing yourself naked to the other person, while seeing the other person's body also naked. This moment of tension is partially alleviated by the lack of privacy in messages that explore, even before the face-to-face view, the naked body. It is not uncommon for young people to exchange nude photographs, the so-called nudes (Santos, 2022b). Usually, a young couple finds themselves naked in person after having already enjoyed photographs without clothes.

Sexual intercourse, however, has not guaranteed intimacy since the end of the last century. If before, sexual intercourse was the apex of a couple's intimacy, from the 1970s onwards it became a first attempt at intimacy, that is, a couple can have sex and still not be intimate, at the same time they can having

intimacy with someone without ever having had sexual relations (Bauman, 2004). There is, between a sexual relationship and an intimate relationship, an increasing distance.

The relationship, then, will only be intimate when effected in public. If in the 20th century making the relationship public meant introducing the partner to parents and friends, in the 21st century what matters is putting the relationship status on the digital social network platform. What was once a fact that took some time to be known by the community, is now instantaneous.

Another typical feature of times of massive exposure of private life is the unnecessary and constant updating of location and consumer goods. Young people seem to have the need to record everything that happens in their lives, as we have already said. But this need to disclose where you are, what you are doing and what your consumer goods are, seems to contrast with the security they demand. In the 21st century, it is much more common for the urban middle-class youth to be taken to school or to any activity by one of their parents than to get there via a walk, a bus or some other type of mobility device (Twenge, 2018). But at the same time that young people are afraid to go out on the street, they publicize their way of life on social media platforms. If we think about urban violence, the possibility of robbery that decreases with the protection of the parents' car, increases when you publicly disclose everything you have and what your habits are. For a criminal, it is enough to keep an eye on the account of digital social media platforms for some time to know all the habits and the best place and time for a criminal approach.

It is important to highlight that humanity has never been so exposed, or at least with so much possibility of exposure. And the internet never forgets. Even the most useless information posted is not deleted. This issue is so important that it even provoked a Spanish uprising against the largest internet search company in 2011 (Zuboff, 2019). The argument of this group of people is that it is essential that the privacy of individuals become private again if they so desire. But that's not what happens on digital social media platforms. Even deleting an account is complex. Deleting very old messages or ideas can become a herculean task, and made difficult by the platform that, after all, profits from the amount of content existing in its databases.

We know that each individual must be responsible for what he or she posts on the social media platform, just as they are responsible for every document they sign and every word they utter. However, the very structure of the social media seems to make this understanding difficult. What people see is an opaque screen, in which they cannot perceive neither the other who is beyond the screen, nor the action itself and its possible consequences (Schittine, 2004).

These platform characteristics added to the typical characteristics of youth form a cauldron of regrets, since youth is a time notoriously known for experimentation and wrong decisions, made, in general, by inexperience and impetuosity. The regret that existed in a baby boomer, for example, could last for a while, until everyone forgot what

happened. This no longer occurs. The flaws of a centennial are wide open for all to see, any day and time. Regret is present all the time and can cause serious damage to the subject's psychic structure.

When public and private merge, there is a disturbance in society. Social roles are confused, as are the minds of young people. Contrary to what one might imagine, by gluing the public and the private together, society no longer produces wisdom. What we perceive is a growth of beliefs that were previously relegated to the bosom of some groups reaching alarming levels, such as the case of people who believe that the planet Earth is flat or that vaccines cause autism (Sumpter, 2019). At the same time young people are being pushed to publicize their lives more and more and being watched not by a totalitarian government like Orwell's 1984, but by their peers. A 21st century boy is constantly watched by his friends, schoolmates, teachers, parents, etc. And there is no way out, since socialization is done in this way, with the distribution – on a world scale – of the intimate issues of young people (Desmurget, 2021). We live in an increasingly oppressive society, where digital social media platforms are the only real winners.

## Final considerations

At the end, this article sought to trace some characteristics of the current generation of middle-class urban youth, who use the internet constantly and, even more, digital social

media platforms. For this reason, throughout the article we also seek to inform about the operation of such tools and their algorithms. Finally, we analyze some characteristics of the relationship between the public and the private mediated by digital social media platforms in young minds.

Far from exhausting the subject, we recommend further studies, mainly

in the sphere of psychology or cognitive sciences, for a better understanding of this phenomenon, which apparently is installed in the bowels of society. We also know that this article is a portrait of the lived period, and that probably several characteristics presented here may change in a few years. Even so, we consider the debate not only pertinent, but urgent.

[I] <https://orcid.org/0000-0001-5050-1637>

Centro Universitário Internacional, Programa de Pós-Graduação em Educação e Novas Tecnologias.  
Curitiba, PR/Brasil.  
rodrigoscama@gmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by the author himself.

## Referências

- ALTER, A. (2018). *Irresistível*. São Paulo, Objetiva.
- ARAÚJO, R. B. de; SILVA, M. C. da; MELO, C. M. de; CÂMARA, C. M. F. (2020). Instagram e saúde mental: a influência dos padrões de beleza na autoestima de jovens. In: XVI ENCONTRO DE EXTENSÃO, DOCÊNCIA E INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 7. *Anais...* Quixadá, Ceará.
- BAKHTIN, M. (2006). *Estética da criação verbal*. São Paulo, Martins Fontes.
- BARLOW, D. H.; DURAND, V. M. (2008). *Psicopatologia: uma abordagem integrada*. Stamford, Cengage Learning.
- BARTLETT, J. (2019). *The people vs. tech*. Londres, Penguin Books.
- BAUMAN, Z. (2004). *Amor Líquido*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BONTEMPO, V. L. (2018). Sociedade do cansaço. *Sapere Aude*, v. 9, Issue 17.. Rio de Janeiro, Vozes. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/p.2177-6342.2018v9n17p348-354>. Acesso em: 1º jun 2021.

- BRIDLE, J. (2019). *A nova idade das trevas - A tecnologia e o fim do futuro*. São Paulo, Todavia.
- CASTELLS, M. (2018). *Ruptura*. Rio de Janeiro, Zahar.
- CHARTIER, R. (1999). *A aventura do livro: do leitor ao navegador*. São Paulo, Unesp.
- CICOGNA, J. I. R.; HILLESHEIM, D.; HALLAL, A. L. de L. C. (2019). Mortalidade por suicídio de adolescentes no Brasil: tendência temporal de crescimento entre 2000 e 2015. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, v. 68, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0047-2085000000218>. Acesso em: 2 jun 2021.
- DATAREPORTAL (2020). *Digital 2020: Brazil*. Disponível em: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-brazil>. Acesso em: 2 jun 2021.
- DESMURGET, M. (2021). *A fábrica de cretinos digitais: os perigos das telas para nossas crianças*. Belo Horizonte, Vestígio.
- EMMANUEL, S. (2020). *Geração Z: quem são e como se comportam os jovens nascidos na era digital*. eBook Kindle.
- FIDALGO, J. M. P. (2018). *O impacto das redes sociais na saúde mental dos jovens*. Universidade de Lisboa.
- FLUSSER, V. (2019). Filosofia da Caixa Preta. *Journal of Chemical Information and Modeling*, v. 53, n. 9. São Paulo, É realizações.
- FOUCAULT, M. (1987). *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes.
- FREIRE, P. (1997). *Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- Globo.com. (2014). Mapa do desemprego no Brasil. *Economia*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/83>. Acesso em: 2 jun 2021.
- LANIER, J. (2018). *Dez argumentos para você deletar agora suas redes sociais*. Rio de Janeiro, Intrínseca.
- LEAVITT, D. (2009). *O homem que sabia demais: Alan Turing e a invenção do computador*. Ribeirão Preto, Novo Conceito.
- MARTINO, L. M. S. (2016). Teorias das mídias digitais: linguagens, ambientes e redes. *Temática*, v. 12, n. 5. Petrópolis, Vozes.
- MOREIRA, H.; CALEFFE, L. G. (2008). *Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador*. Rio de Janeiro, Lamparina.
- O'NEIL, C. (2020). *Algoritmos de destruição em massa*. Santo André, Editora Rua do Sabão.
- OLIVEIRA, S. (2016). *Gerações: encontros, desencontros e novas perspectivas*. São Paulo, Integreare.
- ORWELL, G. (2018). *1984*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SANTOS, R. O. dos (2022a). Algoritmos, engajamento, redes sociais e educação. *Acta Scientiarum Education*, v. 45, pp. 1-19.
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Redes sociais digitais na educação brasileira: seus perigos e suas possibilidades*. São Paulo, Artesanato Educacional.
- SCHITTINE, D. (2004). *Blog: comunicação e escrita íntima na internet*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

- SUMPTER, D. (2019). *Dominados pelos números*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- TURING, A. M. (1936). On computable numbers with an application to the Entscheidungs problem. *Artificial Intelligence and Law*. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10506-017-9200-2>. Acesso em: 3 jun 2021.
- TWENGE, J. M. (2018). *iGen*. São Paulo, nVersos.
- TWENGE, J. M.; CAMPBELL, W. K. (2009). *The narcissism epidemic*. Nova York, Simon & Schuster.
- ZUBOFF, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. Londres, Profile Books.

Received: November 12, 2021

Approved: March 30, 2022



# Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos

Institutional models of Public-Private Partnerships:  
social housing in Brazil and the United States

Vinicius Nakama [I]  
Heloisa Macena [II]

## Resumo

Este artigo analisa o papel das instituições no avanço das Parcerias Público-Privada em concessões “verticais” de habitação de interesse social. O trabalho, de natureza qualitativa, identifica e compara os modelos institucionais do Brasil e dos Estados Unidos para assim determinar as suas especificidades em diferentes contextos. Ademais, apresenta o estudo de caso da PPP “Casa Paulista”, a primeira experiência do tipo em habitação social no Brasil. A partir da análise do ciclo de vida da PPP, verificou-se como a dinâmica institucional impactou a estruturação do projeto e as possíveis consequências da adoção desse instrumento para a política habitacional. Os resultados apontam que, embora se identifique uma orientação institucional na promoção do modelo, falta maior padronização de modo a consolidá-lo.

**Palavras-chave:** parceria público-privada; Casa Paulista; instituições; habitação social; política habitacional.

## Abstract

*This article analyzes the role played by institutions in the advance of Public-Private Partnerships in “vertical” concessions of social housing. This qualitative study identifies and compares the institutional models of Brazil and the United States to determine their specificities in different contexts. Furthermore, it presents the case study of the PPP “Casa Paulista”, the first experience of the kind in the context of social housing in Brazil. From the analysis of the PPP’s life cycle, we learned how the institutional dynamics impacted the structuring of the project and identified the possible consequences of the adoption of this instrument for the housing policy. The results indicate that, although we identified an institutional orientation to promote the model, a greater standardization is needed to consolidate it.*

**Keywords:** public-private partnership; Casa Paulista; institutions; social housing; housing policy.



## Introdução

A ascensão do neoliberalismo no mundo, a partir de meados da década de 1970, relaciona-se com as consequências da recessão de 1973, como a desindustrialização, o aumento do desemprego e a austeridade fiscal. Diante desse cenário, países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – liderados pelas administrações de Margareth Thatcher (Reino Unido) e de Ronald Reagan (EUA) – iniciaram, na década de 1980, profundas mudanças em suas instituições e políticas econômicas. Tal transformação acarretou uma ampla desregulamentação setorial, na qual as cidades passaram a ser os novos focos de acumulação e crescimento da economia mundial (Brito e Silveira, 2005; Mattos, 2006).

Até os anos 1990, época em que o conceito de Parceria Público-Privada (PPP) germinou, o contexto econômico supracitado compeliu as economias desenvolvidas a reorganizar os seus ativos públicos, destinando parte deles às privatizações (Brito e Silveira, 2005). Essa conjuntura trouxe um forte apelo à “racionalidade de mercado” sobre as administrações públicas, que passaram a adotaram uma postura “empreendedora” sobre a “administrativa” (Harvey, 2005).

Nos Estados Unidos, as primeiras experiências em PPPs ocorreram há cerca de três décadas. Apesar disso, observa-se que o mercado de parcerias norte-americano ainda é pouco desenvolvido, demonstrando um certo descompasso com a sua tradicional abertura à iniciativa privada. No Brasil, a reorientação da política econômica apontada ocorreu

tardamente e com outras especificidades, tendo a década de 1990 como aquela marcada pelas privatizações. O estabelecimento do regime de PPP como uma concessão “especial” surgiu somente em 2004, com a publicação da lei federal n. 11.079 que pode, inclusive, ser aplicada a diversos segmentos de infraestrutura.

Normalmente, as PPPs buscam financiar duas categorias de infraestruturas: as chamadas “econômicas” (ou “horizontais”), como aeroportos, rodovias e portos; e as “sociais” (ou “verticais”), caracterizadas por habitação, hospitais, escolas, prisões, etc. A despeito da predominância do tipo “econômico” no Brasil (em saneamento, iluminação pública, transporte metroviário), a penetração do modelo na provisão de infraestruturas sociais revela um possível movimento de expansão do instrumento para novos setores, sendo o caso da PPP Casa Paulista a primeira experiência do tipo no País.

Este trabalho, de natureza qualitativa, identifica e compara diferentes modelos institucionais de PPPs do Norte e Sul global, de modo a fornecer uma estrutura relevante para compreensão da lógica que circunda o complexo processo de estruturação e de funcionamento do instrumento. Embora o instituto da PPP tenha sido criado em 2004 no Brasil, as razões por trás da adoção dessa forma de concessão ainda são pouco claras, principalmente como instrumento de produção da política habitacional. À vista disso, analisa-se a PPP Casa Paulista com o objetivo de revelar a dinâmica institucional que promoveu e viabilizou a sua estruturação.

Uma vez que a política habitacional em São Paulo é complexa e debatida com profundidade por diversos autores, este artigo se detém a analisar a aplicação do instrumento

PPP no setor habitacional, de modo a iluminar uma nova chave para a interpretação da expansão e da transformação de instrumentos de produção de infraestruturas verticais, como a habitação.

O artigo divide-se em duas partes principais, além da presente introdução e das considerações finais. Na primeira parte, os modelos institucionais e as estruturas legais que regulam as PPPs no Brasil e nos EUA são caracterizados e comparados. Ademais, as transformações institucionais brasileiras que apoiaram o desenvolvimento do instrumento também são analisadas. A segunda parte apresenta o estudo de caso da PPP Casa Paulista a partir do seu ciclo de vida. Por fim, tecem-se considerações específicas sobre como a dinâmica institucional brasileira impactou o arranjo do projeto.

## Parte I

### Modelos institucionais de parcerias público-privadas

A definição de uma parceria público-privada é um importante ponto de partida que deve anteceder à discussão dos modelos institucionais, dado a grande variedade de acepções que pode ser encontrada na literatura. O World Bank Group Knowledge Lab, por exemplo, caracteriza uma PPP como um “contrato de longo prazo entre uma parte privada e uma entidade governamental para fornecer um ativo ou serviço público”, enquanto o Build America Bureau a descreve como “acordos contratuais entre um órgão público e uma entidade privada que permitem maior participação privada na entrega de projetos”. No Brasil, o art. 2º da

lei n. 11.079/2004 que instituiu a PPP a define, de forma genérica, como um “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

O levantamento realizado por Romero (2015) identificou ao menos 25 definições diferentes para as PPPs. Embora tal amplitude de significados impossibilite um entendimento mais uniforme, ela revela algumas especificidades do instrumento no contexto global. Em geral, observa-se que cada país adapta o conceito mais abrangente de PPP ao seu ambiente jurídico-institucional, de modo a criar uma legislação que forneça uma estrutura confiável e com incentivos suficientes para aceitação e adoção do modelo pelos setores público e privado. Nesse sentido, a adoção de um modelo institucional adequado torna-se fundamental para apoiar o desenvolvimento e a execução das PPPs.

North (1990) define uma instituição como as regras formais e informais de uma sociedade que moldam o comportamento dos agentes e fornecem uma estrutura estável, mas não necessariamente eficiente, de regulação. Segundo o autor, tais regras tendem a restringir determinadas ações, a fim de reduzir as incertezas durante as trocas econômicas, bem como determinar o quão custosas serão. Assim, o conjunto de regras básicas – políticas, sociais e jurídicas – estabelece as bases de produção, troca e distribuição, de modo a constituir um “ambiente institucional” (Davis e North, 1971).

Tendo em vista que as PPPs são concebidas em um ambiente institucional bastante específico e complexo, sendo frequentemente cercadas por incertezas, as instituições buscam fornecer uma estrutura estável de regulação da troca por meio de um arranjo institucional,

isto é, um conjunto de regras que define como as atividades econômicas serão coordenadas na sociedade (Fiani, 2013). O arranjo específico utilizado pelo Estado e que institucionaliza a PPP pode ser definido como:

A formação de um modelo padronizado de PPP promovido por um governo central ou regional, exercido sob a forma de um amplo espectro de atividades em vários níveis de tomada de decisão e em vários órgãos do setor público. (Mrak, 2006, pp. 93-94; tradução nossa)<sup>1</sup>

A partir desse balizamento, Mrak (2006) identifica três modelos institucionais: (1) fortemente centralizado, no qual uma unidade central mantém toda a organização institucional focada nas PPPs; (2) fortemente descentralizado, em que não há unidade central para apoiar ou coordenar os projetos de PPPs; e (3) misto, que combina uma unidade central de PPPs com unidades setoriais e outras instituições.

Quando comparados os modelos institucionais brasileiros e estadunidenses, observam-se diferenças substanciais. No Brasil, o modelo adotado pode ser caracterizado como misto, visto que até maio de 2019 existia uma unidade federal de PPP sob tutela do Ministério do Planejamento e outras 15 unidades de PPP sob jurisdição subnacional. Ainda que a referida unidade federal tenha sido substituída pelo Programa de Parceria de Investimento (PPI) – que atua como um programa mais amplo de parcerias e desestatizações –, entende-se que as funções de apoio à estruturação de parcerias de interesse federal foram, em certa medida, preservadas.

Em contraste, o modelo institucional dos EUA é um caso isolado entre as economias desenvolvidas. Apesar das primeiras experiências datarem os anos 1990, as PPPs ganharam

tração somente em anos recentes. Isso ocorre porque a capacidade institucional dos EUA permanece relativamente enfraquecida devido às suas barreiras organizacionais, como a fragmentação do setor público e do cenário político inconsistente (Mahalingam, 2010).

Dado as especificidades do seu sistema jurídico, os EUA enfrentam dificuldades em estabelecer políticas centralizadas, o que caracteriza o seu modelo institucional como *descentralizado*. Tal constatação pode ser exemplificada a partir da exposição que Casady et al. (2018, p. 12; tradução nossa) elaboraram para o segmento de infraestrutura rodoviária:

Enquanto alguns estados conduzem seus programas de PPPs diretamente por meio do departamento de transporte do Estado, [...] outros utilizam entidades ou escritórios mais especializados para administrar seus programas de PPPs [...]. Conseqüentemente, [...] experimentaram durações variáveis de licitação de PPP e uma distribuição relativamente desigual de contratações de PPPs.<sup>2</sup>

Segundo o relatório da consultoria PwC (2016) sobre o mercado de PPP nos EUA, 35 estados mais o Distrito de Colúmbia e Porto Rico possuem legislação permissiva às Parcerias Público-Privadas. Contudo, até 2016, apenas 49% dos estados e Porto Rico contrataram algum projeto. Embora o relatório aponte um aumento no número de projetos e maior diversificação de segmentos, ele recomenda a centralização e a padronização dos processos de estruturação em uma unidade de PPPs, visto que algumas responsabilidades do Estado se dividem entre diversas agências. Em geral, observam-se poucos departamentos (como o de transportes) que possuem áreas internas dedicadas à promoção e ao planejamento de

PPPs. Tal fato, contudo, não caracteriza tais áreas como unidades especiais de concessão devido à sua relativa falta de autonomia.

A partir da identificação dos modelos institucionais adotados em cada país, questiona-se de que forma cada arquétipo afeta a adoção das PPPs como um novo modo de produção, em especial de infraestruturas sociais, como no caso da habitação. Evidentemente, ambientes institucionais distintos promoverão modelos diferentes que, alinhados à legislação existente, devem estabelecer marcos de cooperação entre agentes públicos e privados, refletindo (ou não) um maior nível de confiança no instrumento.

Embora as primeiras experiências habitacionais de articulação entre os setores público e privado nos EUA datem da década de 1960,<sup>3</sup> evidências recentes demonstram que a PPP é uma opção regularmente empregada na manutenção de conjuntos habitacionais existentes e não na sua produção propriamente dita. Comparativamente, nota-se que tal uso difere das iniciativas brasileiras que visam principalmente à construção de moradias. Antes de adentrar no estudo de caso da PPP Casa Paulista, as estruturas legais do instrumento dos dois países serão analisadas, de modo a iluminar como cada modelo institucional afetou a sua constituição.

### Estrutura legal das parcerias público-privadas

A legislação que criou a parceria público-privada em ambos os países estudados varia em diferentes níveis. *Grosso modo*, pode-se dizer que, nos EUA, os próprios estados regulam o tema; enquanto, no Brasil, há uma lei federal

que institui as normas gerais para licitação e contratação de PPPs. Em alguns casos, também é possível encontrar legislação em nível estadual e municipal.

Promulgada em dezembro de 2004, a lei federal n. 11.079, que instituiu a PPP no Brasil, define e regulamenta o regime de contratação entre os setores público e privado para a prestação de um determinado serviço. De acordo com a lei, a concessão tida como “especial”<sup>4</sup> possui duas formas distintas: a administrativa, na qual os recursos da contratação provêm exclusivamente do orçamento público; e a patrocinada, em que o pagamento das contraprestações é compartilhado entre a administração pública e os usuários do serviço (via tarifas, por exemplo).

Nos EUA, a normatização das PPPs muda de acordo com o cenário legislativo de cada estado, no qual diferentes impressões políticas sobre o assunto influenciam a sua regulamentação. Nesse sentido, Bennon, Kim e Levvit (2017) afirmam que a baixa expressão da indústria estadunidense de PPPs ante seu potencial reside na “bifurcação institucional” da tomada de decisões em diferentes níveis, local e estadual.

Diante das especificidades apontadas, o Quadro 1 sistematiza os principais tópicos da estrutura legal de PPPs em ambos os países. Adianta-se que, apesar de alguns pontos comuns serem observáveis, é a partir das dissonâncias que se revela como o modelo institucional de cada localidade influencia a forma de licitação, a estrutura dos contratos e as formas de financiamento.

Conforme é possível observar no Quadro 1, a principal diferença entre as duas estruturas legais reside no contrato, especialmente na exigência de garantias. Nos EUA, é atípico que as administrações públicas ofereçam

Quadro 1 – Estrutura legal de PPPs no Brasil e nos EUA

Estrutura Legal	Brasil	Estados Unidos
Modelos de Parceria Público-Privada	1. DFBO (design-finance-build-operate), DBO (design-build-operate); 2. DBFM (design-build-finance-maintenance); 3. BOT (build-operate-transfer), BOOT (build-own-operate-transfer), BTO (build-transfer-operate); 4. ROT (refurbish-operate-transfer). [1]	1. Project delivery models; 2. DB (design-build); 3. DB (design-build with warranty); 4. O&M (operate-maintain); 5. Construction management at risk; 6. DBOM - (design-build-operate-maintain); 7. DBFO (design-build-finance-operate); 8. Brownfield concessions; 9. Greenfield concessions; 10. BTO (build-transfer-operate); 11. BOOT (build-own-operate-transfer).
<b>Procedimento de Licitação</b>		
PMI	Utilizado para obter estudos de viabilidade (técnicos, jurídicos e econômicos) em projetos específicos.	Cada estado possui procedimentos específicos para a licitação.
Avaliação e Subvenção	Critérios de concessão: (1) menor custo; (ii) melhor proposta; ou (iii) um critério misto.	Critérios de concessão: (i) menor valor presente líquido da receita bruta necessária; (ii) menor duração do prazo da concessão; (iii) menor subsídio ou pagamento de disponibilidade necessário; ou (v) dollar value da oferta.
<b>Contrato</b>		
Entidade Legal	O concessionário deve ser representado mediante uma Sociedade de Propósito Específico.	O concessionário deve ser representado mediante uma Sociedade de Propósito Específico
Pagamento da Contraprestação	Geralmente condicionado à prestação do serviço pela concessionária (KPIs).	Mecanismos de pagamento baseados em: (i) receita; ou (ii) disponibilidade.
Garantias do Estado	Pode ser garantido por: (i) penhora de receitas; (ii) fundos especiais; (iii) compra de garantias de seguradoras; (iv) garantias de organizações internacionais ou instituições financeiras privadas; ou (v) fundos garantidores ou empresas estatais	Em geral, os estados dos EUA não oferecem garantias.
Garantias Privadas	Geralmente são necessárias garantias fiduciárias	A maioria dos estados exige que as concessionárias mantenham vários níveis de seguro ou limitações
Alocação de Risco	O risco deve ser alocado à parte (pública ou privada) que pode gerenciá-lo a um custo menor	Transferências de risco de acordo com o modelo de PPP.
Propriedade de ativos	No início da concessão, o Poder Concedente transfere os ativos públicos da PPP e, no final da concessão, o concessionário deve retornar todos os ativos	O Poder Concedente geralmente tem o controle dos ativos subjacentes nas PPPs e controla a quantidade de envolvimento privado.
<b>Finanças</b>	O concessionário é responsável pelo financiamento e investimento	As PPPs são frequentemente financiadas por uma combinação de fundos públicos e privados

Fonte: elaboração própria, a partir de Edwards et al. (2018), Ministério da Economia (Brasil).

garantias estatais, demandando, na realidade, a contratação de diferentes níveis de seguro pelo parceiro privado. Isso ocorre porque a solvência do governo norte-americano nunca foi, historicamente, um problema (Edwards Jr. et al., 2018). Em linha oposta, a lei brasileira de PPPs prevê a criação do Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada (FGP)<sup>5</sup> como forma de garantia por parte do Estado. Embora o FGP busque reduzir as incertezas sobre a capacidade do Estado de cumprir as suas obrigações financeiras, ele não as elimina eficientemente, uma vez que a integralização do fundo advém de títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, dentre outros. Dadas as características desses ativos, há um possível risco de liquidez que pode afetar a real disponibilidade dos recursos.

Outra importante constatação concerne à propriedade dos ativos. No Brasil, é usual que os ativos públicos sejam transferidos para o parceiro privado no início do contrato (quando não são construídos) e devolvidos no fim da concessão. Antagonicamente, nos EUA o poder concedente geralmente controla os ativos subjacentes, bem como também regula a extensão do envolvimento privado (ibid.).

Em suma, entende-se que o Estado desfruta de custos de transação menores ao possuir uma estrutura institucional sólida. A análise comparativa do corpo legal do instrumento demonstra que as instituições estadunidenses adotam uma postura mais circunspecta ao envolvimento privado; enquanto, no Brasil, o modelo *misto* manifesta-se de modo mais permissivo e fomentador. Tal dinâmica pode ser explicada, em parte, pelas recentes mudanças institucionais que reorientam a governança urbana a ser pautada, cada vez mais, por investimento privados.

## Transformações institucionais no Brasil

Visto que as instituições definem as “regras do jogo” de uma sociedade (North, 1990), fica claro que o conceito de PPP é heterogêneo e a forma de aplicação do instrumento apresenta variações de acordo com os diferentes contextos institucionais, como em diferentes países, por exemplo. Uma vez que a construção do ambiente institucional é fundamental para a viabilização das parcerias, a transformação das próprias instituições torna-se patente. Todavia, questiona-se: é possível identificar evidências que comprovem mudanças no ambiente institucional brasileiro, principalmente no que se refere à forma de produção e do financiamento estatal?

Antes de responder à pergunta, é importante destacar que a mudança institucional não decorre exclusivamente de incentivos e interesses domésticos. Por trás da promoção das PPPs, há instituições financeiras internacionais (IFIs), organismos multilaterais, órgãos intragovernamentais (como o G20 e G7) e agências de desenvolvimento que desempenham grande influência, além de utilizar recursos próprios para subsidiá-las (Hall, 2015). Na América Latina e Caribe, é possível identificar o forte engajamento de bancos de desenvolvimento na questão, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este último, inclusive, usufrui de um acordo de cooperação com o Banco Mundial para o desenvolvimento de instrumentos financeiros para o financiamento de infraestruturas (BNDES, 2018).

A atual agenda do Banco Mundial, denominada Maximizing Finance for Development (MFD), articula um conjunto de incentivos para que os bancos de desenvolvimento ampliem o fomento aos investimentos privados em infraestruturas de países em desenvolvimento, visando a “alavancar sistematicamente todas as fontes de financiamento, conhecimento e soluções para apoiar o crescimento sustentável dos países”<sup>6</sup> (World Bank, 2018; tradução nossa). Nesse âmbito, constata-se que somente em 2019 o International Finance Corporation (IFC, braço financeiro do Banco Mundial) investiu globalmente cerca de \$1,1 bilhão em PPPs.

Stone e Ladi (2015) denominam como “Global (Public) Policy” (GPP) o processo de “deliberação e cooperação público-privada entre organizações oficiais estatais, internacionais e atores não estatais em torno do estabelecimento de normas e agendas políticas comuns” (p. 840). Entretanto, as autoras ressaltam que a noção de “público” do termo, em parênteses, muitas vezes perde o seu sentido mais amplo, uma vez que o setor público passa a se subordinar aos interesses externos.

No contexto doméstico, as relevantes mudanças institucionais elencadas a seguir têm como palco a crise político-econômica que foi “superada” pela imposição de um novo governo de viés liberal a partir de 2016. O aprofundamento da liberalização econômica, pautado pela narrativa de crise fiscal, é visível a partir das várias reformas promovidas, como o novo regime tributário (2016), a reforma trabalhista (2017) e a reforma da previdência social (2019), a “Lei da Liberdade Econômica” (2019), a nova previdência (2020), o novo marco do saneamento (2020), dentre outros.

Em particular, o novo regime tributário (PEC 241/1955) congelou os gastos públicos por 20 anos, prejudicando áreas essenciais, como saúde, educação e infraestruturas. Ainda que uma correlação causal seja difícil de se estabelecer, um ano após a aprovação do referido regime, o Ministério do Planejamento revelou 2.797 obras públicas paralisadas, sendo 18,5% projetos de infraestrutura como saneamento, aeroportos, rodovias, dentre outros (CNI, 2018).

A transição da postura “administrativa” para “empreendedora” do Estado (Harvey, 2005) na provisão de infraestrutura foca, particularmente, em parcerias, concessões e privatizações. Nesse sentido, retoma-se o fato de que, em 2016, o governo federal promulgou a lei n. 13.334 que criou o Programa de Parceria de Investimento (PPI). O principal objetivo da iniciativa é ampliar as oportunidades de investimentos privados, cabendo ao Programa “expandir e fortalecer a interação entre o Estado e o setor privado por meio da assinatura de parcerias, acordos e outras medidas de privatização” (PPI, ca. 2016).

Em geral, o quadro apresentado demonstra uma mudança incremental que visa ao aprimoramento do ambiente institucional, de modo a reduzir as incertezas e garantir maior estabilidade e segurança aos parceiros privados. No que tange ao desenvolvimento das PPPs, cuja estruturação incorpora especificidades – de cooperação mútua entre o setor público e privado –, verifica-se que o PPI pode agregar um conjunto de recursos especializados que apoiam o gerenciamento de todo o processo (Quélin et al., 2016).

Até o ano de 2018, cerca de cem projetos de PPPs haviam sido assinados, totalizando cerca de R\$160 bilhões em investimento

privado (Dutra, 2018). Contudo, a taxa global de sucesso das PPPs ainda é considerada relativamente baixa. Mesmo com a criação do PPI e de unidades subnacionais, problemas como incertezas e assimetrias técnicas entre setores público e privado são recorrentes.

Apesar das questões apontadas, pode-se dizer que a consolidação das PPP já é uma realidade. Embora as parcerias tenham se concentrado majoritariamente na provisão de infraestruturas econômicas, observam-se tentativas incipientes, mas concretas, de penetração do instrumento na produção de infraestrutura social. Analisar esse movimento de expansão é relevante, porque a experiência sugere que as infraestruturas econômicas são preferíveis à lógica do mercado, uma vez que propiciam taxas de retorno mais altas, são mais viáveis e já possuem um mercado consolidado ante as PPPs “verticais” (Akitoby, Hemming e Schwartz, 2007).

Em tese, quanto maior a experiência acumulada a partir da colaboração entre setores público e privado, melhor o desenho dos contratos e menores os custos de transação. Visto que as PPPs de habitação social são recentes, a estruturação da concessão ainda tende a estar rodeada de incertezas, dadas as particularidades desse segmento.

A seguir, o estudo de caso da PPP Casa Paulista detalha o seu ciclo de vida e analisa como as dinâmicas institucionais que circundaram o projeto afetaram a sua estruturação. Em um segundo momento, os possíveis impactos da adoção do instrumento como parte da política habitacional serão abordados.

## Parte II

### A política habitacional paulista

A política habitacional brasileira é tradicionalmente vinculada ao crédito bancário, principalmente por meio do financiamento imobiliário. Apesar de não caber uma discussão aprofundada sobre as fases que antecederam a política habitacional atual (cf. Royer, 2009; Ferreira, 2012; Rolnik, 2015), verifica-se que o déficit habitacional em São Paulo é expressivo. De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2015), o déficit no ano de 2015 chegou a 1,3 milhão de moradias (8% de todo o déficit nacional). Somente a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) concentrou uma carência de 640 mil residências no mesmo período, ou seja, 49,2% do déficit de todo o estado.

A estrutura institucional que tradicionalmente apoiou a política habitacional no estado de São Paulo foi a Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CDHU), fundada em 1949 e ligada à Secretaria de Habitação. Recentemente extinta, a CDHU foi responsável por produzir e financiar programas habitacionais para famílias cuja renda não excedesse a dez salários-mínimos; além de se encarregar de outras funções, como a urbanização de favelas, regularização fundiária, etc. (CDHU, 2019). Outro agente vinculado à Secretaria de Habitação é a Agência de Habitação Social – Casa Paulista. Desde 2011, o órgão é responsável pela aplicação de recursos financeiros de fundos habitacionais destinados à promoção de moradia popular. Dentre

os objetivos da agência, destaca-se o aumento de participação do setor privado na construção habitacional de baixa renda, principalmente pela promoção de PPPs.

Embora a municipalização da política habitacional na cidade de São Paulo seja notável ao longo do tempo, o governo do Estado deixa de ter um papel secundário (Marques, Pulhez e Pagin, 2018) e intervém na produção de moradia social de modo mais consistente. Apesar da adoção da PPP como instrumento da política habitacional ainda ser recente, muitas reflexões podem ser feitas a partir da experiência apresentada a seguir.

### O ciclo de vida da PPP Casa Paulista

O Manual de Parcerias do Estado de São Paulo (São Paulo (SP), 201-?) divide o ciclo de vida de uma PPP em quatro fases: (1) pré-enquadramento: na qual a conveniência e a oportunidade da contratação de estudos de modelagem são avaliadas; (2) modelagem: etapa em que se realizam os estudos de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e modelagem final do projeto; (3) licitação: realização de consulta pública, audiência pública e seleção do parceiro privado; e (4) gestão do contrato: fase em que a execução e a operação do projeto são acompanhadas durante o seu prazo de vigência.

A concessão da PPP Casa Paulista, que leva o nome da agência que a estruturou, foi realizada mediante licitação internacional, em modalidade administrativa – na qual a administração pública é admitida como usuária indireta –, e se destinou à produção de habitação social, serviços de assistência social pré e pós-ocupação, apoio à gestão de condomínios e à manutenção predial.

O ciclo de vida da PPP começou em 2011, com a deliberação favorável do Conselho Gestor de Programas de Parceria Público-Privada (CGPPP)<sup>7</sup> sobre a proposta preliminar de construção de 50 mil unidades habitacionais para a população de baixa renda na RMSP (CGPPP, 2011). Sobre essa decisão, deve-se contextualizar que a aprovação da proposta se embasou em um cenário no qual diversas iniciativas voltadas à produção habitacional estavam em andamento.<sup>8</sup>

A fase de modelagem foi iniciada a partir do Chamamento Público n. 004/2012 que definiu o centro da capital paulista como recorte territorial e estabeleceu outras diretrizes gerais (CGPPP, 2012). Nessa etapa, a administração pública convoca a iniciativa privada a desenvolver estudos que possam subsidiar a estruturação da concessão. À vista disso, as empresas que desejam participar do processo devem demonstrar o seu interesse através de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI).<sup>9</sup> Como forma de incentivo, os proponentes podem receber uma compensação monetária proporcional ao grau de aproveitamento dos estudos entregues na modelagem final da concessão.

O Chamamento Público delimitou seis setores (denominados de A e F) na região central da cidade para a construção de 10 mil unidades habitacionais (UHs), com oferta de 1,5 a 2 mil UHs por setor para a população-alvo<sup>10</sup> do projeto. Por iniciativa do parceiro privado, o chamamento possibilitou o incremento na quantidade de UHs para outros níveis de renda. Contudo, os estudos a serem apresentados nos PMIs deveriam, obrigatoriamente, destinar 90% das UHs para famílias com renda bruta de um a cinco salários-mínimos, uma margem alta se considerado que

a renda familiar média em São Paulo no ano de licitação da PPP era de 1,6 salário-mínimo (IBGE, 2015).

Além de estabelecer diretrizes, premissas e obrigações entre o ente público e os agentes privados, o Chamamento Público também definiu uma matriz de responsabilidades. Dentre as mais relevantes, caberia ao parceiro privado a elaboração de projetos, realização das obras habitacionais e de infraestrutura, a implementação de equipamentos e serviços sociais, dentre outros.<sup>11</sup> Já as obrigações do Poder Concedente limitavam-se a garantir, por meio de fundos estatais, o pagamento das contraprestações ao agente privado, mediar a relação com a sociedade civil organizada e conceder poderes de expropriação ao poder privado. Sobre este último aspecto, o governo do estado chegou a decretar, em 2013, a criação de um mecanismo de transferência do poder de expropriação para o futuro parceiro-privado, mas que foi posteriormente revogado devido aos diversos questionamentos sobre a sua constitucionalidade (São Paulo (SP), 2013a; São Paulo (SP), 2013b).

Paralelamente, destaca-se que, durante a etapa de elaboração dos PMIs, em 2012, o Banco Mundial aprovou, por meio do International Finance Corporation, o investimento de \$25 milhões na Canopus Holding, empresa que viria a ser a única vencedora da licitação da PPP Casa Paulista.

Em março de 2013, os resultados do Chamamento Público foram apresentados ao conselho de administração do fundo estadual de habitação social e outras entidades públicas. Das 32 empresas que manifestaram interesse (PMI), apenas cinco entregaram os estudos técnicos. Em todas as propostas, os seis

setores (A-F) foram considerados, sendo cinco delas compensadas monetariamente (São Paulo (SP), 2016).<sup>12</sup>

Embasada nos estudos técnicos aproveitados, a modelagem da PPP apresentou mudanças expressivas se comparada ao escopo preliminar do Chamamento Público. Essencialmente, destacam-se duas mudanças principais: o total de unidades saltou de 10 mil para 21.221 UHs, e a faixa máxima de renda da população alvo subiu de dez para 15 salários-mínimos, apesar de ter mantido como prioridade a população entre um e cinco salários-mínimos.

Além disso, os seis setores (A-F) foram divididos em três lotes. A distribuição das unidades habitacionais por faixa de renda familiar, destinou 62% (12.508 UHs) delas para a primeira faixa, de 1 a 4 salários-mínimos, e 38% (7.713) para a segunda faixa, entre 5 e 15 salários-mínimos (CGPPP, 2013). Apesar do incremento considerável sobre a renda máxima, nota-se que o percentual da primeira faixa de renda foi 28% maior do que o inicialmente previsto. Ademais, o período de concessão foi estabelecido em 20 anos, com Capex<sup>13</sup> estimado de R\$4.638 bilhões e Opex<sup>14</sup> anual em torno de R\$296,48 milhões (ibid.).

Sobre a matriz de responsabilidades, verificou-se que aquelas que concernem as obrigações do parceiro privado permaneceram praticamente inalteradas, exceto pelo acréscimo de encargos sobre as licenças ambientais e pela necessidade de maior detalhamento dos serviços prestados. Além disso, o poder público – cujas obrigações eram inicialmente poucas – passou a ser responsável por uma gama maior de obrigações, como definir os parâmetros técnicos das moradias, o teto de preço dos

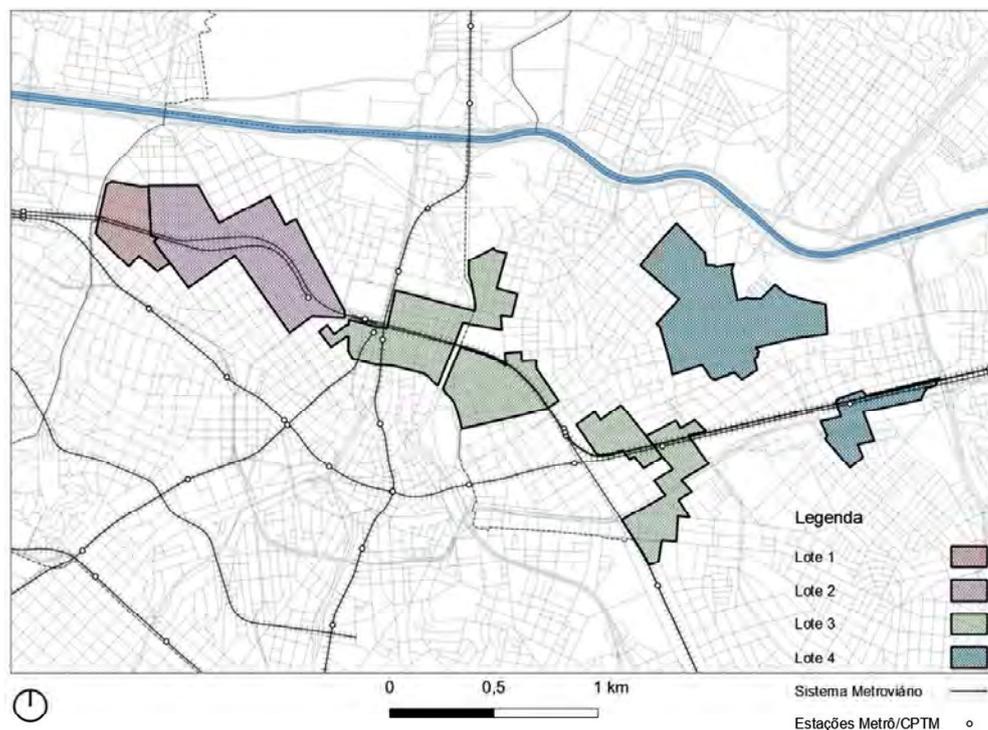
imóveis; propiciar condições de financiamento para as famílias beneficiárias, dentre outros (São Paulo (SP), 2016).

Geralmente, ao término da modelagem, vem fase de consulta e audiência pública para, enfim, encaminhar-se a licitação. Todavia, em agosto de 2014, mais de um ano após o fim da apresentação dos estudos técnicos, o CGPPP (2014) realizou novas deliberações sobre a modelagem e reduziu o total previsto de UHs em 31% (de 20.221 para cerca de 14 mil, preservando a proporção de 62% das unidades

para a primeira faixa de renda e 38% para a segunda faixa de renda). Na ocasião, o comitê gestor justificou as alterações como forma de adequar a quantidade de terras públicas provisionadas à iniciativa privada.

Passado o período da consulta pública, e três anos após o início do processo de estruturação da PPP, o edital de licitação internacional (n. 001/2014) foi finalmente publicado, dando início à terceira fase do ciclo de vida do projeto. O principal objetivo da licitação era, então, implementar 14.124 unidades habitacionais,

Mapa 1 – Perímetro dos lotes da PPP Casa Paulista na região central



Fonte: elaboração própria a partir do edital de licitação. Base Cartográfica, CEM.

distribuídas em quatro lotes, sob o modelo de concessão administrativa com prazo de 20 anos de duração (São Paulo (SP), 2014).

Apesar das diversas inconsistências encontradas no edital,<sup>15</sup> aponta-se como a principal incongruência o total de UHs destinadas à primeira faixa de renda familiar (entre 1 e 4 salários-mínimos). A licitação definiu, para essa faixa, o mesmo montante de unidades previsto no Chamamento Público (9 mil UHs), representando uma queda de 28% diante da quantidade considerada na modelagem anterior às modificações do CGPPP em 2014. Em 2015, o processo licitatório foi finalmente encerrado, definindo apenas um vencedor para um único lote, uma vez que não houve partes interessadas nos demais. Conforme já adiantado, a Canopus Holding, sob a forma de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), intitulada “PPP Habitacional Lote 1 S.A.”, adquiriu a concessão do primeiro lote por R\$1.876 bilhão, devendo implementar 3.683 UHs (2.260 HIS e 1.423 HMP). Ao longo da concessão, o Poder Concedente desembolsaria anualmente o valor de R\$85.526.006 (São Paulo (SP), 2017).

Até 2035, a concessão encontrar-se-á na etapa de gestão de contrato, a última fase do seu ciclo de vida. Segundo a Secretaria da Habitação, até 2020 a PPP entregou 1.443 UHs na região central da capital paulista, além de promover obras de infraestrutura e revitalização, como a reforma da praça Júlio Prestes, a construção da creche municipal Nova Luz, etc. (São Paulo (SP), 2020).

A compreensão do ciclo de vida da PPP Casa Paulista é relevante, pois coloca em perspectiva a modelagem do projeto em questão, bem como o de futuras PPPs habitacionais. Em meio aos diversos aspectos intrínsecos ao complexo processo de estruturação da PPP, pode-se dizer que as constantes mudanças no escopo do projeto (principalmente no quantitativo de UHs) são resultado da falta de experiência acumulada das agências promotoras da PPP. Além disso, outros fatores, como as incertezas inerentes ao longo processo de concessão, também podem gerar hesitação no setor privado, o que explica parte do baixo interesse do mercado nos demais lotes licitados.

Tabela 1 – Quantitativo de UHs por faixa de renda familiar

	RF	Lote 1	Lote 2	Lote 3	Lote 4	Total UH por RF	Total parcial
HIS	1	559	509	683	512	2.263	9.000
	2	547	499	707	567	2.320	
	3	576	525	598	511	2.210	
	4	578	526	597	506	2.207	
HMP	5	659	617	642	458	2.376	5.124
	6	764	717	827	440	2.748	

Fonte: elaboração própria a partir do edital de licitação.

## Avanços e limites institucionais

A análise da PPP Casa Paulista revela o papel fundamental das estruturas institucionais na promoção e coordenação de todas as fases do seu ciclo de vida. No caso estudado, ao menos três agências envolvidas no processo foram identificadas: a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), a Unidade de Parcerias Público-Privadas (UPP) e o Conselho de Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (CGPPP). Ainda assim, pode-se dizer que, do ponto de vista dos agentes envolvidos, a presença desses órgãos não garantiu o completo “sucesso” da PPP.

Visto que as incertezas decorrem da incompletude de informações (North, 1990), é possível apontar diversos aspectos da PPP Casa Paulista que as suscitam, dentre eles: o longo período de estruturação e concessão, as constantes mudanças no escopo de projeto, a falta de delimitação das áreas de desapropriação, a complexidade do contrato e os altos custos de informação. Ademais, o objeto da concessão é um ativo muito específico (dada a localização, demanda futura, características técnicas, etc.), fato que dificulta a antecipação de todas as circunstâncias futuras relevantes pelos setores público e privado e torna o contrato altamente incompleto (Fiani, 2013). Ainda que mecanismos contratuais de ajustes futuros (*ex post*) existam – como o reequilíbrio econômico-financeiro –, eles nem sempre conseguem atenuar as incertezas.

Diante de tantas variáveis, torna-se difícil e possivelmente oneroso, ao ente privado, determinar de forma confiável o retorno que terá sobre o investimento. Apesar de o papel

das instituições ser, justamente, o de fornecer uma estrutura confiável para a troca, é possível apontar que as agências envolvidas “falharam” no desenho de um contrato com incentivos suficientes para o mercado. Isso ocorreu pela incipiência do modelo, estruturado sem experiência prévia ou assessoria de consultorias especializadas.

Apesar disso, constata-se que a adoção e a aceitação da PPP no segmento de habitação social implicam a realização de novas PPPs, de modo a estabelecer, gradativamente, padrões regulares de transação até o ponto em que os benefícios do contrato superarão os seus custos. Sob a perspectiva institucional, a consolidação do modelo exige a estruturação de novas PPPs a fim de padronizar o instrumento e consolidar uma estrutura confiável para a troca. No caso, a padronização é determinante porque se manifesta das habilidades e experiências acumuladas durante os processos anteriores, garantindo maior confiabilidade nas instituições e no ambiente institucional (Quélin et al., 2016).

Desse modo, verifica-se que os resultados controversos da PPP Casa Paulista não inibiram a idealização de novas concessões, vide o caso mais recente da PPP Casa da Família, lançada pela prefeitura de São Paulo em 2018. Embora ambas as PPPs estejam sob responsabilidade de diferentes níveis administrativos (estadual e municipal, respectivamente), entende-se que, mesmo indiretamente, há troca de experiência que favorece a standardização do modelo. Grosso modo, pode-se ilustrar a situação supramencionada a partir da comparação entre ambas as PPPs. Ainda que preliminarmente, verifica-se um percentual bastante

próximo de moradias populares (em torno de 60%) para as mesmas faixas de renda familiar (1 a 4) em ambas as concessões.

Ademais, também é possível apontar que, à medida que as instituições definem o custo da troca (North, 1990), é provável que os futuros projetos de PPPs também tenham prêmios mais altos, visto que os benefícios atuais não parecem superar as incertezas que pairam sobre a concessão.

Uma vez que o emprego das PPPs é justificado por um cenário de escassez de recursos do Estado, o comprometimento orçamentário por um longo período pode se revelar uma grande contradição, visto que o modelo não implica, necessariamente, uma opção mais vantajosa ou eficiente, se comparado a um contrato público comum. Na primeira fase do ciclo de vida – que avalia a conveniência e a oportunidade de contratação da PPP –, esta pesquisa não encontrou nenhum estudo que justificasse a admissão do modelo como aquele que representasse o melhor interesse público sobre outras formas de produção. Mesmo que o instrumento diminua as restrições fiscais no curto prazo, há o risco de as administrações públicas assumirem riscos e obrigações fiscais desproporcionais no médio e longo prazo, de modo a comprometer a receita de arrecadações futuras e prejudicar a prestação de serviços públicos (Akitoby, Hemming e Schwartz, 2007; Hall, 2015). Vistos os avanços e os limites institucionais das parcerias público-privadas no segmento de habitação social, destaca-se que a aplicação do modelo ainda carece de padronização, um estágio que somente poderá ser alcançado via orientação institucional que acarrete a acumulação de experiências em ambos os setores, público e privado.

## Considerações finais

A adoção das parcerias público-privadas na provisão de habitação social no Brasil dá continuidade a um movimento de ruptura e liberalização das formas de produção estatal tradicionalmente empregadas. O processo de mudança institucional abordado nesta pesquisa evidencia uma nova dinâmica de gestão “empreendedora”, na qual a participação privada se torna cada vez mais relevante para o desenvolvimento urbano.

Apesar do amplo apoio às PPPs por instituições financeiras internacionais, bancos de desenvolvimento e governos, observa-se que as eventuais consequências do uso excessivo do modelo são pouco discutidas, tanto em termos fiscais quanto pela transferência de deveres e responsabilidades públicas para entes privados. Ademais, pesquisas futuras também podem comparar a PPP Casa da Família à PPP Casa Paulista, de modo a determinar o grau de experiência acumulada a partir da primeira iniciativa.

Quando a PPP Casa Paulista foi anunciada, ela atendeu a uma antiga demanda dos movimentos de moradia e da sociedade civil organizada, no que diz respeito à provisão de habitação social no centro da cidade. No entanto, a não adequação da demanda à faixa predominante do déficit habitacional e a exclusão da população sem renda revelam uma lógica de produção do espaço bastante intrínseca, principalmente a partir da substituição da população residente por camadas de renda mais alta.

À medida que o instrumento reforça um amplo processo de transformação e reorientação das instituições, cresce a dependência

da administração pública por financiamento privado para o desenvolvimento urbano. Consequentemente, o próprio capital tem maior poder de escolha sobre os investimentos no espaço, criando outros domínios de prática, governança e fragmentação espacial (Harvey, 2005). Dessa maneira, terras, bens e serviços públicos passam, cada vez mais, a ser convertidos e geridos como ativos.

Embora esta pesquisa tenha identificado um modelo institucional que promova a expansão do instrumento no segmento de infraestrutura social, enfatiza-se que o processo ainda não foi padronizado. A discussão realizada permite avançar sobre a compreensão da instrumentalização da produção de moradias, fundamental para a proposição e a construção de políticas habitacionais alternativas.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-7171-9942>**

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, SP/Brasil.  
vinicius.nakama@usp.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-4568-9695>**

Universidade Presbiteriana Mackenzie, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP/Brasil.  
helo.macena@gmail.com

## Notas

- (1) Em inglês: *"the formation of a standardized PPP model promoted by a central or regional government and carried out in the form of a broad spectrum of activities at various levels of decision-making and in various public sector bodies."*
- (2) Em inglês: *"While some states conduct their PPP programs directly through the state's department of transportation [...], others utilize more specialized entities or offices to steward their PPP programs [...]. Consequentially [...] experienced variable PPP tendering durations and a relatively uneven distribution of PPP procurements."*
- (3) Segundo o Departamento de Desenvolvimento Habitacional e Urbano dos EUA, seus programas e políticas possuem significantes aspectos público-privados, como os das "Parcerias Público-Privadas", embora possam não se qualificar sob uma interpretação estrita desse termo.
- (4) A Lei de PPP considera um regime de concessão "especial", pois a lei n. 8.987 de 1995 já dispunha de um regime de concessão "comum", com menor participação do Estado durante o prazo de concessão.

- (5) Cf. § 4º do art. 16 da lei n. 11.079/2004.
- (6) Em inglês: “[...] *systematically leverage all sources of finance, expertise, and solutions to support developing countries’ sustainable growth.*”
- (7) O CGPPP é o mais alto órgão de tomada de decisão do Programa Estadual de PPP, vinculado ao Gabinete do Governador do Estado.
- (8) Dentre as iniciativas, aponta-se a criação do Conselho Estadual de Habitação, do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e do Fundo Garantidor Habitacional (FGH), dentre outros (MCMV).
- (9) Fundamento legal na lei federal n. 8.987/1995, artigo 21 e lei federal n. 11.922/2009.
- (10) População-alvo definida de até 10 salários-mínimos vigentes no estado de São Paulo; e 90% das UHs deveriam ser ofertadas para famílias com renda bruta mensal de até 5 salários-mínimos. As unidades habitacionais seriam dirigidas à população que trabalha na área central e que não é proprietário ou possui financiamento de imóvel residencial em território nacional.
- (11) Também couberam ao parceiro privado o financiamento habitacional, o gerenciamento de portfólio de tomadores, a administração do condomínio e o serviço social pré e pós-ocupação.
- (12) Foram previstos R\$9 milhões para remuneração dos estudos. No total, foram pagos R\$6,240 milhões (69,33% do valor previsto), distribuídos entre as empresas Urbem (58%), Consórcio Revida (6%) e Bairro Novo & Pedro Taddei Arquitetos Associados (6%).
- (13) Capex (*capital expenditure*) é o montante destinado para a aquisição de bens.
- (14) Opex (*operational expenditure*) é o montante destinado às despesas operacionais.
- (15) Cf. Manifestação encaminhada à consulta pública do projeto de Parceria Público-Privada da Agência Casa Paulista (Manifestação..., 2013).

## Referências

- AKITOBY, B.; HEMMING, R.; SCHWARTZ, G. (2007). Public investment and public-private partnerships. *Economic Issues*. Washington, n. 40.
- BENNON, M.; KIM, J.; LEVITT, R. (2017). *The US infrastructure gap(s): federal policy and local public institutions*. California, Stanford Global Projects Centre.
- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento (2018). *Infraestrutura: BNDES e Banco Mundial firmam acordo de cooperação*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Infraestrutura-BNDES-e-Banco-Mundial-firmam-acordo-de-cooperacao/>. Acesso em: 20 fev 2020.
- BRITO, B.; SILVEIRA, A. (2018). Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 56, n. 1, pp. 7-21.

- CASADY, C.; LEVITT, R.; ERIKSSON, K.; SCOTT, R. (2018). Examining the state of Public-Private Partnership (PPP) institutionalization in the United States. *The Engineering Project Organization Journal*. Chennai, v. 8, pp. 177-198.
- CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (2019). *Quem somos*. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/>. Acesso em: 30 out 2019.
- CNI – Confederação Nacional da Indústria (2018). *Grandes obras paradas: como enfrentar o problema?* Brasília, CNI.
- CGPPP – Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas (São Paulo) (2011). Ata da 41ª reunião ordinária do CGPPP. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 121, n. 242, p. 8.
- \_\_\_\_\_ (2012). Chamamento público No 004/2012. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 122, n. 83, pp. 124-126.
- \_\_\_\_\_ (2013). Ata da 53ª reunião ordinária do CGPPP. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 123, n. 55, p. 1.
- \_\_\_\_\_ (2014). Ata da 66ª reunião ordinária do CGPPP. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 124, n. 169, p. 3.
- DAVIS, L.; NORTH, D. (1971). *Institutional change and american economic growth*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DUTRA, F. (2018). Promoting bankable PPPs in Brazilian municipalities. *World Bank Blogs*. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/ppps/promoting-bankable-ppps-brazilian-municipalities>. Acesso em: 29 out 2019.
- EDWARDS JR., R. H. et al. (2018). “Brazil”. In: WERNECK, B. e SAADI, M. *The Public-Private Partnership Law Review*. Londres, Encompass Print Solutions (Law Business Research).
- FERREIRA, J. S. W. (2012). *Produzir Casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo, Labhab/Fupam.
- FIANI, R. (2013). *Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. Textos para discussão, n. 1815. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2015). *Déficit Habitacional no Brasil*. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>. Acesso em: 10 out 2019.
- HALL, D. (2015). *Why public-private partnership don't work: the many advantages of the public alternative*. Greenwich, Public Services Research Unit.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). *IBGE divulga renda domiciliar per capita 2015. Rio de Janeiro*. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/default.shtm](https://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default.shtm). Acesso em: 30 out 2019.
- IFC – International Finance Corporation (2019a). *Products and services*. Disponível em: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/solutions/products+and+services/equity/equity](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/solutions/products+and+services/equity/equity). Acesso em: 2 nov 2019.
- \_\_\_\_\_ (2019b). *IFC Brazil Investments*. Disponível em: <https://finances.worldbank.org/Projects/IFC-Brazil-Investments/nwzt-8kkf>. Acesso em: 23 out 2019.

- ISEKI, H.; ECKERT, J.; UCHIDA, K.; DUNN, R.; TAYLOR, B. (2009). Task B-2: status of legislative settings to facilitate public-private partnerships in the US. *California PATH Research Report*. Berkeley, University of California.
- MAHALINGAM, A. (2010). PPP Experiences in Indian cities: Barriers, Enablers, and the Way Forward. *Journal of Construction Engineering and Management*. Clemson, v. 136, n. 4, pp. 419-429.
- MANIFESTAÇÃO encaminhada à consulta pública do projeto de Parceria Público-Privada da Agência Casa Paulista (2013). Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/manifestao-encaminhada-consulta-pblica-do-projeto-de-parceria-pblico-privada-da-agncia-casa-paulista/>>. Acesso em: 11 nov 2019.
- MARICATO, E.; ROYER, L. (2017). “A política urbana e de habitação”. In: MEDEIROS, J.; MARINGONI, G. (orgs.). *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo, Boitempo.
- MARQUES, E.; PULHEZ, M.; PAGIN, S. (2018). “Produção pública de habitação”. In: MARQUES, E. (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- MATTOS, C. (2006). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 212, n. 1, pp. 82-96.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PPI – Programa de Parcerias de Investimento [ca. 2016]. Sobre o programa. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>>. Acesso em: 29 out 2019.
- PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS (2016). public-private partnership in the US: The state of the market and the road ahead. Disponível em: <<https://www.pwc.com/us/en/industries/capital-projects-infrastructure/library/public-private-partnerships.html>>. Acesso em: 20 fev 2020.
- QUÉLIN, B.; CABRAL, S.; LAZZARINI, S.; KIVLENIECE, I. (2016). The private scope in public-private collaborations: an institutional and capability-based perspective. *Organization Science*. Catonsville, v. 30, n. 4, pp. 831-846.
- ROLNIK, R. et al. (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154.
- ROMERO, M. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. Brussels, Eurodad.
- ROYER, L. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SÃO PAULO (SP) (2013a). Decreto n. 59.273. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 123, n. 106, p. 3, 8 jun.
- \_\_\_\_ (2013b). Decreto n. 59.853. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 123, n. 225, p. 6, 29 nov.
- \_\_\_\_ (2014). Secretaria da Habitação. Concorrência internacional n. 001/2014: Parceria Público-Privada para concessão administrativa destinada à implantação de Habitações de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular na região central da Cidade de São Paulo e a prestação de serviços de desenvolvimento de trabalho social e de pré e pós-ocupação, de apoio à gestão condominial e gestão de carteira de mutuários, e de manutenção predial. São Paulo.

SÃO PAULO (SP) (2016) Processo: TC-013442/026/15. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Seção I: Poder Executivo. São Paulo, v. 126, n. 84, p. 20.

\_\_\_\_\_ (2017) Secretaria de Habitação. PPP Habitacional do Centro da Cidade de São Paulo (Apresentação Institucional). São Paulo.

\_\_\_\_\_ (2021). Governo do Estado de São Paulo. PPP da Habitação avança com a construção de mais 210 unidades no centro da capital. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/ppp-da-habitacao-avanca-com-a-construcao-de-mais-210-unidades-no-centro-da-capital/>. Acesso em: 8 mar 2021.

\_\_\_\_\_ (201-?). Governo do Estado de São Paulo. Manual de parcerias do estado de São Paulo. São Paulo, [s.n.]. 268 p. Disponível em: [http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf). Acesso em: 23 out 2019.

STONE, D.; LADI, S. (2015). Global public policy and transational administration. *Public Administration*, v. 93, n. 4, pp. 839-855.

SUNDARAM, J.; CHOWDHURY, A.; SHARMA, K.; PLATZ, D. (2016). Public-Private Partnership and the 2030 agenda for sustainable development: fit for purpose? *DESA Working Paper*. Nova York, n. 148.

WHITFIELD, D. (2012). PPP Wealth machine: UK and global trends in trading project ownership. *ESSU Research Report*. Duagh, n. 6.

WORLD BANK (2018). Maximizing finance to power development. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2018/09/28/maximizing-finance-to-power-development>. Acesso em: 10 out 2021.

Texto recebido em 12/nov/2021  
Texto aprovado em 27/mar/2022

# O sujeito, as coisas e a rede nas Jornadas de Junho

The individual, the things and the network in the 2013 Brazilian June Protests

Gustavo Souza Santos [1]

## Resumo

As Jornadas de Junho de 2013 representam uma odisseia insurgente, multiescalar e em rede na história recente do Brasil. Reflete-se aqui a imanência da rede na articulação de uma ação insurgente, partindo de um estudo de caso das Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. Percorrem-se as categorias sujeito, objeto, mobilização social, rede e dispositivo para uma aproximação das configurações das redes diante das práticas insurgentes. Observa-se que, nessa tipologia de movimentos, a rede opera como um dispositivo interacional composta por arranjos contingenciais que perpassam e simultaneamente ultrapassam os anéis iniciais de um protesto. A rede torna-se, portanto, adensadora de laços mobilizados e de peças constitutivas de desenhos insurgentes entre fatos, narrativas e ideários que se combinam no evento reivindicatório.

**Palavras-chave:** rede; Jornadas de Junho; mobilização social em rede; insurgência.

## Abstract

*The 2013 June Journeys represent an insurgent, multi-scale, networked odyssey in recent Brazilian history. This study reflects on the immanence of the network in the organization of an insurgent action, based on a case study about the 2013 June Journeys in Brazil. The categories subject, object, social mobilization, network, and device are used in order to address the configurations of the networks in face of insurgent practices. We found that, in this typology of movements, the network functions as an interactional device composed of contingent arrangements that permeate and simultaneously surpass the initial longings of a protest. Therefore, the network thickens mobilized ties and constitutive pieces of insurgent drawings between facts, narratives and ideas that are combined in the claiming event.*

**Keywords:** network; June Journeys; networked social mobilization; insurgency.



## Introdução

As mobilizações sociais e insurgentes mais recentes são marcadas por uma ampla ação em rede. "Em rede" é uma predicação que adjetiva a constituição desses movimentos, mas acena para uma ontologia da agência e da potência no limiar dessa conjuntura sociopolítica. A ação reticulada atravessa a mecânica de detonação, ativação, reprodução e difusão das mobilizações sociais em rede, como junho de 2013, mas convoca o olhar para uma plataforma dessa ação.

Nessas mobilizações, há duas frentes que se imbricam e interpolam em plataforma: a *on* e a *off-line*. Corriqueiramente tida como uma oposição direta do real (Lévy, 2000 e 2011), a frente *on-line* é uma inclinação da realidade extra ao contexto da virtualização, sendo-lhe um espelhamento dotado de realidade própria (Merleau-Ponty, 2019), constituindo uma dinâmica de refletância com o que é *off-line* (Santos, 2021); isto é, ambas as frentes são multidimensionais em sua forma, mas unidimensionais em sua natureza.

Quando os sujeitos desses novíssimos movimentos se põem nas ruas, habitam também as matrizes interacionais das redes digitais. Desloca-se, então, uma inflexão de sua performance insurgente ora *on-line*, ora *off-line*, ora híbrida. A articulação da comunicação se arregimenta-se nessa inflexão, mas a própria dimensão da agência se vê no intercurso do empuxo das redes, cujos nós e arcos tornam cativos os sujeitos em seus emaranhados de sentidos, lógicas e (im)permanências.

Cumprir observar a natureza dessas redes para bem examinar a constituição dos sujeitos que nela navegam para a ação sociopolítica. A

caminho também estão os objetos, as coisas em si, os dispositivos de ação e interação. Contudo, os objetos também reclamam sua ação, coproduzindo e performando unidos aos sujeitos.

Por certo que uma *performance* não prescindir de sua cenografia e suporte de infraestrutura. Da inflexão do *on* e do *off-line* na mobilização social, desprendem-se elementos de uma *performance* entre plataforma, participação social e interação entre dispositivos e sujeitos.

Reflete-se, aqui, a imanência da rede na articulação de uma ação insurgente, partindo dos postulados das Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. Inicialmente, discutem-se os elementos constitutivos para uma ação em/da rede e, a seguir, examinam-se suas potencialidades de mobilização e mediação; por fim, debatem-se as realocações dos sujeitos promovidas pela virtualidade das redes.

As Jornadas de Junho é o nome atribuído a uma série de protestos ocorridos nos 26 estados e no Distrito Federal, de 17 a 30 de junho de 2013. Concentraram atos em 538 municípios entre cidades de pequeno, médio e grande porte. Atos inicialmente radicados pelo aumento da tarifa do transporte público<sup>1</sup> ampliaram seu escopo, levando, às vias públicas e digitais, uma miríade heterodoxa de sujeitos, pautas, agenciamentos e conclames.

Inicialmente, este texto reflete a constituição do sujeito e a imanência das coisas, isto é, dos objetos, como elementos deflagradores e intervenientes sobre a conjuntura das redes, ponderando sobre seus arranjos como um esteio de agência e potência. A seguir, avança na discussão sobre o potencial mobilizador das redes, capaz de mediar performances sociopolíticas. Por fim, promove-se um debate sobre a virtualidade da ação em rede como promotora

de novas alocações do sujeito no tempo, no espaço, na política e no real, ancorando-se como exemplar de análise, os eventos de junho de 2013.

## O sujeito, o objeto e a rede: um esteio de ação

O sujeito não é uma "alma" presente no corpo ou no espírito dos indivíduos. É a procura, pelo próprio indivíduo, das condições que lhe permitem ser o ator de sua própria história. E o que motiva esta procura é o sofrimento da dilaceração e da perda de identidade e de individualização. Não se trata, para o indivíduo, de se colocar ao serviço de uma grande causa, mas sobretudo de reivindicar o seu direito à existência individual. Esta reivindicação só pode formar-se onde a dilaceração é sentida mais fortemente. (Touraine, 1998, p. 84)

A compreensão de que o sujeito nasce a partir do reconhecimento de si, atravessado pela resistência em torno da garantia da própria singularidade, é simples, mas cercada de controvérsias e disputas. Ao dar sentido social, político e linguístico à unidade do ser – e de um ser que age e reage –, desprendem-se imagens e alterações sobre modelos existenciais salvíficos. Isto é, corre-se o risco permanente de, na teorização dos sujeitos, se acorrer a definições metonímicas e tautológicas.

A existência do indivíduo e a consciência de sua condição são a passarela que o conduz ao seu acionamento como sujeito. Esse sentido resistente e projetual do sujeito que contraria a norma e o poder vigente para fazer valer sua essência é paradoxal. Isto é, ao passo em que este acionamento é um grito

incontido de autopreservação, essa atividade não se dá ignorando os *players* em campo: o outro, os outros, as instituições e toda a sorte de objetos e adversidades.

Tornar-se sujeito é um retorno ao Si Mesmo – da essência, da existência livre – por meio de uma saída do si mesmo – constituído pela norma. Esse movimento existencial simultaneamente centrípeto e centrífugo é permeado de sentidos construídos de modo adjacente. Afinal, a própria existência pressupõe um outro igual e diferente e um outro antagônico ao qual se objetiva, além da estrutura material e sensível de objetos que povoam essa odisseia do ser.

O sujeito é, então, um depositário da ação, visto que sua condição existencial se forma por meio de sua mobilização intrassubjetiva e intersubjetiva. Na mobilização social, o sujeito é o elemento de articulação. A atividade insurgente consequentemente inspira uma malha de reprodução pelos contornos da subversão, que é virulenta. Embora sempre ator, o sujeito reveza entre protagonismos e coadjuvações.

Na mobilização, o caráter multitudinário oblitera – enquanto dura sua ação – a película existencial do sujeito, tornando-o um conjunto populoso combinado ao conteúdo discursivo detonador da atividade sociopolítica. Esse duplo movimento, do acionamento do sujeito e sua singularidade à diluição temporária dessa mesma singularidade, desloca a autonomia do indivíduo-sujeito para uma condição corpórea de massa, dotada de um poder caudaloso.

Essa mecânica da mobilização social se arregimenta no laço que se confere à unidade insurgente e conjuntural dos sujeitos mobilizados sob o influxo da rede. A rede, como trama informacional e comunicacional, garante a acuidade desse processo complexo de agregação, desagregação e reagregação dos sujeitos.

O sujeito é, então, agente e ator. Protagoniza a atividade mobilizada. Na duração da formação da mobilização, seu processo de acionamento continua a adquirir sentidos. No trânsito da mobilização, o sujeito empunha ferramentas e usa de indumentárias para arregimentar sua atividade. É comum enxergar objetos como disposições dirigidas, ferramentais, sentidos coisificados ou meros dispositivos.

Todavia, como aponta Latour (2012), o número de atores em jogo precisa ser aumentado, bem como é preciso aprender também das coisas o que é ação, uma vez que os objetos são partícipes de seu curso. Na mobilização, é premente o trabalho da corpografia e do *logos* insurgente como significação totalizante da ação. Dela, porém, acopla-se uma processão de objetos intervenientes sobre seu conjunto.

A intra e intersubjetividade, caras a Touraine (1998 e 2009), para a sociologia do sujeito e sua ação no mundo, precisam de um complemento dialógico com interobjetividade, cara a Latour (2012). Os objetos deslizaram da ação pelos pressupostos da modernidade, fazendo crer em um purismo pela separação entre sujeito e objeto (Lemos, 2013; Latour, 2013).

Essa ideia ganha sentido sob o argumento de que a essência plena da realidade seria aquela descontaminada de mediações ou quaisquer invólucros que o sujeito e sua imância possam e venham a possuir. O divórcio epistemológico entre sujeito e objeto priva a compreensão da realidade complexa, incorrendo em um afã pela realidade complicada.

Por certo que, se o sujeito é o indivíduo que irrompe em ação (Touraine, 2009), os objetos são artefatos dotados de alguma agência nesse processo. Ora, é a realidade mesma uma constelação de arranjos dos quais não

se esquivava, mas se navega em interregno – o reino do humano e do não humano. O real forma-se e eclode em realidades a partir das redes interacionais entre sujeitos e objetos.

As coisas fazem parte dos modos de existência, assim como a formação dos sujeitos. Dissociar o objeto do sujeito na composição do real e no exame das interações sociais é escapar às minúcias das mediações e intermediações intrínsecas ao real e ao social. Essa compreensão é importante ao estudo da mobilização social, porque faz avançar a compreensão dos sujeitos (humanos e não humanos) como eventos dinâmicos.

Sobre os objetos:

[...] o que é novo não é a multiplicidade de objetos mobilizados por um curso de ação ao longo do caminho – ninguém negou que eles existem aos milhares. Novo é o fato de que os objetos surgiram de súbito não apenas como atores completos, mas também como aquilo que explica a paisagem variegada pela qual começamos, os poderes supremos da sociedade, as notórias assimetrias, o rude exercício do poder. (Latour, 2012, p. 109)

A análise dos objetos é imprescindível para uma procura honesta do real, visto que a ação humana não se dá isoladamente, mas compartimentaliza e compartilha sua atuação com uma miríade de coisas que viabilizam interações, influem sobre o curso da ação e constituem ao mesmo tempo a condição humana. Quanto mais o objeto é incorporado ao curso da ação – tido ele mesmo como um agente –, mais humanas são a percepção do sujeito e sua mobilidade.

A existência é vivida sob uma floresta de signos. Mas o símbolo enquanto presentificação de uma materialidade ausente exerce

sua argumentatividade apenas sobre a semântica e sintaxe da vida. O objeto aporta a materialidade como elemento constitutivo da construção do real, integrante do fazer-ser e, portanto, dotado de uma inteligibilidade antropológica (ibid.).

A casa, o carro, o ônibus, o computador, o *smartphone*, a TV, o jornal, o livro, o lápis, os bancos de dados e inúmeros outros objetos conferem sentido à produção do cotidiano. Os objetos, portanto, permitem a formalização do cotidiano, não pela arquitetura de uma estrutura da possibilidade, mas como uma agência produtora das lógicas que permitem a apreensão do real.

É preciso ir além da separação entre sujeitos autônomos e objetos passivos e subservidos dispostos a uma mediação programada. Os meios fabricam a instância de operação da realidade dos sujeitos, enquanto guardam relação de extensão junto a eles.<sup>2</sup> Afinal, toda ação é uma rede – de sentidos, práticas, lógicas, dinâmicas e operações.

Se o sujeito só o é quando se percebe ator – isto é, quando se alinha à ação –, também a rede – como sistema complexo de sujeitos, objetos, direções, sentidos e veículo da ação – é um ator. Sujeito, objeto e rede são atores, na medida em que sua interação produz associações que, por sua vez, produzem sentidos, acontecimentos e lastros, revezando-se entre mediadores e intermediários no/do/pelo real (cotidiano).

Latour (2013) reforça o papel dos objetos na constituição dos sujeitos e de sua ação, afirmando que o sujeito é feito dos objetos, na mesma medida em que os objetos são feitos dele. Essa acepção permite nomear os objetos como quase-sujeitos – ou actantes,

em sua teoria –, desempenhando papéis célebres na envergadura da atividade humana e de sua quotidianidade.

Em um dia regular, um sujeito acorda sob objetos, ativa-os para demarcar sua rotina, exerce-os para cancelar funções cidadãs, recorre a eles para navegar socialmente, vive, move-se e produz o cotidiano sob seu lastro. Essa processão não é um fenômeno apartado da existência em si, é força produtiva e existencial. Isto significa dizer que sujeito e objeto avançam juntos em uma existência modular, sendo agentes híbridos.

Essa hibrididade de sujeitos humanos e não humanos é importante para considerar o curso, o conteúdo, as protuberâncias e as fibras que interligam os ínfimos detalhes da ação. Os objetos que cercam o mundo e que assentam lógicas e sentidos por meio de sua materialidade permitem o rastreamento da conexão social e sua envergadura (Latour, 2012 e 2013).

Retomando a mobilização social em rede, o sujeito híbrido é seu ator clássico. Os sujeitos humanos imiscuem-se dos sujeitos não humanos, para criarem ambiências nas quais o conteúdo insurgente possa se manifestar, fazendo valer as demandas e motivações de querela. A mobilização, antes de ser uma organização sociopolítica dinâmica, é um ambiente de elucubração de sentidos reivindicatórios.

A pujança e a instabilidade de um protesto comumente distraem o olhar com sua emergência abrupta e a temperatura de sua influência. Uma mobilização, antes de ser demonstração viral e potente de participação social, é um arcabouço de formação do sujeito. Os objetos como elementos que viabilizam a articulação de atos mobilizados e a navegação

social dos próprios sujeitos que os animam cumprem a função de aparato interobjetivo para a consecução da ação.

De posse dos objetos, os sujeitos informam-se, comunicam, aprendem, coordenam, disputam e detonam a catarse de que todo ato em eclosão representa. As telas, dispositivos e outras materialidades movem-se como órteses dos sujeitos e, graças à sua própria agência por intermediação, os guia a um aprendizado multitudinário expresso simultaneamente à própria manifestação. A multidão aprende sobre si mesma na medida em que se forma e se move.

O efeito multitudinário exerce a função de laboratório dos sujeitos, de modo que as demandas, práticas, estéticas, gramáticas e disputas e sua própria performance são acumuladas de aprendizados e sentidos (Brandão, 2004; Zibechi, 2008). Os objetos exercem papel fundamental nesse processo. O sujeito híbrido tem, assim, o passe para detonar a voluptuosa energia social de uma mobilização.

O laboratório é fundamental para a produção das mobilizações sociais em rede. De fato, sua envergadura é possível porque sujeitos e objetos se interpolam, imersos em sua própria elucubração para que, a partir de um evento-fenômeno, possam emergir. Conceber o sujeito híbrido permite compreender que, de modo oculto, nas franjas do cotidiano, redes submersas atuam forjando, educando e preparando sujeitos para a ação (Zibechi, 1997 e 2008).

[...] habitualmente existem centenas de redes dispersas pela cidade, sem relações entre elas e invisíveis para a sociedade oficial; [...] operam como "laboratórios culturais", em que se constroem significados e códigos diferentes dos

dominantes, [depois] emergem e confrontam a autoridade, se fazendo visíveis. (Zibechi, 2008, p. 52)

O sujeito e os objetos acessam o laboratório por meio das redes. As redes que representam um "conjunto estruturado de ligações ou de fluxos, em que os 'fios' entre os nós são chamados de *arcos* e os 'nós' são, muito simplesmente, chamados também de *nós*, com tudo isso compondo uma trama integrada" (Souza, 2013; grifos do autor).

Essa trama integrada mantém sua coesão com os sujeitos e suas trocas nas/pelas redes. A dimensão existencial e ativa do sujeito carece de um amparo para que sua consciência repouse. A rede fornece esse refrigério na medida em que confere, aos sujeitos, fluxos de socialidade, identificação, expressão, laço e solidariedade. Uma rede, antes de ser uma lógica organizacional e informacional, é uma flexão solidária.

O caráter volumoso da multidão mobilizada frequentemente a coloca sob o risco da massificação descontrolada (Hardt e Negri, 2005 e 2006), ameaçando a coesão de que a ação política necessita para assegurar sua mensagem. É na rede que essa coesão é salvaguardada pelos fluxos informacionais e de sociabilidade que nós e arcos oferecem.

A constituição dos arcos é feita, sobretudo, de conteúdos sociais, culturais, políticos e de dados. Dados sobre cenários, saberes localizados e leituras de mundo e contextos situacionais. Os ligamentos que arqueiam as redes e produzem sua extensão advêm da produtividade de sua informação circulante. A informação desdobra-se em ação produtiva, conseqüente em manifestação patente de poder, capaz de reivindicar e disputar.

É nos arcos que circulam os afetos e as emoções articuladoras da indignação mobilizadora. Circulam, ainda, os ensejos utópicos dos projetos de vida que acompanham os sujeitos, bem como a catarse opositora que sustenta o engajamento sociopolítico e, por vezes, "carnavaliza"<sup>3</sup> a manifestação visível. São laços informativos, afetivos e solidários que se intercomunicam para a cadência da rede e das práticas ativistas.

Os nós, por sua vez, abrigam os efeitos da informação e dos afetos que os arcos fazem circular. Enquanto estruturas de sustentação da trama, os nós abrigam os sujeitos – humanos e não humanos –, fornecendo a vivacidade e a inteligibilidade da rede. Para a mobilização, os nós são as células nevrálgicas da mobilização: seu observatório e sua coordenação sensível.

Nós designam fios em entrelaçamento, reforços que conferem, à trama, sua estabilidade estrutural. Pode-se designar que, na rede, os nós carregam o conteúdo humano (e não humano). É dele que o laço emana, seja pela ação mobilizada que se demonstra visivelmente no espaço, seja pelos sentidos e afetos que engajam os sujeitos e que, por solidariedade e identificação, abarcam novos adeptos.

A trama é um emaranhado significativo e significante. É o desenho latente das redes que se desenvolvem visíveis pelo ruído de uma mobilização. Em outras palavras, uma trama é um diálogo. Como prática comunicativa, o diálogo torna-se discurso – possuindo *ethos*, *páthos* e *logos* próprios – e controvérsia. Logo, a trama ou a rede desencadeiam disputas comunicacionais entre autonomias e hegemônias.

Antes de ser urbana, logística ou técnica, a rede é uma tessitura eminentemente espacializada e intersubjetiva. É de sua

natureza concentrar certo nível de organização e agenciamento – garantidos pela sincronia de arcos e nós –, tornando-se um conceito surpreendente<sup>4</sup> de criação histórica e sociopolítica. Na mobilização social, é da rede seu caráter espiral.

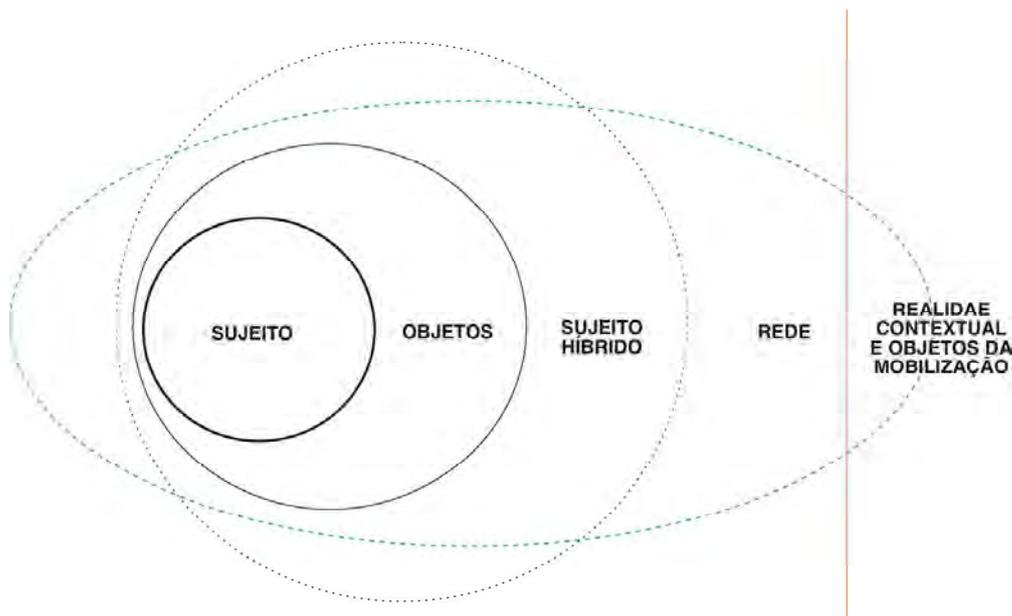
A rede é o adensamento da sociabilidade cotidiana. De modo orgânico e introjetado na configuração do ordinário, as redes dão vazão à produção e circulação de conteúdos humanos. Embora inspire estabilidade por sua característica funcionalista e estruturalista, o poder das redes é capaz de funcionar como dispositivo de reordenamento cotidiano, por vezes instável e caótico do ponto de vista da perturbação dos sistemas legitimadores, como protestos e mobilizações.

Sujeitos e objetos têm nas redes o arranjo possível para assegurar sua indissociabilidade na feita do real (Figura 1).

O sujeito híbrido, nascido da inseparabilidade do sujeito clássico e dos objetos produzidos por ele e produtores dele/com ele, é a soma da potencialidade do sujeito humano e do não humano. Essa cosmogonia do sujeito híbrido tem seu balanço a partir das redes, invólucros de sua consistência existencial e veículos de sua ação. É a rede a comensurabilidade prática da incomensurabilidade do existencialismo do sujeito híbrido, que perfura o signo e produz a realidade em caráter extralinguístico.

A rede é uma ambiência de elucubração dos sujeitos e um feixe de prerrogativas a partir do momento em que sua trama se torna patente sobre o tecido social, isto é, quando se torna visível. Isto vai ao encontro dos postulados de Gohn (2010) e Brandão (2004) sobre o caráter relacional, educativo e afetivo dos

Figura 1 – Relação entre sujeito, objetos e rede



Fonte: autoria própria, em 2021.

movimentos sociais. O afeto é um denominador de laço social, mas também de acuidade da potência da ação.

Acerca disto, Castells (2013, p. 167) articula:

As redes horizontais, multimodais, tanto na internet quanto no espaço urbano, criam companheirismo. Essa é uma questão fundamental para o movimento, porque é pelo companheirismo que as pessoas superam o medo e descobrem a esperança. Companheirismo não é uma comunidade porque esta implica uma série de valores comuns, e com isso é uma obra em progresso no movimento, já que a maioria das pessoas nele ingressa com seus próprios objetivos e motivações, vindo a descobrir denominadores comuns na prática do próprio movimento. Assim, a continuidade é o ponto de partida e a fonte de acesso ao poder: "juntos conseguimos".

Esse caráter de companheirismo ou solidariedade se dá pela aglutinação dos sujeitos híbridos pela faculdade específica das redes: acoplar sentidos, contextos e diferenças em um todo corporificado com força identificadora, sem necessariamente atomizar as interações e seus produtores. Esse prospecto permite uma esquivar ao perigo moderno da individualização do social (Giddens, 2002; Bourdieu, 2009).

A individualização social designa crises dos laços sociais e dos ferramentais necessários para a operação da realidade (Giddens, 2002), marcando cultos ao individualismo por desfiliação e vulnerabilidade (Castel, 1998). Na rede, uma inversão é praticada na medida em que ela abarca os sujeitos isolados e os põe em uma trama informativa e comunicacional.

A rede é também uma utopia. Arcos e nós formam inegavelmente uma trama contextual e definida, porém o influxo informacional e a prática comunicativa que decorre desse fenômeno de interconexão reticulada inscrevem os sujeitos em sua individualidade (ou individualismo), em um anelo por cenários e comunidade imaginadas.

A conexão é efeito e resíduo da rede. Consequentemente, ela rompe ordenamentos e configurações desfavoráveis a um sentido coletivo por meio da amplificação de desejos inscritos no sujeito clássico em algoz na modernidade. A utopia da rede se dá, então, em instâncias provisórias de projetos de futuros ou presentes idealizados que perduram na temporalidade dos eventos cotidianos em que ela é acionada.

O edifício da mobilização não é perene. Antes de tudo, é uma estrutura predial modular. Os módulos servem a propósitos de temporalidades que se evadem na medida em que sua função surte efeito e cumpre propósito. Nessa arquitetura, o edifício do eu se expande por meio de reformas incessantes sob a alvenaria do coletivo.

O sujeito, os objetos e a rede são elementos constitutivos da ação social e da mobilização. É por meio deles que a *performance* flui como desenho pervasivo de insurgência e participação social. Deflagrada a *performance*, o cenário, o enredo, os bastidores e a audiência tornam-se mais observáveis.

Junho de 2013 demonstra, com sua ex-crescência conjuntural, o circuito do sujeito, dos objetos e das redes. O sujeito de junho levanta-se a partir da demarcada indignação dos protestos iniciais nas ruas por mobilidade em ressonância indignação confessional e reticulada, munidos de dispositivos e plataformas para mobilizar-se.

## Ação em rede e suas mediações: mobilização e *performance*

As redes não estiveram apenas no processo de convocação, mas no próprio conceito de organização e mobilização. Forjaram uma comunidade e, como toda comunidade, entrelaçada pela identidade e afeto. Mas aqui já se apresentava uma novidade. A convocação não se deu por uma organização central ou lideranças. Ocorreu de maneira horizontalizada, pela identidade e confiança entre aquele que convidava (não se tratava de convocatória) e o que recebia o convite. Eram conhecidos e o que recebia tinha garantias que não seria um número no meio da multidão, não estaria dando consistência a uma pauta que teria sido montada alhures, em algum local não conhecido. A fidelidade à organização e voz de comando (até mesmo legítima) foi substituída pela relação minimalista de confiança. Uma rede gigantesca que se formou a partir destas relações individuais, grupais, íntimas. (Ricci e Arley, 2014, p. 34)

Dos R\$0,20 aos #vemprarua, um movimento de sobressalto tomou as ruas, a imprensa, os gabinetes governamentais e o imaginário popular. A rede é uma estrutura lógica capciosa. Captura a realidade por meio da organização produtiva de sua atividade, mas amplifica a consciência potente dos sujeitos e propicia que os objetos assumam papéis para além da mediação técnica.

Sua capciosidade está justamente em sua constituição. Por se tratar de ligamentos que sustentam o cotidiano – como redes urbanas, telemáticas ou de transporte, por exemplo –, da rede se espera o ordenamento, a estabilidade. Mas sua envergadura fornece a

ambiência diletta para a realização da potência e da agência. A rede em si mesma assume a subversão como parte de sua trama.

A estrutura reticular engana o olhar domado pelos sistemas do cotidiano e pelas injunções da ordem, garantida pelos centros de poder. O objeto desse engano é oferecer o deleite da aparente calma, quando, ao fundo, a rede fornece elementos para atividades e arranjos que podem abalar o ordenamento.

Quando o Movimento Passe Livre (MPL) – em rede – punha-se às ruas para realizar sua reivindicação própria, desprendiam-se de sua atuação componentes interacionais pungentes. Tais componentes remetiam a realidades, problemas e adversidades que outros sujeitos – mesmo em realidades distintas à da metrópole paulistana ou das capitais – recolhiam e percebiam o encaixe, facilitado pela identificação solidária.

Pela pujança da rede ali localizada em São Paulo, outros rizomas já instalados em multiescalas tensionaram arcos multilaterais e celebraram novos nós. Nós solidários ao desenho da mobilização originária, mas que flexionaram para outros conteúdos detonados no espetáculo sociopolítico das *performances* ativas. Sendo a rede, antes de material e lógica, uma abstração interacional, é de seu feitiço implodir-se ou modificar-se em novas redes.

A rede primária do MPL em São Paulo, agenciada no protesto contra o aumento da tarifa de transporte público, logo desloca seu núcleo para ser aglutinada por um número indefinido de redes, interligadas pelo conteúdo sócio-histórico dos sujeitos e suas localizações, presentificado por um exercício anamnésico de solidariedade com a atualidade, mas de redenção de eventos passados (Santos, Cunha e Pereira, 2018).

Redes são, portanto, constelações organizacionais entre sujeitos, objetos, informação e comunicação. Sua conjuntura participa da produção do ordinário, confessando suas crenças e participando do sistema capitalista (Dias, 2001), contudo apresenta uma essência rebelde, de modo que seu próprio funcionamento pode detectar novas destinações, implodindo sua estrutura primeira e originando outras redes.

Em outras palavras:

[...] as redes são estruturas complexas de comunicação construídas em torno de um conjunto de metas que simultaneamente garantem a unidade de propósito e a flexibilidade de execução em virtude de sua adaptabilidade ao ambiente operacional. Elas são programadas e, ao mesmo tempo, autoconfiguráveis. Nas redes sociais e organizacionais, suas metas e procedimentos operacionais são programados por atores sociais. Sua estrutura evolui de acordo com a capacidade da rede de se autoconfigurar em uma busca permanente por combinações de redes mais eficientes. [...] As redes constituem um modelo de vida – de todos os tipos de vida – que é fundamental. (Castells, 2006, p. 67)

Castells (2003) já sentenciou a rede como um predicado interplanetário, designando a sociedade contemporânea como a sociedade em rede. Nesse sentido, abrigando sujeitos e objetos, e neles suas ações, as redes tornam-se elas mesmas sujeitos não humanos. E, como tais, cooperam para que os sujeitos humanos as tomem como efeito de hibridização de sua condição, tecendo sociabilidades e espacialidades.

Para a mobilização social, a rede é uma ambiência de inteligência mobilizadora. Isto se dá por sua eficiência em estruturar e organizar

a atividade humana, mas, ao mesmo tempo, por fornecer elementos para a gestão da informação que circula em seus fluxos, tornando-os, ao lado dos objetos, instrumentos arrematadores de sua extensão.

A sociedade em rede é um denominador dos avanços tecnológicos e de como sua conjugação tornou-se pervasiva e senciante sobre a cultura, a economia e a política (ibid.). O meio técnico-científico informacional capta a evolução das técnicas e sua incursão sobre as paisagens do cotidiano, transformando os modos de ser, agir, viver e acontecer (Santos, 2008). As redes são depositárias desse processo em que agem os objetos.

Isto confere às redes sua inteligência da ação:

[...] as redes se tornaram as formas organizacionais mais eficientes como resultado de três de suas características principais que se beneficiaram do novo ambiente tecnológico: flexibilidade, "escalabilidade" e capacidade de sobrevivência. *Flexibilidade* é a habilidade da rede de se reconfigurar de acordo com as mudanças ambientais e de manter suas metas ao mesmo tempo que muda seus componentes, às vezes contornando pontos que bloqueiam os canais de comunicação para encontrar novas conexões. *Escalabilidade* é a capacidade de expandir ou encolher em tamanho sem grandes interrupções. A capacidade de sobrevivência (*survivability*) é a capacidade que as redes têm de suportar ataques a seus nós e a seus códigos em virtude de não terem um único centro e poderem operar em diversas configurações. Isso ocorre porque os códigos da rede estão contidos em nós múltiplos que podem reproduzir as instruções e descobrir novas formas de realizar seu desempenho. Portanto, só a habilidade material de

destruir os pontos de conexão é capaz de eliminar a rede. (Castells, 2006, p. 69; grifos do autor)

Observa-se que essa autoconfiguração das redes confere à mobilização social, a pujança de sua eclosão, frequentemente ruidosa e avassaladora para o sentido da ordem. A inteligência de mobilização torna o sujeito-rede um organismo do qual não se esquiva, sobretudo quando seus fluxos carregam conteúdos insurgentes que não encontram outra medida de expressão senão aquela que provoca desentaxe – pelo menos momentâneo – dos sistemas detentores do poder.

É desse prospecto que derivou o acontecer político, espacial e midiático das Jornadas de Junho. A inteligência operacional que permitiu com que as duas semanas sísmicas de 2013 produzissem choque se deu pela condição dinâmica flexível, escalável e sobrevivente das redes. Adicione-se a esse encaixo a emergência do sujeito híbrido, tornando a mediação dos objetos em força operacional.

Destarte as características das redes, sua dimensão se estabelece não só como malha, indumentária ou trânsito de fluxos, mas também como (i)materialidade discursiva. Isto é, sua substância é um discurso, é comunicação, é um texto codificado por sujeitos e objetos a ser lido por outros sujeitos. Como qualquer discurso e prática de comunicação, a rede é residual. A natureza de sua substância é a chave de compreensão de seus resíduos e, conseqüentemente, de seus efeitos.

Uma rede é uma odisseia do ser e do agir, mas é também uma epopeia de si mesma. Nela, os sujeitos aparelham-se e equipam-se, mas também se inspiram. Essa inspiração decorre da noção emancipatória que rede,

seus nós e arcos insuflam de um laço fortalecido ou de uma solidariedade engajada. Na mobilização, essa inspiração concatena ideais e aspirações nos sujeitos.

Assim como uma mobilização social carrega um ensejo utópico na extensão de sua atividade (Santos e Cunha, 2019), a própria rede é um lastro utópico. Sua funcionalidade aceita para um estado provisório de imersão dos sujeitos – tendo seus objetos em órbita – em uma tensão pela meta, idealizada, imaginada, projetual e construtora da realidade.

A utopia não é cristalizadora, mas presentificadora de uma meta-realidade. Essa meta-realidade existe enquanto perduram o anelo utópico e o esforço produtivo de luta por ela. A rede, como estrutura que abaula as contraturas sistêmicas e que fratura a possibilidade do laço social, possibilita, aos sujeitos, um índice utópico para que sua ação seja vista e empostada como possibilidade real de transformação, a partir da participação.

Sobre redes e sua utopia:

[uma] característica inusitada nas manifestações de junho, um ideário contraditório que poderia se expressar em uma lógica aparentemente sem sentido: a utopia no presente. Uma utopia provisória, de demonstração de força imediata, nihilista porque negava toda a forma de organização e estrutura de poder, principalmente aquelas que marcaram o século XX, hierárquicas, centralizadas, que criaram a unidade pelo comando da liderança. A comunicação e a organização em rede são, ao contrário, lacunares. Não se fecham, são irremediavelmente abertas e fluidas, dinâmicas e que se refazem na sua própria comunicação difusa e incompleta. (Ricci e Arley, 2014)

A rede é em suma uma matriz relacional (Braga, 2017), um arranjo comunicacional (Altheman, 2020) e um dispositivo interacional (Braga, 2020). A utopia confessional, possibilitada pela atividade humana e pela estrutura aquiescente da rede, revela que sua acepção extrapola a lógica organizacional ou comunicacional básica, mas inscreve o sujeito e o imaginário em um circuito comunicacional, uma mediação particular em trânsito com as mediações tradicionais.

Anteriormente, discorreu-se sobre a rede como um esteio de comunicação – de organização em fluxos – e que esta seria, no bojo das mobilizações sociais, uma inteligência projetiva de mobilização. Ora, da sabedoria das multidões revela-se que a massa não é um platô multitudinário, mas um contingente oblíquo formado pelo sujeito que se levanta e age, tendo por aportes objetos e suas funcionalidades.

A rede, além de fomentar a ação social por sua constituição, é também ação em si mesma. Chama-se aqui a atenção para a ação das redes, ou ação reticulada, que, junto aos sujeitos, desenvolvem sua performance no tecido social, seja pelas injunções cotidianas, seja pela mobilização insurgente. A ação reticulada é parte da práxis comunicacional e, como tal, está sujeita ao circuito comunicacional dos meios, mediações e acontecimentos midiáticos.

As redes sociais como plataformas de articulação e produção de mensagens de contrapoder, a imprensa como leitora factual e fornecedora de narrativas noticiosas, as caixas de comentários como discussões em tempo real do que se desdobra aos olhos, as notas de assessorias de comunicação governamentais,

os canais alternativos, a guerra de narrativas. Uma mobilização é um fenômeno não apenas narrado, mas atravessado pela comunicação.

A práxis comunicacional inclui o uso e a funcionalidade dos meios, abarcando, ainda, processos, leituras e sentidos produzidos a partir do consumo e da incessante codificação-decodificação comunicativa: a midiaticização. Esse processo não decorre apenas da comunicação estável e controlada, mas também do registro conflituoso.

Considera-se como comunicação "toda troca, articulação ou tensionamento entre grupos, entre indivíduos, entre setores sociais; frequentemente desencontrada, conflituosa, agregando interesses de todas as ordens; marcada por casualidades que ultrapassam ou ficam aquém das intenções" (Braga, 2017, p. 21).

Além da comunicação – social – que cerca as trocas cotidianas, os sujeitos e instituições são aparelhados e assistidos por uma miríade de veículos e plataformas. Destrava-se um relacionamento para além da relação produção e consumo, mas de incorporação e reelaboração do curso da comunicação e seu conteúdo, concretizando a cultura do cotidiano (Martín-Barbero, 2001).

A midiaticização que atravessa práticas e processos sociais cotidianos também se aplica ao fenômeno insurgente. Junho é reconhecido, como outras mobilizações de sua classe, como um movimento marcado pelo usufruto da comunicação alternativa e autônoma (Castells, 2013; Santos, 2017) como parte de suas táticas.

Os *smartphones* registrando cenas e trajetos, a comunicação por *messengers* informando participantes sobre cursos e ameaças, os grupos *on-line* como fóruns de debate e fomento, as publicações em *microblogging* para a disputa de narrativas midiacentradas,

os próprios veículos de mídia impressa, eletrônica e digital: todos formam o mesmo aparato de mediação.

A mediação é o lugar de trânsito e intercâmbio das atividades de produção e recepção do conteúdo comunicacional. Há, nesse intercursos, um campo volúvel e maleável de produção da cultura cotidiana, a partir da matriz comunicacional. Isto significa que os meios e sua utilização são parte de um fluxo intempestivo de disputas da produção dos sentidos da quotidianidade, da hegemonia à insurgência.

Pensar a mediação é, então, considerar que há um conteúdo humano – a cultura cotidiana e sua socialidade – em disputa por assentamento no ordinário. A comunicação é uma prática social que atravessa esse processo, estabelecendo, não apenas a visibilidade e qualidade do conteúdo, mas também os papéis de produtores e receptores. Estes alternam seus papéis incessantemente no jogo da comunicação.

Martín-Barbero (2001) traz luz a esse processo, propondo três polos de compreensão da mediação:

Âmbito de conflitos e fortes tensões, a *cotidianidade familiar* é ao mesmo tempo "um dos poucos lugares onde os indivíduos se confrontam como pessoas e onde encontram alguma possibilidade de manifestar suas ânsias e frustrações". [...] a mediação que a *cotidianidade familiar* cumpre na configuração da televisão não se limita ao que pode ser examinado no âmbito da recepção, pois inscreve suas marcas no próprio discurso [...]. [*Temporalidade social*] Enquanto em nossa sociedade o tempo produtivo, valorizado pelo capital, é o tempo que transcorre e é medido, o outro constituinte da *cotidianidade* é um tempo repetitivo, que começa e acaba para recomeçar, um

tempo feito não de unidade contáveis, mas sim de fragmentos. [...] ela [a dinâmica cultural] ativa a *competência cultural* e, a seu modo, dá conta das diferenças sociais que a atravessam, [...] constituem uma mediação fundamental entre as lógicas do sistema produtivo e as do sistema de consumo, entre a do formato e a dos modos de ler, dos usos. (pp. 305; 307; 311; grifos nossos)

A mediação instaura-se, então, por um processo em que se introduzem socialidades entre as negociações incessantes entre sujeitos e instituições sob a égide do poder; pela noção temporal que altera a percepção de continuísmos, gerando repetições e fragmentações do real; e pela competência cultural que parte da história de vida e da historicidade social para desenvolver habilidades e aprendizados técnicos e de tecnologia social (Martín-Barbero, 2002).

A ação em rede, dotada de processos comunicacionais e como matriz interacional por si mesma, está sujeita a mediações, bem como medeia a realidade por meio de seus componentes. Mobilizados, os sujeitos são postos em uma instância que incorpora os elementos do cotidiano, mas que os transporta para uma projeção do real, onde se ativam a insurreição e os projetos de vida.

Com o aporte de Martín-Barbero (2001 e 2002), tem-se a chave de leitura para a potência das redes para além de sua substância e organização. A ação que advém das redes, característica das mobilizações sociais contemporâneas, está ligada a um ecossistema comunicacional, composto por mediações. A mediação como processo comunicativo é, assim como a insurgência, um exercício imaginativo de um outro cotidiano, de uma outra realidade.

Logo, a ação em rede possui uma pujança particular. Incorporando a complexidade dos sujeitos e dos objetos e marcada por mediações, a ação em rede é uma experiência adutora das consciências, das identidades, das relações e das potencialidades humanas. Desse modo, a rede assume a noção foucaultiana de dispositivo (Foucault, 1994), e de um dispositivo interacional (Braga, 2017 e 2020).

O próprio Foucault (1994, p. 299) define a noção de dispositivo:

O que tento demarcar sob esse nome é, primeiramente, um conjunto resolutamente heterogêneo, comportando discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas, em suma: tanto o dito como o não dito, aí estão os elementos do dispositivo. O dispositivo, propriamente, é o sistema de relações que se pode estabelecer entre esses elementos. [...] O que quero enfatizar no dispositivo é justamente a natureza do vínculo que pode existir entre esses elementos heterogêneos. [...] entre esses elementos, discursivos ou não, há como que um jogo, mudanças de posição, modificação de funções, que podem ser, elas também, muito diferentes.

Ora, se o dispositivo é um domínio de saberes ou de exercícios táticos do poder, marcados por um grau relacional e comunicativo, a rede e sua ação assumem essa perspectiva no bojo da mobilização social. A função do dispositivo é desencadear tentativas de transformação dos jogos do sistema, a partir de estratégias de socialidade do/no poder.

A tarefa conceitual e empírica de tratar o objeto das mobilizações sociais gera descon-fiança e desafios dialógicos da teoria clássica e

vigente da ação social em movimento. É possível fazer crer que essa suspeita advém da formatação disforme e de ensaio e erro do dispositivo no tecido social e nos jogos do poder (Braga, 2019).

Essa impermanência e caráter ensaístico do dispositivo acenam para sua própria constituição:

Dois aspectos são sublinhados na gênese do dispositivo: uma urgência; e uma função estratégica. O momento em que o dispositivo começa a se preparar socialmente é a constatação de um problema. Não uma questão ideal ou universal para o ser humano, atemporal – mas questão constatada em um momento histórico, concreta, singular, vivida e não apenas “pensada”. Uma urgência, justamente. A gênese do dispositivo se realiza como função estratégica – enfrentar o que se considera como urgência, buscar soluções e encaminhamentos pertinentes. (Ibid., p. 83)

O dispositivo como formulação de transformação social é imperfeito e, nessa condição, impermanente. Seu surgimento é a soma-tória de práticas, vivências e socialidades que se tornam instrumento interacional estratégico de ação, mas sem formalismos, o que faz dele uma sucessão de erros e acertos. Afinal, tudo é mutável, até as condições do social se alteram enquanto se formam.

## Virtualidade e novas alocações dos sujeitos em rede

Do imaginário das ruas ao imaginário da ação reside (e resiste) o sujeito: esse elemento constitutivo da ação e do eixo do qual se conhece e

interpreta o cotidiano. Um sujeito esfacelado pelos contrários aos quais está submetido e pelas decepções dos signos de desenvolvimento cujas promessas, que não se cumprem plenamente, continuam a se renovar sob o ultraprocesso da realidade pelo capitalismo produtivo e democrático.

Em constante alocação e deslocamento, esse sujeito é submetido a um cenário de intempéries. Por um lado, os instrumentos democráticos e as inovações constitucionais celebram a inclusão e configuram o caminho do político. Por outro, as temporalidades do presente têm um efeito nauseante, pelo empuxo da crise da promessa desenvolvimentista (Santos e Pereira, 2021) ou pelo vertiginoso movimento pendular democrático (Avritzer, 2019).

O resultado é um movimento de realocações sucessivas dos sujeitos, causadas pelas injunções e disjunções do *corpus* político-democrático, que precisam se desfragmentar, embora as dinâmicas de existência e autopercepção do sujeito como detentor de direitos, participante da ágora, e uma cidadania centrada no trabalho e no consumo o fragmentem continuamente.

O efeito colateral das sucessivas realocações é um quadro gradativo e intermitente de deslocação. Desse modo, a participação social e a consciência dos sujeitos ora são ativadas inexoravelmente nos sentidos da luta, ora são agredidas com dores que os colocam em estado de dormência ou de comprometimentos parcos. O sujeito de Touraine (1998 e 2009) vê-se em risco por um processo autofágico.

As condições e a ativação do sujeito que fazem eclodir sua luta e delineiam os campos de força de sua ação sob a forma de contrapoder – salutares à estrutura democrática – acabam se tornando nutrientes para o

catabolismo de lacunas que nem o tempo, a política, a participação, as identidades ou capital são capazes de equalizar.

O sujeito é relegado a uma situação de desencaxe, como se fosse evadido do tempo, de seu próprio tempo. Sua existência segue no tempo atual, enquanto sua consciência permanece adormecida em um tempo virtual. Contudo, essa virtualidade não atualiza o real, mas a sua sombra. É um sujeito que se basta nos simulacros de si e da realidade.

A mobilização social em rede é fascinante, na medida em que, na elegia dos movimentos sociais, é uma constelação em si mesma, junto a outros eventos de mesma natureza. Esse fascínio convive lateralmente com perigos que, ao mesmo tempo que são causais às próprias mobilizações, são sintomáticos e diagnósticos. O que os sujeitos das mobilizações sociais em rede respondem é simultaneamente moléstia e medicina.

É um quadro em que:

O tempo se tornou o problema do *hardware* que os humanos podem inventar, construir, apropriar, usar e controlar, não do *wetware* impossível de esticar, nem dos poderes caprichosos e extravagantes do vento e da água, indiferentes à manipulação humana; por isso mesmo, o tempo se tornou um fator independente das dimensões inertes e imutáveis das massas de terra e dos mares. O tempo [...] tornou-se um fator de disrupção. (Bauman, 2001, pp. 129-130)

Essa disrupção temporal é o que deixa um retrogosto amargo enquanto se observam as Jornadas de Junho de 2013, compreendendo inicialmente a legitimidade de manifestações e querelas em uma democracia. Esse

dissabor é percebido na curta duração dos atos, mas continua a chamar a atenção na longa duração de suas consequências.

Destarte as interpretações sobre a singularidade e a incompreensão de junho de 2013 na cultura política brasileira, amplamente debatidas (Cava, 2013; Maricato et al., 2013; Cava e Pereira, 2016; Solano e Ortellado, 2015; Bringel, 2016; Bucci, 2016; Santos, 2017; Gohn, 2018), seus significados e postulados ainda são disputados, sobretudo como aporte a eventos posteriores, como manifestações autoritárias de 2015 em diante, à deposição da ex-presidenta Dilma Rousseff em 2016, e o interdito conservador da atualidade.

Os problemas de junho possuem três ordens, duas endógenas à sua gênese e tipificação, como mobilização social em rede, e uma exógena à sua condição, mas a ela atrelada como recurso interpretativo. Nessas três ordens, os mesmos atores, arenas e contextos estão presentes – o sujeito, as redes, seus processos –, embora posicionados de modo distinto.

Há a ordem político-contextual, na qual reside o dilema da ação contemporânea, na qual o cerne das mobilizações sociais em rede está circunscrito e na qual os contextos plurais e singulares que marcaram as temporalidades e espacialidades das jornadas se alinham. Essa ordem, naturalmente, é endógena ao movimento.

Do lado de fora, há a ordem político-interpretativa que desloca os objetos, a forma e o conteúdo dos atos de 2013 para o exame. O caráter exógeno dessa ordem advém não apenas por ser um exercício analítico em que certa distância é praticada, mas de um esforço

oracular de atribuir, ao movimento, significados proféticos da conjuntura política, como uma bandagem de suas feridas hodiernas.

Por fim, há a ordem político-reticular. Também endógena, essa ordem estabelece diálogo com a primeira. Aqui está o significado das redes. Aqui está, também, o sentido das *performances* das mobilizações sociais em rede e como junho é uma tela do devir, feita de virtualidades políticas e realocações dos sujeitos.

A ordem político-contextual, amplamente descrita anteriormente, diz do que levou as multidões às ruas. Deve-se às pautas e sua natureza sócio-histórica e às formas de articulação e insurgência que as levaram a público. É o que faz de junho de 2013 as Jornadas de Junho, ao passo que é o que faz destas uma mobilização social em rede em um ecossistema de eventos pregressos e posteriores.

Afinal:

Nada mais legítimo numa democracia do que a existência de protestos e manifestações de desagrado. O problema colocado no Brasil na atual conjuntura é o de sua intensidade, magnitude e reiteração, a ponto de colocar em risco valores democráticos importantes como a tolerância, a não violência e as liberdades mútuas. Trata-se, portanto, de uma questão de repensar os canais de interlocução entre setores, que por algum motivo não se sentem representados em suas preocupações básicas pela coalizão predominante no governo, e as entidades do Estado responsáveis pela elaboração e efetividade de políticas públicas fundamentais. Mais criatividade e imaginação institucional no âmbito participativo e menos chavão institucionalista no âmbito representativo devem ser o norte da resposta política do governo à crise. Uma resposta cujo ponto de partida esteja assentado na defesa da

solidez de nossas instituições representativas e democráticas. (Santos, 2008, pp. 23-24)

A ativação territorial dos atos por um processo de solidarização que se transforma em uma manifestação multiescalar, composta por territorialidades insurgentes e episódicas e por identidades flutuantes, bem como o escoamento das demandas vindas das ruas e das redes digitais e as respostas institucionais – mídia, governo, polícia, mercado e política – fundamentam o contexto de junho. E é da ordem político-contextual que surge a ordem político-interpretativa.

As interpretações são esperadas e naturais aos eventos sincrônicos. Junho de 2013 começa por exames que estabelecem sua distinção e especulam seu valor na cultura política nacional. A seguir, análises diagnósticas tomam forma, centradas em uma perspectiva negativa, refletindo associações entre o evento e contextos econômicos e políticos nacionais, sobretudo nas vozes de Jessé Souza e Marilena Chauí.

Jessé Souza faz dois diagnósticos. O primeiro remonta a uma condição de opacidade da luta de classes e da política no Brasil, fruto de economias e culturas conservadoras, que tomariam o Estado por vilão e os novos engajados – sob estímulo da hegemonia – como heróis (Souza, 2015). O segundo seria entender junho como elemento incontestável à escalada do golpe de 2016, pela apropriação das pautas pela classe dominante com apoio da mídia (ibid., 2016).

O autor explicita:

Para esclarecer este ponto central, temos que analisar o que quase nunca chama a atenção de ninguém entre nós: a “sociedade” brasileira e seus conflitos

de classe essenciais. É certo que, no início das manifestações em São Paulo e outras capitais do Brasil, o tema da mobilidade urbana associado às demandas de melhor educação e saúde, sob a pressão de estudantes tanto da classe média quanto da periferia das capitais, dominou a pauta de reivindicações. É certo também que as manifestações se irradiaram, de modo tópico e passageiro, para favelas e para a periferia não estudantil. Nos primeiros dias, uma aliança entre estudantes e “batalhadores” da classe trabalhadora precária [...] foi a grande responsável por uma pauta de reivindicações em consonância com os interesses das classes populares. No entanto, o dia 19 de junho – fato comprovado pelas pesquisas do Ibope feitas com os manifestantes em dimensão nacional – foi um ponto de inflexão fundamental que ajuda a esclarecer a força narrativa e institucional do pacto conservador brasileiro contemporâneo. Foi a partir deste dia que as manifestações se tornaram massificadas e ganharam todo o apoio da mídia nacional, assumindo a “classe média verdadeira” – os 20% mais escolarizados e de maior renda segundo a pesquisa – de modo claro e incontestado o protagonismo do movimento. (Souza, 2015, pp. 239-240)

Todavia, esse posicionamento crítico, ao centrar-se numa leitura excessivamente negativa e contestadora da forma peculiar dos atos, afigura-se como uma espécie de oráculo da realidade ou uma profecia reversa. Visto que se busca apenas, no caráter que endossa um ponto de vista, a justificativa totalizante e apresada para fenômenos do tempo presente que desafiam os postulados das Ciências Sociais.

Isto é, para as fissuras complexas da cultura e da história política nacional, uma análise unidimensional de um evento fractal é usada

como esquema para aplicar bandagens em contextos ainda movediços ou dos quais o próprio espectro político do autor – e de quem critica nesse mesmo prospecto – não tem dado conta de responder de imediato.

A interpretação oracular expulsa de junho de 2013 até mesmo o que nela há de político e, portanto, seu caráter de mobilização social, objetificando a forma e conteúdo como inertes em práticas e processos. Embora as premissas do autor tenham interpretações pertinentes sobre a história, a economia e a política brasileiras, nesse contexto, abafa-se o que há de genuinamente sociológico no evento, a diferença em baliza.

Nesse sentido:

Por mais que seja crível que a mídia tenha atuado de forma coordenada e que, em alguma medida, setores de classe média se somaram às manifestações, isso não significa dizer que a mídia se apropriou das pautas e, muito menos, que a classe média era hegemônica nos protestos. Basta relembrar que a pauta da corrupção construída midiaticamente se originou de uma divisão, criada pela própria mídia, que contrapunha “bons” e “maus” manifestantes, ou “pacíficos” e “vândalos”. [...] Um fator que corrobora esse argumento é a própria depredação de “símbolos do capitalismo” durante as manifestações de 2013 e a consequente repressão por parte das forças policiais encarregadas de manter a “ordem”. É fato incontestável que a grande diferença entre as manifestações de 2013 e as de 2015 e 2016 – que levaram ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff – foi justamente a existência de episódios de “violência” (contra manifestantes e contra símbolos do capitalismo) nas primeiras, e a ausência nas que se seguiram em 2015 e 2016 (inclusive, muitas delas ganhavam apoio das forças

de segurança policial, como diferentes fotografias das manifestações daqueles anos demonstram). Entendemos, utilizando os próprios argumentos que Jessé Souza nos oferece (Souza, 2009), que as manifestações de 2013 foram muito mais substanciadas pela revolta de setores dos “batalhadores e da ralé” do que pela “classe média” nos termos desenvolvidos pelo autor. (Pires, 2018, pp. 185-187)

Em outro polo discursivo, está Chauí (2013a e 2013b), sem deixar de ressonar alguns argumentos de Jessé Souza. Para a filósofa, junho de 2013 é uma dinâmica de classes, sobretudo na nova classe trabalhadora, que se veria ao sabor dos ideários conservadores e individualistas do neoliberalismo. Há, nessa receita, o componente autoritário residual das origens do País.

Haveria nos sujeitos que se punham nas ruas certa indistinção, pois todos seriam peças de uma mesma dinâmica de autoritarismo social, derivado da insatisfação histórica do republicanismo e do liberalismo de sua fundação (ibid.). Portanto, os ativistas do MPL e aqueles que se vestiam de verde e amarelo vocalizando frases antidemocráticas seriam iguais em uma mesma senda autoritária.

Chauí (ibid.) enxergou as manifestações como um espetáculo de massa – a descrédito da luta de classes – seduzido pelas redes, mas perdido em um desejo de manutenção do *status quo*, do qual os manifestantes, apesar de protestar, estariam praticando uma recusa à política.

Os signos da participação social das Jornadas de Junho seriam, portanto, uma reação do atraso histórico do País, caracterizando as massas nas ruas com rejeição à

política e à ética, inventando democracias por meio de espetáculos massificados de manutenção conservadora.

Em ambos os autores, parece-se recusar tacitamente o histórico dos movimentos sociais, a heterogeneidade complexa de junho e a atualidade da mobilização popular com ensejo interpretativo (Lima e Hajime, 2018). Conceitos como conservadorismo, fascismo e autoritarismo, ainda que pertinentes e válidos, são misturados em uma avidez pela desqualificação como sociologia do presente.

É o oráculo ou profecia reversa concretizando-se quando junho de 2013 é mais explicativo e factual nos anos posteriores – quando outros eventos e contextos estavam em cena – do que em sua própria emergência. Isso não significa adotar uma postura apologética do movimento, mas cautelosa a partir do que ele representa em si, sem desvincular fenômenos históricos e suas continuidades.

A última ordem, político-reticular, regressa para dentro do evento. É da novidade das redes, continuando de Lévy (2000 e 2002) e Castells (2003; 2006; 2013), essa operação. Já se discutiu satisfatoriamente que as redes são dispositivos interacionais que produzem arranjos disposicionais. A vida das/nas redes tem, assim, seu próprio tempo.

Mas que tempo?

Esses tempos construídos pelo discurso se apresentam na realidade quebrados e aos solavancos. Submetidos a “servidões” e a dependências, o tempo da teoria é de fato um tempo *ligado* ao improvável, aos fracassos, aos desvios, portanto deslocado por seu outro. É o equivalente do que circula na linguagem

como "metafórica temporal". E, por um estranho fenômeno, essa relação do controlável com os fracassos constitui precisamente a simbolização, união daquilo que coere sem ser coerente, daquilo que faz conexão sem ser pensável. [...] As práticas cotidianas, fundadas na relação com o ocasional, isto é, no tempo acidentado, seriam, portanto, dispersas ao longo da duração, na situação de atos de pensamento. Gestos permanentes de pensamento. (Certeau, 2014, pp. 280-281; grifos do autor)

Na dimensão sociotécnica das mobilizações como as de junho, as redes representam arcas para os sujeitos. Arcas que transportam os valores e sentidos do que se digna lutar, imbuídas dos dilemas da política e da democracia solapadas pelos conflitos e contrariedades sociais. A virtualidade é o plano de navegação dessa arca.

Quando se observa a refletância *on-line* e *off-line* das manifestações de 2013, com as redes servindo de observatórios, laboratórios e elementos arregimentadores da ação, uma série de sociabilidades passa despercebida diante da forma e do conteúdo espetaculares do evento.

No contexto político-reticular, o sujeito, ao se aninhar nos laços dos nós e arcos, não só é diluído em um coletivo, como devorado pelo desejo premente de emancipação ante os ideários sociais de derivas e contradições. Desse modo, o sujeito como um ser-sujeito divide seu espaço com uma imagem desse ser-sujeito. A imagem figura no psiquismo e incorpora o desejo convalescente na realidade contextual instável.

A mobilização, portanto, torna-se um exercício compensatório das insatisfações que inicialmente fundamentaram o próprio levante

dos sujeitos. Há uma busca de si na multidão. Na singularidade e nos comuns, ocorre um jogo de fragmentos de si, do outro e da extensão da multidão diante dos significados construídos antes, durante e depois da luta.

As redes estão estetizando e homogeneizando a percepção da realidade, na medida em que permitem, pela utopia de um sujeito-mito – balizado nos fetichismos do capital –, a obliteração do tempo utilitário em nome de um tempo permanentemente virtual, em que a utopia não perde seu brilho nos conflitos do tempo do real atual.

As práticas passam, então, a constituir *performances* por meio de *templates*<sup>5</sup> de ação. Isto é, um simulacro de potência e heroísmo político da multidão, inventado no utopismo confessado nas redes. Os *templates* – enquanto moldes pré-prontos e inequívocos de um projeto qualquer – são medidas de contenção dos conflitos e pulverizações da realidade atordoante, diante das contradições sempre presentes e dos movimentos pendulares da democracia.

Em junho de 2013, a festividade da flexão solidária dos atos que se combina a múltiplos atores com exercícios assimétricos e discrepantes constitui uma performance particular. Parte desses sujeitos se ativa e se articula diante do conteúdo das demandas. Outra parte assume a rede como arca e participa em seus templates, reproduzindo, por contágio, o ideário do qual internamente deseja, mas que conjunturalmente não articula.

A carnavalização dos atos é um exemplo disso (Ricci e Arley, 2014). A celebração das ruas, os cantos, o afã superlativo do momento visto nos vocativos de #vempruar ou o #ogiganteacordou constituem pausas recreativas que se politizam nos *templates* que a rede,

por entrelaçamento e solidariedade, fornece no que a realidade social e política atual de participação não contempla.

A virtualidade das novas alocações dos sujeitos em junho é um campo de embates entre o que a mobilização celebra da necessária mudança social feita nas lutas como os encaixos e problemas que sequestram sua própria aquiescência política.

## Considerações finais

Na mobilização social em rede, sua suspeita espontaneidade de origem decorre do caráter de dispositivo da ação em rede. O que sustenta tal caráter, antes de tudo, é uma urgência percebida no tecido social, experimentada e partilhada pelos sujeitos logo acionados. A partir dessa formação, formula-se o objetivo estratégico para a elaboração do problema-objeto da urgência. E é nesse processo que o dispositivo nasce como instrumental interacional tático e experimental de transformação.

A ação reticulada das mobilizações sociais é um dispositivo que interpela o dado social, a partir de urgências que se manifestam no imaginário mediado dos sujeitos. A urgência é definida a partir de elementos ou eventos que conclamem a consciência humana a romper as divisões que a diversidade frequentemente espelha no cotidiano. Definida, os objetivos estratégicos podem ser montados para que a insurgência adquira volume e se reproduza.

Por certo que os objetivos no seio de uma mobilização social são complexos e nada harmônicos, visto que é característica desses fenômenos seu afastamento de qualquer

organização formal e/ou utilitarista da ação política e seu objeto. Assim, objetivos chocam-se e disputam-se, entre táticas e estratégias que, embora estejam sob um mesmo selo, concorrem entre si sob o influxo da rede.

Enquanto a ação em rede é um dispositivo interacional, a mobilização social em rede que participa desse processo é formada de arranjos. Arranjos são situações em formação, marcados pelas contingências do cotidiano e, portanto, em possibilidade contínua de alteração.

Importa na construção de uma teoria da ação em rede e da mobilização social em rede um enfoque sobre os arranjos: as tratativas, esquivas, deslizes, controvérsias, contradições, conflitos, retornos e potenciais sociopolíticos. A ação não deve ser aspirada como perfeita e pronta, mas como inacabada e irremediavelmente aberta. A mobilização social em rede, portanto, é composta de arranjos comunicacionais e disposicionais.

Enquanto a ordem político-contextual reafirma as temporalidades particulares das mobilizações sociais em rede, e, portanto, a heterogeneidade de elementos que constituem a gênese e os significados tão disputados de junho, a ordem político-interpretativa levanta debates que previnem a apologética cega e a desconfiança exacerbada como desqualificação.

Por fim, a ordem político-reticular apresenta a ontologia das redes, que ultrapassam a conexão conceitual dos repertórios biológicos e geográficos, apontando para uma direção comunicacional e política, mas não menos espacial. Das ruas às infovias, o movimento é feito, produzido, reproduzido e metabolizado.

Para completar este debate ou o princípio de uma conversa, resta interrogar a interlocução entre espaço e insurgência, na busca

por entender, no sistema de objetos e ações, os pormenores do que dele e nele acontecem. O acontecer do espaço é um acontecer políti-

co, pois, para além de substrato, ele dá contorno ao devir, suas protuberâncias, concretudes e imaginações.

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

Centro Universitário FIPMoc, Faculdade de Comunicação Social e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Montes Claros, MG/Brasil.  
gustavo.ccpv@gmail.com

## Notas

- (1) Capitaneados pelo Movimento Passe Livre (MPL), como pode ser conferido em Santos (2017) e em Santos e Cunha (2019).
- (2) Como teorizou McLuhan (1969), os meios de comunicação são extensões do homem, abarcando os produtos materiais como coparticipantes da ação humana.
- (3) Como Ricci e Arley (2014), recuperando Boaventura de Souza Santos (1997), concebem manifestações dentro da cultura política brasileira, como uma necessidade de transgressão demonstrativa, sem romper a ordem, fazendo as vezes de uma "festividade" mobilizada.
- (4) Souza (2013) argumenta que o conceito de rede suscita interpretações epistemologicamente indigentes pelo desdobramento de sua conjuntura frequentemente "espontânea" e de inovação do social, a despeito de uma pretensa formalidade do conhecimento. Entretanto, é nessa minúcia analítica atípica que reside a empiria necessária a novos caminhos epistemológicos capazes de ler o real.
- (5) *Templates* indicam modelos genéricos pré-prontos, geralmente gráficos, para que qualquer tipo de ideia ganhe formato em uma perspectiva normalizada, aceita.

## Referências

- ALTHEMAN, F. (2020). *Cenas de dissenso, arranjos disposicionais e experiências insurgentes: processos comunicativos e políticos em torno da resistência de estudantes secundaristas*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- AVRITZER, L. (2019). *O pêndulo da democracia*. São Paulo, Todavia.
- BAUMAN, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BOURDIEU, P. (2009). *O senso prático*. Petrópolis, Vozes.
- BRAGA, J. L. (2017). "Dispositivos interacionais". BRAGA, J. L. et al. *Matrizes interacionais: a comunicação constrói a sociedade*. Campina Grande, EDUEPB.
- \_\_\_\_\_. (2019). Interagindo com Foucault. Os arranjos disposicionais e a comunicação. *Questões Transversais*. São Leopoldo, v. 6, n. 12, pp. 81-91.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Uma conversa sobre dispositivos*. Belo Horizonte, PPGCOM/UFMG.
- BRANDÃO, C. R. (2004). "A vida reinventada: movimentos sociais e movimentos ambientalistas". In: PESSOA, J. M. (org.). *Saberes de nós: ensaios de educação e movimentos sociais*. Goiânia, UCG.
- BRINGEL, B. (2016). 2013-2016: polarização e protestos no Brasil. *OpenDemocracy*, 18 fev. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/demo/craciaabierta/breno-bringel/2013-2016-polariza-o-e-protestos-e-no-brasil>. Acesso em: 30 jul 2021.
- BUCCI, E. (2016). *A forma bruta dos protestos: das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CASTEL, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes.
- CASTELLS, M. (2003). *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz & Terra.
- \_\_\_\_\_. (2006). *O poder da comunicação*. São Paulo, Paz & Terra.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, Zahar.
- CAVA, B. (2013). *A multidão foi ao deserto: as manifestações no Brasil em 2013 (junho-outubro)*. São Paulo, Annablume.
- CAVA, B.; PEREIRA, M. (orgs.) (2016). *A Terra Treme: leituras do Brasil de 2013 a 2016*. São Paulo, Annablume.
- CERTEAU, M. (2014). *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis, Vozes.
- CHAUÍ, M. (2013a). *Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- \_\_\_\_\_. (2013b). "Uma nova classe trabalhadora: indagações". In: FPA; FES BRASIL (org.). *Classes? Que Classes?* São Paulo, Editora FPA.
- DIAS, L. C. (2001). "Redes: emergência e organização". In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- FOUCAULT, M. (1994). "Le jeu de Michel Foucault. Entrevista dada à revista *Ornicar?*". In: FOUCAULT, M. *Dits et écrits*. Tome III. Paris, Gallimard.

- GIDDENS, A. (2002). *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro, Zahar.
- GOHN, M. G. (2010). *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Manifestações e protestos no Brasil: correntes e contracorrentes na atualidade*. São Paulo, Cortez.
- HARDT, M.; NEGRI, A. (2005). *Multitud: guerra y democracia en el a era del Império*. São Paulo, Record.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Império*. São Paulo, Record.
- LATOUR, B. (2012). *Reagregando o social. Uma introdução à Teoria Ator-Rede*. Salvador, Edufba; Bauru, Edusc.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Jamais fomos modernos*. São Paulo, Editora 34.
- LEMOS, A. (2013). *A comunicação das coisas: teoria ator-rede e cibercultura*. São Paulo, Annablume.
- LÉVY, P. (2000). *Cibercultura*. São Paulo, Editora 34.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Ciberdemocracia*. São Paulo, Instituto Piaget.
- \_\_\_\_\_. (2011). *O que é o virtual?* São Paulo, Editora 34.
- LIMA, P. L.; HAJIME, M. (2018). O ovo da serpente? Fundamentos e variações da crítica ao componente conservador das "Jornadas de junho" de 2013. *Leviathan*. São Paulo, n. 13, pp. 91-119.
- MARICATO, E. et al. (2013). *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo/Carta Maior.
- MARTÍN-BARBERO, J. (2001). *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Ofício de Cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*. México; Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- MERLEAU-PONTY, M. (2019). *O visível e o invisível*. São Paulo, Perspectiva.
- PIRES, T. V. (2018). "Jessé Souza e as interpretações do Golpe de 2016". In: FOLLMAN, J. F. *Dialogando com Jessé Souza*. São Leopoldo, Casa Leiria.
- RICCI R.; ARLEY, P. (2014). *Nas ruas: a outra política que emergiu em junho de 2013*. Belo Horizonte, Letramento.
- SANTOS, G. S. (2017). *#Vempraruá: territorialidades de insurgência e ativismos on-line/off-line nas Jornadas de Junho de 2013 no Brasil*. Dissertação de mestrado. Montes Claros, Universidade Estadual de Montes Claros.
- \_\_\_\_\_. (2021). (Ciber)Espaços de insurgência: refletância on-line e off-line nas Jornadas de Junho de 2013. *Revista Verde Grande*. Montes Claros, v. 3, n. 1, jul./dez.
- SANTOS, G. S.; CUNHA, M. G. C. (2019). "Não é por R\$ 0,20, é por direitos": dinâmicas de insurgência nas Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. *Caminhos de Geografia*. Uberlândia, v. 20, n. 69, pp. 94-110.
- SANTOS, G. S.; CUNHA, M. G. C.; PEREIRA, A. M. (2018). Na rua e na memória: Junho de 2013 e as dinâmicas anamnésicas. *Perspectiva Geográfica*. Marechal Rondon, v. 13, n. 19, pp. 117-124.

- SANTOS, G. S.; PEREIRA, A. M. (2021). O lugar do desenvolvimento na mobilização social: signos de desenvolvimento e a produção de utopismos nas Jornadas de Junho de 2013. *Sociedade e Território*. Natal, v. 32, n. 2, pp. 8-2.
- SANTOS, M. (2008). *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo, Edusp.
- SOLANO, E.; ORTELLADO, P. (2015). Pesquisa com os participantes da manifestação do dia 12 de abril de 2015 sobre confiança no sistema político e fontes de informação. *GPOPAl-USP*. Disponível em: <https://gpopai.usp.br/pesquisa/120415/>. Acesso em: 30 jul 2021.
- SOUZA, J. (2015). *A tolice da inteligência brasileira*. Rio de Janeiro, LeYa.
- \_\_\_\_\_. (2016). *A radiografia do golpe*. Rio de Janeiro, LeYa.
- SOUZA, M. L. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- TOURAINÉ, A. (1998). "O sujeito". In: TOURAINÉ, A. *Iguais e diferentes. Poderemos viver juntos?* Lisboa, Instituto Piaget.
- \_\_\_\_\_. (2009). "O sujeito como movimento social". In: TOURAINÉ, A. *Crítica da modernidade*. Petrópolis, Vozes.
- ZIBECHI, R. (1997). *La revuelta juvenil de los 90. Las redes sociales en la gestación de una cultura alternativa*. Montevideo, Nordan-Comunidad.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*. Ciudad de México, Bajo Tierra-Sísifo Ediciones.

Texto recebido em 24/nov/2021  
Texto aprovado em 16/mar/2022



# Ativismos e insurgências no Largo da Batata em São Paulo

Activism and insurgence at Largo da Batata, São Paulo

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

## Resumo

No Largo da Batata em São Paulo, a ação comunitária abriu espaço para o fortalecimento de oportunidades colaborativas dentro do cenário de ampliação da infraestrutura urbana e da produção do espaço público, no contexto de intervenções da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. O impacto das intervenções e remoções colaborou para um esvaziamento de significado do local. O presente artigo analisa a emergência de um novo capital social, que ocorreu por meio de diferentes ações promovidas por coletivos e associativismos. A pesquisa adota o método exploratório, que, organizado além das fronteiras geográficas, confrontou materialidades, convívios pessoais e diferentes atores. A discussão demonstra que o caso abriu espaço para o fortalecimento de novas redes colaborativas dentro do processo de produção urbana.

**Palavras-chave:** activismos; movimentos locais; comuns urbanos; espaço público.

## Abstract

*At Largo da Batata, in the city of São Paulo, community action has enabled the strengthening of collaborative opportunities within the context of urban infrastructure expansion and public space production, which are interventions produced by the Faria Lima Urban Consortium Operation. The impact of the interventions and removals has contributed to a depletion of the place's significance. This article analyzes the emergence of a new social capital, which happened through different actions promoted by groups and associations. The research adopted the exploratory method, which, organized beyond geographical borders, compared materialities, personal interactions and different actors. The discussion shows that the case paved the way for new collaborative networks within the urban production process.*

**Keywords:** activism; local movements; urban commons; public space.



## Introdução

O filme *Que horas ela volta?*, escrito e dirigido por Anna Muylaert (2015), trata de conflitos de classe no Brasil, principalmente no que tange às relações de trabalho das empregadas domésticas com as famílias de classes média e alta. Quando Jéssica, a filha de uma empregada doméstica que foi criada pelos avós, imigrante nordestina, chega a São Paulo, o ônibus passa pelo Largo da Batata em Pinheiros. A moça pergunta à mãe se aquele não é o local que tem mais nordestinos que o Nordeste. A mãe, Val, responde que antes o local era ocupado pelas festas dos nordestinos, pelo forró, mas agora “*tudo isso acabou*”. Praça? Elas questionam aquele espaço cheio de concreto, que os nordestinos não ocupam mais.

As personagens do filme referem-se à transformação do espaço público, parte do conjunto de intervenções da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. A pretexto da construção de uma nova estação de metrô, a região passou por um longo período de transformação que interditou o espaço por cerca de nove anos. O impacto das intervenções e remoções colaborou para um esvaziamento de significado do local. O Largo da Batata foi reinaugurado em outubro de 2013, com a finalização das obras de construção da Linha 4 Amarela do Metrô, construída e operada por meio de parceria público-privada,<sup>1</sup> entretanto a estação Faria Lima inaugurada não ganhou o nome popular do local. Além disso, o projeto de reconversão do espaço público em si foi objeto de concurso em 2001, que, entretanto, não foi implementado na sua totalidade. Após o término de construção da estação, as porções abertas ao público na ocasião da reinauguração foram entregues sem o devido

tratamento urbanístico, como a ausência de mobiliário urbano, paisagismo e de travessias para pedestres. A Figura 1 apresenta o espaço público definido por um polígono, composto por três porções distintas e segregadas pelo sistema viário existente.

A transformação dessa antiga centralidade, impulsionada pela construção da infraestrutura urbana de mobilidade (ampliação da malha metroviária) e existência da Operação Urbana Faria Lima, não incorporou de modo efetivo ferramentas de participação da sociedade civil organizada (Alvim, Abascal e Moraes, 2011; Castro, 2006). Além disso, nos anos que antecederam a abertura do espaço, setores do capital imobiliário passaram a se atrair pelos terrenos do seu entorno, dadas as perspectivas de valorização trazidas pela implantação de nova infraestrutura modal, bem como as oportunidades de intensificação da produção imobiliária permitida pela existência da operação urbana. Nessa conjuntura, houve o aumento da produção imobiliária do entorno que aconteceu de forma induzida pela estratégia do poder público. Sem embargo, não houve enfoque no processo de materialização do desenho urbano, como controle da qualidade, uso, programa e espacialização dessa produção. Tais processos colaboraram para o esvaziamento de significado e identidade do local, conforme descrito no filme de Muylaert (2015).

Desde seu início, a trajetória de criação conceitual do “direito à cidade” apresentou um significado amplo e aberto do fenômeno urbano (Lefebvre, 2001). O presente artigo analisa a emergência de capital social através de ativismos, insurgências e resistências, por meio de ações de diferentes coletivos e associativismos locais que ganharam força no Largo

Figura 1 – Perímetro de Largo da Batata



Fonte: elaborado pelos autores, com base em imagem aérea do Google Earth, em 2017.

da Batata. O trabalho expõe as dinâmicas de atuação dos grupos que emergiram no espaço público, a fim de compreender o seu engajamento, o papel e o impacto de suas ações na produção social do espaço. Entende-se que, no contexto dessa atuação, o espaço urbano torna-se cenário de conflito com desdobramentos lúdicos e disputas políticas.

Este artigo adota o método exploratório, construído durante o seu percurso de campo, que, organizado além das fronteiras geográficas, confrontou materialidades, convívios pessoais e diferentes atores. Assim, a pesquisa foi conduzida através de cinco elementos: tempo, narrativas, escala espacial, questionamentos, noções e conceitos adquiridos e aportados em trabalhos consolidados sobre o tema. A indicação desses elementos proporcionou um leque aberto de ferramental, redirecionado a cada novo passo do percurso.

Como estrutura, o artigo desenvolve-se em quatro seções. A primeira seção, denominada “Debates conceituais”, trata da literatura que aborda os associativismos que emergiram no século XXI, contrapondo-os ao processo neoliberalista de produção do espaço, definindo o que tratamos aqui como ativismos, insurgências e resistências. A segunda, “Processo histórico de transformação do Largo da Batata em São Paulo”, explica as ações de indução e os projetos provenientes do poder público que, ao fim, conformaram o Largo da Batata como é hoje. Posteriormente, na terceira seção, descrevemos as “Ações de apropriação do espaço público” presentes desde sua reinauguração, divididas em quatro tipos: ações de coletivos artísticos, dos grupos pertencentes à estrutura institucional de participação cidadã, de associativismo e insurgências e de atores da iniciativa privada. Traz-se uma narrativa

cronológica que revela entrelaçamentos, táticas de atuação e engajamento, interações com diversas instâncias do poder público e o que chamamos de cooptação do comum, a atuação de atores privados com fins lucrativos sobre esse espaço público. Finalmente, nas “Considerações finais”, refletimos sobre como esse caso pode nos fazer avançar em relação à resignificação da participação cidadã na produção social do espaço urbano e sua relação com o poder municipal.

## Debates conceituais

A presente seção expõe questões teóricas pertinentes ao tema do associativismo e à criação de capital social (amplamente estudados por Hirst, 1994 e 2001; Cohen e Rogers, 1995; Warren, 2001). Aborda a literatura recente que incide sobre distintas perspectivas na luta pelo direito à cidade por meio da defesa dos bens comuns urbanos ocupados e geridos coletivamente, em oposição ao estado neoliberal. Ativismos, insurgências e resistências intensificaram-se no contexto da crise de representatividade política das manifestações de junho de 2013 no Brasil, como uma forte crítica ao sistema de democrático vigente (Vainer, 2013; Schwarcz e Starling, 2015; Pinheiro-Machado, 2019). Percebe-se, em grande parte do mundo, a descrença nos sistemas tradicionais de democracia representativa (Castells, 2017; Zizek, 2012; Bauman, 2016; Santos, 2015; Chomsky, 2012; Butler, 2015). A conjuntura sugere que a democracia representativa está sendo desafiada em meio aos processos de neoliberalização (Pinson e Journal, 2016), compreendendo um processo

político, um novo regime de convívio que rege as relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Dardot e Laval (2017) conceituam o neoliberalismo não apenas como uma ideologia ou receita para a política econômica, mas como uma nova razão, a corrosão interna da esfera pública e da própria dimensão democrática.

No Brasil, as manifestações de 2013 surgiram a partir de demandas concretas e essencialmente urbanas, inicialmente trazidas pelos jovens do Movimento Passe Livre na cidade São Paulo, entretanto, com a rápida escalada dimensional das manifestações, a população que se somou aos manifestantes iniciais levantou uma pluralidade de temas, permeando a violência, a corrupção e uma insatisfação generalizada com o status quo político, que foi usada como instrumento de manobra política que marca o início de cenário de retrocesso democrático (Monteiro, 2018; Pinheiro-Machado, 2019; Pinto, 2017).

Nesse mesmo contexto, ganharam força modalidades de ativismos, insurgências e resistências que buscaram chamar a atenção para outras possibilidades e experiências de vida urbana em comum. Esse associativismo aparece como meio de fortalecer o uso social da cidade e impedir que os bens comuns e que o uso público da cidade sejam transformados em mercadoria (Dardot e Laval, 2017; Hardt e Negri, 2016).

Nesse contexto, o direito à cidade, ideia cunhada por Henry Lefebvre nos anos 1960, uma discussão presente nas metrópoles e no espaço público, reaparece com a força de sua denominação. Como contexto para abordar a relevância do associativismo no século XXI, é importante entender algumas características do sistema econômico atual: no modelo de financeirização global, o mercado imobiliário

absorve uma grande quantidade de investimentos. Para Harvey (2014), os altos e baixos econômicos – *boom and busts* – estão diretamente conectados aos ciclos urbanos. De modo simplificado, a reprodução urbana realizada de maneira desmedida acarreta uma quebra das instituições de crédito em nível mundial.

Harvey (ibid.) resinifica o conceito de direito à cidade, ao defender um modelo de co-produção territorial na escala local, com o objetivo de causar rupturas ao processo capitalista. De acordo com o autor, a resposta à reivindicação das diversas demandas de direito à cidade pode ser unificada: os cidadãos devem se esforçar em exercer um direito coletivo de moldar a cidade, por meio de maior regulação e controles democráticos sobre o capital excedente empregado na urbanização. Segundo o autor, os movimentos sociais e os grupos de resistência exercem um poder coletivo para remodelar os processos de produção da cidade, confrontar o espantoso ritmo e escala da urbanização e desafiar os conceitos em circulação e a lógica do mercado hegemônico, que transforma a qualidade da vida urbana em mercadoria.

Nesse sentido e como alternativa, Santos (2015) entende as ruas e as praças como os únicos lugares que não são dominados pelos mercados financeiros. Nesses espaços, a cidadania no âmbito cultural ainda pode ser exercitada e construída. Assim, a privatização ou a cooptação dos espaços públicos por atividades de mercado tem um importante papel e significado de retrocesso na prática democrática. As ações de activismos, insurgências e resistências presentes na vida pública abordadas no presente artigo almejam enfatizar a produção e o engajamento sociocultural, de modo a abandonar os aspectos econômicos como único motor de produção e fruição do espaço público.

Como contexto para entender tais activismos, insurgências e resistências, é preciso notar que nas últimas décadas os movimentos sociais vêm lutando pelo fortalecimento de serviços públicos, proteção social e direito do trabalho baseado na premissa de Estado provedor ou regulador (Souza e Rodrigues, 2004; Maricato, 2011). Contudo, no atual contexto histórico, o Estado aparece cada vez mais como um agente facilitador dos fluxos de capitais e, para muitos, a ação do Estado esgota-se como única possibilidade de atuação: alguns cidadãos deixam de considerar o exercício da sua capacidade política apenas como representativa, deliberativa ou participativa, o que fortalece a importância da ação autônoma e coletiva.

Para estabelecer uma distinção entre o conceito de ativismo e as chamadas insurgências, trazemos a contribuição de Miraftab (2009 e 2016), que define que nem todo associativismo assume a forma de luta contra a prática hegemônica neoliberal, dentro de um contexto de fortalecimento de iniciativas comunitárias. Para a autora, apenas as práticas que desestabilizam relações de dominação capitalista podem ser chamadas de insurgências. São táticas<sup>2</sup> que não se limitam às normas do Estado democrático neoliberal e às conformações da lógica de planejamento participativo, induzindo rupturas quando se aproveitam dessas normas e lógicas para criar algo novo. Assim como as ações de activismos, as práticas insurgentes também atuam em escala local, porém buscam também estabelecer diálogos nacionais e internacionais, no sentido de objetivar uma sociedade mais justa.

Sobre a noção de resistência, relaciona-se uma mudança de perspectiva em relação a essas práticas com a atual fase do sistema capitalista. Segundo Hardt e Negri (2016), após

1970, o capitalismo deixou de ter como base a produção material sob demanda e passou seu enfoque para as relações sociais e alterações sistêmicas nas formas de vida. Os autores elaboram o conceito foucaultiano de “biopolítica”; relacionando-o a processos de acumulação que não apenas inferem nas ações individuais, mas cada vez mais assumem a forma de expropriação do comum. Assim, os autores redefinem a biopolítica como “uma operação predatória que funciona através da desapropriação, transformando em propriedade privada tanto a riqueza pública quando a riqueza produzida socialmente em comum” (ibid., p. 153).

Com a guinada neoliberal, a partir dos anos 1980, e a crescente privatização de propriedades e serviços estatais, a força desses significados parece ganhar uma nova ênfase. Nesse contexto surgem algumas ambiguidades e contradições que definem o século XXI. De acordo com Hardt e Negri (ibid.), o sistema biopolítico, ao se apropriar do comum e das formas de vida, desloca o centro da produção para as relações sociais, tornando confuso o que é produção e o que é reprodução, ou seja, deflagra processos de apropriação e cooptação privada do comum. Assim, a resistência trata da luta cotidiana e constante pelo comum, pois, em um sistema biopolítico, a produção coletiva é captada e vendida como produto. O comum construído coletivamente hoje ganha valor de mercado amanhã. No atual período, é possível notar que a resistência altera sua forma e força de atuação, já que o capitalismo passa a ter uma produção biopolítica, pois, em fases anteriores do capitalismo, ela tinha como apoio o acordo cooperativista da produção industrial.

Ainda sobre a cooptação do comum da produção do espaço, nas constantes formas de reprodução urbana, a autora Zukin (2010)

critica a mudança nos centros urbanos consolidados e dinâmicos. Segundo ela, atualmente as regiões centrais perdem sua alma devido à crescente conversão do espaço público em mercadoria. A criação de consumidores de espaço público, aliada à cultura de lazer predatório, foi criada como estratégia de transformação urbana para deslocar os investimentos dos shopping centers e dos subúrbios para as áreas centrais. São criados espaços urbanos abertos mais atrativos – com parques, teatros, museus e gastronomia – que exibem um produto criativo exclusivo de centro de cidade e buscam um público mais amplo fora do perímetro territorial (ibid., p. 4).

## Processo histórico de transformação do Largo da Batata em São Paulo

Localizado a sete quilômetros do centro da cidade de São Paulo, o Largo da Batata em Pinheiros já era um ponto de encontro, de troca, de passagem e de permanência, entre a capital e o interior de São Paulo, desde o início do século XX. A região que convergiu fluxos antes mesmo da retificação e canalização do rio e posterior construção da ponte, estabelecendo-se como espaço de referência de relação da cidade com o rio Pinheiros, sempre foi uma centralidade de expressão metropolitana (Reis, 2004).

Em 1927, a Light Company retificou e canalizou o rio Pinheiros, parcelando e loteando a área anteriormente ocupada pela várzea. No início da década de 1930, foi acentuada a atividade de comércio no Mercado Caipira, antigo mercado de Pinheiros, e no armazém da

Cooperativa Agrícola de Cotia (Petroni, 1963). A denominação Largo da Batata refere-se ao reconhecimento do espaço pela venda de produtos alimentícios: a colônia japonesa em Cotia, que inicialmente se dedicava ao plantio de batata, posteriormente expandindo para tomate e outros gêneros alimentícios, centralizava suas vendas no armazém localizado no Largo. O espaço servia como entreposto de distribuição atacadista, mas também para fornecimento varejista dos bairros próximos, como Jardins, Pinheiros e Vila Madalena.

Na década de 1950, o fluxo de veículos foi se intensificando na estrada Raposo Tavares, que conecta São Paulo a Cotia, onde surgiram as primeiras linhas intermunicipais de ônibus. Nesse período, o Largo passou a acomodar, também, as paradas dos ônibus de transporte público municipal, intensificando o trânsito e a congestão no local. Durante os anos 1960 e 1970, a cidade de São Paulo recebeu fortes investimentos em infraestrutura que se concentraram principalmente no quadrante sudoeste. Nesse contexto, o edifício que abrigava o Mercado Caipira foi demolido com as obras de implantação da avenida Faria Lima em 1968, e, em 1971, foi inaugurado o Mercado de Pinheiros como o conhecemos hoje, na esquina da rua Pedro Cristi com o Largo da Batata, na primeira gestão municipal do prefeito Paulo Maluf (PPB, 1969-1971). Nesse momento de metropolização da cidade, de construção das avenidas marginais aos rios Pinheiros e Tietê e da consequente valorização imobiliária das áreas de várzea do Pinheiros, a Cooperativa de Cotia transferiu suas atividades para a região do Jaguaré (Miranda, 2009).

Em 1995, na segunda gestão municipal do prefeito Paulo Maluf (PPB, 1993-1996), a lei municipal n. 11.732, que regulamentou a

Operação Urbana Faria Lima foi aprovada. A operação, servindo como ferramenta de indução da atividade imobiliária (Barbosa, 2018), procurava o desenvolvimento de uma nova centralidade de negócios e investimentos de alto padrão no eixo Faria Lima-Berrini. Como principal mudança na região do Largo da Batata, os recursos da operação possibilitaram o alargamento viário da avenida Faria Lima, com o objetivo de criar um eixo de conexão entre a região da Berrini e a Marginal Tietê. O projeto previa um grande número de remoções, e as áreas remanescentes da desapropriação passariam a abrigar um intenso terminal de ônibus intermunicipal. Essa obra foi iniciada durante a segunda gestão do prefeito Paulo Maluf e inaugurada, em 1998, na gestão do prefeito Celso Pitta (PPB, 1997-2000). A pesquisadora Mariana Fix comenta sobre essa fase de transformação proporcionada pela primeira etapa de intervenção da operação urbana:

O projeto de prolongamento da avenida Faria Lima em suas duas extremidades, Pinheiros e Vila Olímpia, que recebeu o nome de Boulevard Zona Sul, era ambicioso: propunha retomar uma obra que foi iniciada nos anos 1960, com a abertura da primeira parte da avenida Faria Lima, que, na década seguinte, transformou-se em um importante eixo de empresas e bancos, parte deles vindo do Centro ou da Paulista. (Fix, 2015, p. 117)

Historicamente, a área da várzea do rio Pinheiros pode ser considerada uma área privilegiada, de constantes investimentos públicos e privados, sendo alvo de sucessivas transformações urbanas. Desde o início, a Operação Urbana Faria Lima foi aquela que apresentou melhor resultado em termos de captação de recurso através de contrapartidas pagas por potencial construtivo adicional na cidade.

Posteriormente, foi também a primeira que utilizou como instrumento urbanístico a venda de títulos da prefeitura correspondentes ao Certificado de Potencial Adicional de Construção – Cepac. Após a implantação da avenida, o entorno do Largo ainda foi visto como uma centralidade degradada em um dos bairros mais ricos da cidade de São Paulo.

Até o início dos anos 2000, o espaço público caracterizava-se como um intenso terminal de ônibus intermunicipal. Em 2001, um concurso público de “reconversão urbana” foi justificado pela implantação da estação de metrô servindo a essa centralidade. O concurso foi promovido pela prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano – Sempla, da Empresa Municipal de Urbanização – Emurb, da Secretaria de Implementação das Subprefeituras e da Administração Regional de Pinheiros, e organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB-SP (Baitz, 2004).

O projeto ganhador como primeiro colocado foi elaborado pelo arquiteto Tito Lívio Frascino. O escopo da proposta era bastante complexo e promovia o adensamento imobiliário almejado pela Operação Urbana Faria Lima. O projeto previa: (1) esplanada com empreendimento-âncora, um centro cultural de iniciativa público-privada a ser associado à nova estação de metrô; (2) conjunto de calçadas largas, com aproximadamente sete metros de largura, e percursos arborizados, interligando os principais espaços públicos e equipamentos urbanos, extrapolando o bairro de Pinheiros e, inclusive, interligando ao bairro do Butantã, no outro lado do rio; (3) feira livre permanente; (4) equipamento público intersetorial de atendimento e suporte à população; e (5) sede da subprefeitura de Pinheiros.

O projeto apresentado por Tito Lívio Frascino mantinha as edificações entre o Largo de Pinheiros e o Largo da Batata. A esplanada ficava concentrada ao norte da avenida. Apesar da existência do concurso e de recursos para sua implantação, grande parte da proposta de projeto não foi implementada conforme apresentada. Podemos avaliar que algumas estratégias e conceitos foram mantidos, como o desenho em forma de esplanada e a retirada do terminal de ônibus, transferido para junto da estação da CPTM na Marginal Pinheiros.

Entretanto, como consequência da evolução das obras do metrô e das alterações de projeto, houve ampliação das desapropriações e expansão da esplanada seca no nível térreo. Hoje, o Largo da Batata estende-se por cerca de 29 mil m<sup>2</sup>: a oeste da avenida Faria Lima estende-se até o mercado de Pinheiros, no terreno da antiga sede da Cooperativa, e entre as ruas Teodoro Sampaio e Baltazar Carrasco, onde estavam o antigo terminal de ônibus e a área de ambulantes; e a leste, entre a avenida e a igreja de Nossa Senhora do Montserrat, no Largo de Pinheiros.

Em 2004 a lei municipal n. 13.769 modificou a legislação de 1995, com o intuito de adequar a operação às possibilidades trazidas pelo Estatuto da Cidade (lei federal n. 10.257 de 2001). A nova lei da Operação Urbana Consorciada Faria Lima alterava os valores e coeficientes de aproveitamento da primeira versão, com o objetivo de viabilizar as obras de reconversão propostas pelo concurso e impulsionar o adensamento da região. Esse local passou por um grande período de transtornos com os fluxos e tapumes interditando as passagens. Como parte de sua trajetória de transformação, em 2007 houve um desabamento no canteiro de obras da estação de metrô Pinheiros,

abrindo uma cratera que alterou a lógica de circulação na região, contribuindo para sua decadência. A obra ficou parada por cerca de um ano, recebendo ajustes de projeto e operação. Em 2009, no terreno onde hoje está a esplanada do Largo da Batata, houve a descoberta de um sítio arqueológico, o que também paralisou a obra por cerca de um ano.

Princípios de participação e inclusão social, embora contemplados na revisão da lei pós-Estatuto da Cidade, foram colocados em prática de maneira tímida na Operação Consorciada Faria Lima, além disso a prefeitura exercia grande poder no processo de tomada de decisões do Grupo Gestor da Operação, visto que compunha metade do corpo de representantes (Alvim, Abascal e Moraes, 2011; Castro, 2006).

O processo de renovação da região da várzea do rio Pinheiros tem sido amplamente estudado e vem se mostrando voltado aos interesses privados do mercado imobiliário e às atividades econômicas, atuando por meio da consolidação de enclaves sociais (Fix, 2001 e 2015; Pessoa e Bógus, 2008). Não obstante existirem especificidades no caso do Largo da Batata e arredores, a transformação de uso induzida depende de uma complexidade de processos ainda em curso, uma vez que o espaço parte de uma configuração consolidada como centralidade popular. Atualmente, atividades de comércio varejista popular e especializado, incentivadas pelo transporte público metropolitano, convivem com a chegada de novas atividades e com lançamentos imobiliários voltados à renda média e alta, promovidos com a nova estação do metrô (Caldeira, 2015).

Outrossim, no que diz respeito à qualidade de desenho urbano incorporada pelo projeto do Largo da Batata, o espaço público foi reinaugurado ainda parcialmente em obras, com suas porções finalizadas sem o devido tratamento urbanístico, destacando-se a ausência de mobiliário urbano, de paisagismo e de travessias para pedestres, além da execução realizada com materiais de qualidade e durabilidade duvidáveis.

O arquiteto Tito Lívio, ganhador do concurso, comenta a qualidade do espaço inaugurado em relação ao projeto original:

A principal diferença é não haver o antigo terreno da Cooperativa Agrícola Cotia incluído de fato no projeto. [...] Fico incomodado também com o paisagismo. O que foi especificado no projeto não condiz com o que está sendo feito agora. Estava prevista uma praça com cobertura vegetal, onde o antigo eixo da Rua Cardeal Arcoverde seria formado por uma alameda de árvores pau-ferro. (Lívio, 2013)

Desde 2013, com a inauguração da estação, a região passa por um processo de valorização e intensificação da produção imobiliária, com a promoção de novos empreendimentos, edifícios comerciais e residenciais, impulsionados pela venda de potencial construtivo. A proposta do concurso de viabilizar um empreendimento de investimento misto, público e privado, com atividades de interesse público, como centro cultural, foi descartada com a desistência da desapropriação de parte do terreno da antiga cooperativa.

## Ações de apropriação do espaço público

Conforme já pontuado na seção conceitual, ao mesmo tempo que a cidade é produto de uma sociedade, seu espaço é condição para o seu desenvolvimento. A produção da cidade, como materialização do espaço, é contínua e consequência de um processo social histórico. É resultado da articulação de forças políticas e econômicas de diversos agentes, como: poder público, investidores privados e habitantes. O espaço público é objeto central da disputa entre esses diferentes atores, mas também é local privilegiado no qual esta disputa ganha forma (Santos, 2015). Nesse sentido, ativismos, insurgências e resistências mobilizados por diferentes coletivos surgiram no Largo da Batata dentro do contexto da Operação Urbana Consorciada Faria Lima e das dimensões do contraste sociocultural ali representadas. A seguir, apresentam-se cronologicamente esses grupos e suas formas de atuação. É importante notar que a atuação dos diferentes grupos muitas vezes se sobrepõe ao longo do tempo. Indivíduos que atuaram nesse espaço muitas vezes participavam de mais de um grupo. Assim, para fins de relatar diferentes ações de apropriação presentes nesse espaço, optou-se por uma narrativa cronológica das ações nele presentes, que mostra a dinâmica e a interação dos diferentes grupos e indivíduos. As iniciativas podem ser divididas em quatro tipos: ações de coletivos artísticos, dos grupos pertencentes à estrutura institucional de participação cidadã, de associativismo e insurgências e de atores da iniciativa privada.

Por volta do ano 2000, vários coletivos de arte visuais com instalações formaram-se na cidade de São Paulo (Mesquita, 2008).

Além da atuação autônoma, em diversas ocasiões esses coletivos cooperam coletivamente. Formado em 1997, o Bijari é um coletivo multidisciplinar de artistas, arquitetos, cenógrafos, *designers* e cineastas. O grupo trabalha com ações que instigam o sentido político no cotidiano, sendo o maior objetivo confrontar os limites entre arte e vida urbana. Seus membros atuam no espaço público, escolhem áreas emblemáticas e de grande visibilidade. Procuram causar uma tensão no olhar do transeunte. São intervenções temporárias ou *performances* artísticas – conhecidas como *happenings*, têm como uma de suas características não apresentar um roteiro rígido – que se caracterizam por jogar com a imprevisibilidade e a sensibilidade, geralmente envolvendo a participação do público. Apesar de atuarem com os espectadores, não são eventos programados, mas espontâneos. São obras de arte pensadas como objeto aberto para reflexão, que não querem chegar a uma síntese de determinado assunto ou vertente (Bourriaud, 2002). As ações e reações são documentadas em foto e vídeo para posterior exposição.

Em 2002, o coletivo Bijari realizou a ação independente denominada *Galinha no Largo da Batata*, com o objetivo de instigar um questionamento sobre a dinâmica urbana de dois espaços públicos completamente distintos, porém próximos. A intervenção ocorreu no momento em que a reconversão do Largo da Batata e a Operação Faria Lima estavam em pauta entre profissionais e pesquisadores, buscando a resistência e uma arte politicamente engajada. Na ocasião, a ação *Galinha* utilizou uma galinha viva como “dispositivo detonador de conflitos socioculturais de espaços vizinhos em um mesmo bairro na cidade de São Paulo” (Bijari, 2008).

Distando entre si cerca de 1,5 quilômetro de distância, o Largo da Batata e a calçada junto ao *shopping* Iguatemi foram os espaços públicos escolhidos como objetos da intervenção. A primeira intervenção foi realizada no Largo da Batata, na época considerado um espaço público popular. Nesse espaço, a galinha transitava livremente, causando naturalidade entre os passantes, que, posteriormente, brincaram com o animal e o retiraram da via para que ele não fosse atropelado. Na segunda inserção, em frente ao *shopping* Iguatemi, espaço comercial privado destinado a um público de classe alta, os transeuntes olhavam com estranheza e não se aproximaram do animal. Posteriormente o funcionário da segurança privada do *shopping* pediu que o membro do coletivo Bijari retirasse o animal do espaço público, sem tocar nele. A reação do *shopping* evidenciou uma visão controladora e, portanto, inapropriada do espaço público, visto que a calçada não é um espaço privado. Além disso, no caso do Largo da Batata, o experimento mostrou a habilidade e a familiaridade com que os frequentadores desse espaço urbano trataram o animal, contexto um pouco peculiar na vida urbana metropolitana.

Em 2004, o coletivo Bijari realizou outra ação no Largo da Batata, denominada *Estão vendendo nosso espaço aéreo!* Assim como a ação anterior, a intervenção também foi uma ação em oposição à Operação Urbana Consorciada Faria Lima que, no mesmo ano, teve sua lei alterada para viabilizar as obras de reconversão. A ação simulou estratégias de um estande de venda imobiliária: placas, panfletos, bexigas e um grande balão inflável apropriaram o espaço público. As placas continham frases como: “Atenção! Predadores à vista!”, “Faria Lima loteada... e você pra onde vai?”, “Largo

da Batata limpo... e você no lixo” e “Área em especulação!” (Bijari, 2004). Os panfletos explicavam sobre o funcionamento de instrumentos urbanístico, como venda de títulos de Cepac e o projeto de transferência dos terminais de ônibus. O vídeo produzido com o mesmo título da intervenção explicava sobre o conceito de gentrificação e mostra o cotidiano dos vendedores ambulantes do largo, que seriam expulsos do lugar que receberia as obras (ibid.).

A ação fez parte do evento “Zona de Ação” do Sesc, coincidindo com o período de inauguração do Sesc Pinheiros, e aconteceu antes do fechamento do Largo para reforma. A iniciativa reuniu vários coletivos artísticos, A Revolução não Será Televisada, Bijari, Cobaia, Contra Filé e Grupo Arte Callejero, o que demonstra a notoriedade desse tipo de intervenção na época. Para trabalhar coletivamente, os integrantes discutiram a cidade com apoio dos críticos de arte Suely Rolnik e Brian Holmes.

A respeito da articulação entre a população e a prefeitura, o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Cades, instituído por parte da gestão Kassab (DEM, PSD, 2006-2012), pelo decreto municipal n. 52.153 de 2011, foi criado para proporcionar um canal de diálogo entre as políticas do meio ambiente e a população. A composição do conselho foi formalizada bipartida com 50% de membros da sociedade civil e 50% de representantes da prefeitura. O Cades atua em duas instâncias: municipal e regional.

Na prefeitura regional de Pinheiros, o Cades foi sempre bastante ativo, desde a época de sua criação em 2012. Alguns ativistas da região participam ativamente do conselho, como os integrantes do Movimento Boa Praça, que existe desde 2008.

O Movimento Boa Praça nasceu da conversa entre vizinhos e amigos insatisfeitos com o abandono do serviço de manutenção do espaço público. O grupo passou a organizar um piquenique comunitário aberto, todo último domingo do mês, circulando entre três praças localizadas nas prefeituras regionais de Pinheiros e Lapa: praças Amadeu Decome, François Belanger e Paulo Schiesari, todas inseridas em um raio de 600 metros. Os eventos mensais, que acontecem há 10 anos, incluem o trabalho de manutenção dos equipamentos (como pintura, reparo e pequenos plantios); atividades culturais (como música, cinema itinerante e biblioteca comunitária); uma mesa colaborativa de comidas e bebidas; e a limpeza do espaço. Em paralelo, para impulsionar essa atividade, o grupo realizou atividades de integração comunitária – como entrevistas, varal dos sonhos e desenhos –, no sentido de estabelecer um objetivo coletivo e uma ideia imagética de uso e transformação desses espaços.

Como desdobramento da interface desse trabalho junto à prefeitura, em outubro de 2012, o Cades Pinheiros publicou o resultado de um trabalho sobre o “uso e a manutenção das praças na Subprefeitura de Pinheiros” (Buzzo, Mauad e Cãnedo, 2012). Um dos objetivos do documento era incentivar e viabilizar a cooperação entre sociedade civil e a subprefeitura (atualmente denominada prefeitura regional) na manutenção e revitalização de praças.

Embora não diretamente auto identificado com o espaço público do Largo da Batata, em 2012, como movimento de resistência à transformação do bairro de Pinheiros, os vizinhos unem-se a favor da manutenção de suas características. O grupo denominado Moradores de Pinheiros Contra a Verticalização

realizou uma série de encontros, manifestações e letras de músicas relatando a rápida transformação e reivindicando uma revisão na legislação com o objetivo de controlar o número de novos empreendimentos de alto gabarito na região (Gestão Kassab, DEM, PSD, 2006-2012). O movimento de resistência produziu algumas marchinhas de carnaval com o tema e organizou uma manifestação na praça Benedito Calixto. Conforme publicação de divulgação do movimento Moradores de Pinheiros Contra a Verticalização (2012):

É risível, é hilário, o mercado imobiliário!  
O homo erectus passou dos limites. Desfigurou a lei de zoneamento, isso lá tem cabimento? Prefeito Kassab, o senhor não sabe. Vou te mostrar o que é civilização, vou regular a verticalização! Digo não, digo não, à verticalização!

Em março de 2013, durante o período de finalização das obras do Largo da Batata, uma discussão sobre esse espaço público entre os envolvidos no conselho municipal – Cades Pinheiros desdobrou-se na iniciativa de um ato de apropriação. Intitulado Ocupe Largo da Batata, o ato teve como objetivo promover um debate aberto no espaço público sobre os efeitos da Operação Urbana Faria Lima. Na época, o modo como o projeto foi entregue à população era motivo de indignação. Conforme relembra a ativista Mariana Marchesi em publicação contemplada pelo Edital Redes e Ruas de Inclusão, Cidadania e Cultura Digital da Prefeitura de São Paulo durante a gestão do prefeito Fernando Haddad (Marchesi apud Montuori et al., 2015, p. 31): “Quando finalmente tiraram os tapumes, vi que era uma praça que só tinha o cimento, aquilo me deixou muito revoltada”.

Dia 16 de março de 2013, o primeiro ato de apropriação do Ocupe Largo da Batata contou com uma programação de atividades artísticas e de lazer, com música, jogos lúdicos (dominó gigante e batata-quente), roda de debates, produção de lambe-lambes e mesa colaborativa de comidas.<sup>3</sup> Para integrar a organização, participaram vários vizinhos, coletivos e grupos de ativistas – ciclistas, arquitetos, ambientalistas, artistas, etc. Os coletivos artísticos Muda e Basurama Brasil realizaram a instalação da “bolha imobiliária”, um espaço interativo criado dentro de uma bolha feita de plástico reutilizável, com o objetivo de questionar a chegada massiva de novos empreendimentos na região. O convite trazia o seguinte texto, divulgado pelo movimento Ocupe Largo da Batata (2013):

Queremos chamar você que mora e que trabalha no bairro, que passa por ele para pegar ônibus ou metrô e que frequenta seus bares para participar com a gente. A festa é colaborativa, ou seja, é feita por quem desejar, da maneira como desejar! Sinta-se à vontade, a rua é casa de todos e todas nós. Traga batatas, ideias, gazebo, farofa, cadeiras de praia, cangas ou mesmo o seu corpo para dançar. Vamos ter música, intervenções, brincadeiras (para crianças e adultos), comidinhas e bebidas.

O grupo também se deparou com questionamentos e oposições, alguns vizinhos viram a iniciativa com estranheza. O seguinte relato, assinado por Simone Palma, foi publicado na página de discussão do evento em 1º de março de 2013:

Não entendo esse movimento. Até aí tudo bem, minha opinião, sempre achei o Largo da Batata um lixo e finalmente está ficando melhor de se andar (tirando

os projetos imobiliários em excesso na região, que acho péssimo). Agora, que vocês estão incentivando vendedores de comida sem licença, isso é correto? Alguém explica porquê? E quem vai limpar a bagunça depois? A prefeitura? (Palma, 2013)

Parte dos ativistas presente no ato intitulado Ocupe Largo da Batata, em março de 2013, continuou a mobilização no grupo do *Facebook* denominado Não Largue da Batata. Com a inauguração total do espaço público, esse grupo, que teve sua origem no Cades Pinheiros, organizou um novo ato de apropriação, em novembro de 2013 – após as manifestações de junho de 2013, quando o Largo foi ponto de partida para uma das maiores manifestações na cidade, que deflagrou manifestações em todo o País –, momento de inflexão na utilização e significação desse espaço. A programação contava com a colaboração do coletivo Rios e Ruas, que realizou uma oficina, que buscava identificar os rios canalizados da região, e a autoconstrução dos primeiros bancos provisórios no espaço, com a ajuda de membros que também atuavam no Movimento Boa Praça.

Em janeiro de 2014, emergiram ações de resistência constantes no sentido de ativar e construir o espaço público de forma democrática e processual. Laura Sobral, uma das mentoras do grupo A Batata Precisa de Você, afirma em entrevista à autoria deste artigo, em 2017:

*Foi realmente um caldeirão de pessoas juntas. Eu acho que tudo ajudou a compor desde o começo d'A Batata Precisa de Você, as pessoas que estavam a fim de fazer alguma coisa na cidade, que entendiam o Largo como um território possível, um território que estava lá pra ser questionado, apropriado [...] Foi um integrar,*

*cooperar e fazer parte do movimento A Batata Precisa de Você, de entender que o largo era um espaço importante para a cidade. Cada um trazia seu entendimento e sua prática. (Sobral, 2017)*

Assim surgiu A Batata Precisa de Você, como uma mistura de questionamento sobre a cidade, encontro social e grupo de autoconstrução e apropriação do espaço público. No formato de encontros, todas as noites de sexta-feira, os ativistas promoviam uma variedade de atividades culturais, tais como: diálogos temáticos, práticas de intervenção, *workshops*, atividades esportivas, leitura, festas e *shows*.

Segundo Castells (2017), os grupos organizados com a ajuda da *internet* têm como vantagem a criação de um espaço híbrido – entre o espaço urbano e a cibernética –, o que garante certa autonomia, expansão e, conseqüentemente, fortalece a atuação na causa. As reivindicações ganham impulso na *internet* no século XXI, onde criam um local estratégico para organizar a atuação nas ruas e ocupar os espaços urbanos. No caso do coletivo A Batata Precisa de Você, discussões foram abertas na página do grupo no *Facebook*, e, além disso, foi disponibilizada uma agenda no *Google*, onde era possível incluir iniciativas para compor a programação colaborativa semanal.

Nas ações de apropriação do espaço público esvaziado, o grupo instalou peças de mobiliário temporário, como cadeiras de praia, tapetes, almofadas e guarda-sol no Largo da Batata. As oficinas para a construção de mobiliário urbano com pedaços de madeira reutilizável e *pallets*, bem como as intervenções de jardinagem, muitas vezes se estendiam por horas nos finais de semana. Esse coletivo autônomo trabalhou com intervenções simples

e de baixo custo para ativar o vazio urbano, defendendo o uso do espaço público como ato de cidadania:

*A principal bandeira é uma mudança de paradigma sobre o “como fazer cidade” a partir dos espaços públicos: ativando os espaços públicos, usando com espaços comunitários e democráticos, e construindo a partir das necessidades locais [...] Porque na verdade a gente faz a cidade todos os dias. (Sobral, 2017)*

O grupo não teve a intenção de transformar sozinho a totalidade do espaço do Largo da Batata ou de criar um projeto de praça. Nesse caso, a ação direta parte de um enfoque para construir espaços, de maneira colaborativa, que contem com pequenas intervenções a curto prazo e baixo custo. Os ativistas realizaram alguns levantamentos técnicos, como contagem de pedestres e mapeamento da região, no sentido identificar oportunidades e embasar a atuação direta. Com pouco tempo de ação, várias iniciativas e grupos passaram a atuar no local recém-reinaugurado. Criou-se um tipo de urbanismo livre e colaborativo, que trouxe um caráter de vida único a esse espaço público de caráter metropolitano. Uma variedade de subgrupos formou-se, transformando a dinâmica da apropriação.

No Largo recém-reinaugurado ainda parcialmente em obras, a reapropriação foi fomentada por vários coletivos e grupos de ativistas, mas também é importante ressaltar a apropriação pela onda de manifestações que eclodiu por todo o País em 2013. No protesto do dia 17 de junho, um dos atos mais marcantes, os manifestantes concentraram-se no Largo da Batata e muitos caminharam em direção à ponte Octávio Frias de Oliveira (ponte

Estaiada, um marco simbólico paulistano, localizada sobre a avenida Marginal Pinheiros). Nesse dia, a pesquisa realizada pelo Datafolha constatou que 77% dos manifestantes tinham nível superior e 78% eram jovens entre 12 e 35 anos (Datafolha, 2013).

Nesse momento histórico, o Largo da Batata tornou-se um espaço público emblemático para organização de protestos de vários matizes ideológicos (Caldeira, 2015; Meireles, 2018). O espaço consolidou-se como palco de luta por diversos movimentos sociais, reivindicações, *shows* e manifestações políticas, o que lhe atribui grande sentido democrático.

Durante a gestão Haddad, a cidade assistiu a alguns avanços nas pautas relativas à cidadania e à apropriação dos espaços públicos. Em 2 de agosto de 2014, o primeiro bicicletário público da cidade de São Paulo foi inaugurado no Largo da Batata. Construído pela prefeitura, foi uma conquista da sociedade civil organizada – cicloativistas e moradores da região. Em outubro de 2014, o coletivo A Batata Precisa de Você foi selecionado pelo edital Redes e Ruas da Prefeitura de São Paulo, realizado pela Secretaria de Direito Humanos, recém-criada coordenadoria de Direito à Cidade. O programa buscava projetos de coletivos autônomos com os objetivos de fortalecer ações de cultura, inclusão digital e de promover iniciativas de ocupação dos espaços públicos na cidade. No caso do Largo da Batata, o programa forneceu, durante o primeiro semestre de 2015, equipamentos de som, microfone e computadores para a apropriação do espaço público. Além disso, o programa possibilitou a realização de uma publicação informativa sobre as ações, com registro de algumas das iniciativas, informação educativa sobre as táticas realizadas, instrumentos legais e artigos

teóricos para reflexão sobre o direito à cidade (Sobral, 2018b, p. 8): “Incentivamos cidadãos ativos e não passivos em relação ao meio em que vivem”.

Em junho de 2014 o coletivo organizou uma festa junina no Largo, com cerca de 2.500 pessoas. Esse evento contou com o apoio da prefeitura e de outros ativistas, como, por exemplo, o coletivo Bijari, que produziu vídeos, e alguns cicloativistas, que realizaram uma quadrilha, celebração típica popular, adaptada às bicicletas. No ano seguinte, o grupo também organizou uma festa com a mesma temática, denominada Batatarraíá. Como nas demais festas organizadas, foi incentivada a preparação de uma mesa de comidas colaborativas, sem fins lucrativos.

Em 2015, com o sucesso das experiências no Largo da Batata, parte do coletivo A Batata Precisa de Você ampliou sua reflexão para outras cidades do Brasil e do mundo. Assim foi formalizado o Instituto A Cidade Precisa de Você, que já busca atuar em diversas cidades, como São Paulo, Porto Alegre, Recife, Quito, entre outras.

De acordo com Lydon e Garcia (2012) ativistas, artistas e representantes de associações de bairro normalmente têm fôlego para organizar hortas comunitárias e ativar um espaço público no bairro, porém, para que esse tipo de ação ganhe proporção, essas iniciativas precisam de uma integração com a gestão pública, normalmente intermediada por ONGs ou instituições. No sentido de ganhar escala, volume e amplitude de mudança dentro de um contexto urbano maior, a ação deve coordenar esforços administrativos em diferentes níveis organizacionais, ou seja, é necessário algum grau de institucionalização do processo de intervenção direta.

Durante o período, de aproximadamente um ano e meio, de intensa atividade no Largo da Batata, o coletivo A Batata Precisa de Você manteve um diálogo parcialmente favorável com o poder público durante a gestão Haddad (PT), principalmente com a secretaria de direitos humanos, coordenadoria de direito à cidade. encontraram também algum apoio na subprefeitura de pinheiros e na secretaria de desenvolvimento urbano.

No Largo da Batata, ainda em 2015, o Instituto A Cidade Precisa de Você organizou o concurso BatataLab, com o objetivo de promover novas ideias para a produção colaborativa de mobiliário urbano no espaço. As três ideias vencedoras do concurso foram construídas. Uma delas foi uma “ilha de jogos infantis”, elaborada pela empresa ErêLab. Para viabilizar o concurso, os ativistas contaram com o financiamento do Instituto de Pesquisa e Inovação em Desenvolvimento Urbano – Ipiu. O concurso também obteve apoio municipal no sentido de formalizar um acordo que autorizava as intervenções comunitárias realizadas pelo concurso possibilitado pela lei n. 16.212 de 2015. O termo transferiu a responsabilidade total para o coletivo em relação a construção, limpeza e manutenção.

O modelo mais comum utilizado para a elaboração de um acordo na cidade de São Paulo é o Termo de Cooperação, que não permite que a gestão pública dialogue no mesmo espaço público quando permite outra iniciativa, seja privada ou social. De acordo com suas diretrizes, um coletivo ou uma empresa que pretenda propor uma determinada ação no espaço público deve solicitar autorização do município. Uma vez que a cooperação municipal seja aceita, toda a responsabilidade

pela construção, manutenção e gestão é totalmente assumida pelo proponente no período de dois anos.

O mobiliário urbano instalado pela prefeitura na área de Operação Urbana pode ser citado como um exemplo de resultado parcial no processo de diálogo (ver Figuras 2 e 3). Desde sua criação, o grupo mobilizou-se amplamente para direcionar o projeto de mobiliário para a construção e aprovação comunitária. A instalação de itens, como bancos e pergolado, teve início em dezembro de 2016, três anos depois da reinauguração do espaço público. Além do prazo demorado, o projeto implementado não teve integral aprovação da comunidade, apesar do longo período de diálogos e reivindicações.

Com exceção de alguns diálogos, o Instituto a Cidade Precisa de Você não encontrou um caminho para estabelecer parcerias com a gestão municipal subsequente (Dória e Bruno Covas – PSDB). Três anos após o concurso BatataLab, realizado pelo instituto, parte do mobiliário ainda está preservado. Porém, outra parte, que inclui a área infantil, foi desativada em agosto de 2017, uma decisão tomada pelo município sem consulta pública. O prefeito da regional de Pinheiros justificou o desmantelamento argumentando o mau estado de conservação e o estabelecimento de um novo acordo com a iniciativa privada.

Atualmente, alguns ativistas continuam agindo de forma constante no espaço do Largo da Batata, como as Batatas Jardineiras, coletivo que realiza mutirões nos jardins para manutenção e plantio. De maneira pontual, o coletivo A Batata Precisa de Você ainda está presente na zeladoria do espaço, em especial no serviço de manutenção.

Figura 2 – Mobiliário autoconstruído por Batatas Construtoras e grafite por Angerami



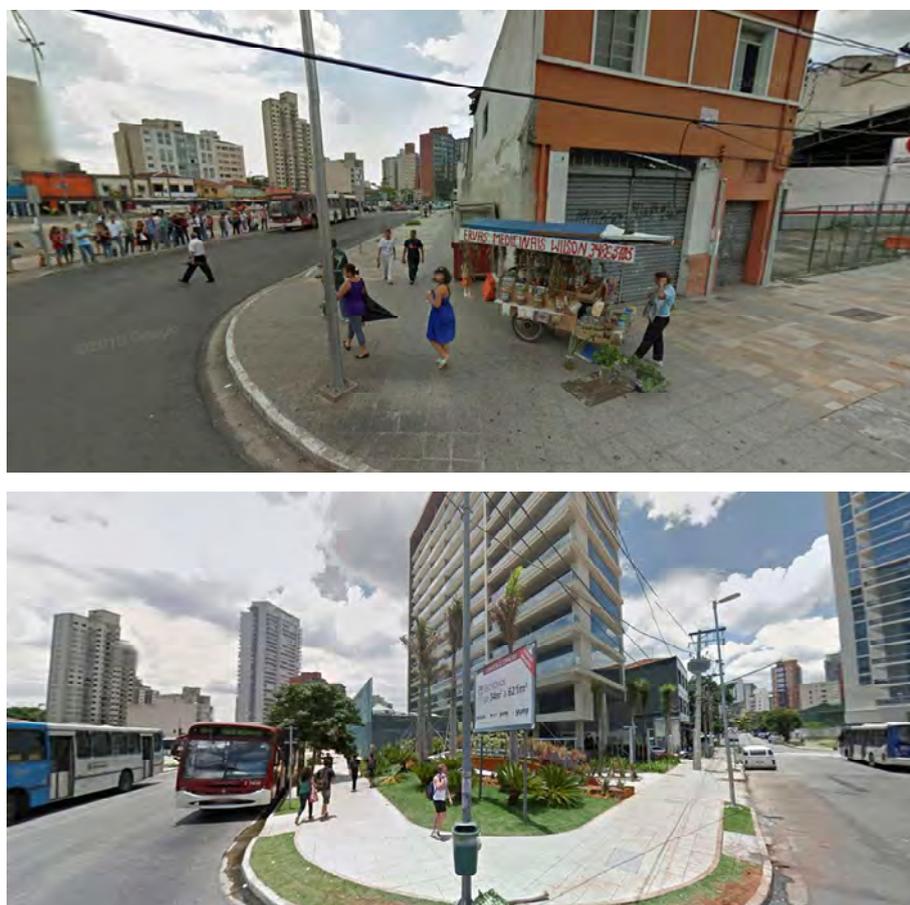
Fonte: foto de 24 de outubro de 2017, de Evandro Angerami.

Figura 3 – Mobiliário autoconstruído, promovido pelo Concurso BatataLab



Fonte: foto de 15 de março de 2017. Elaboração própria.

Figura 4 – Processo de transformação no entorno do Largo da Batata



Fonte: fotos de 2011 e 2017. GoogleMaps.

Contraditoriamente, não existe o registro de nenhuma iniciativa de interesse coletivo ou política pública que tenha existido com o objetivo de preservar as características comerciais existentes antes dos impactos causados pelas obras. De acordo com Zukin (2010), a transformação da atividade comercial de um bairro popular é essencial para atrair novos frequentadores e moradores de classe média e alta.

Em 2011, a pauta de transformação e reinauguração do espaço público estava em evidência. O programa *Vitrine*, da TV Cultura, em 31 de maio, apresentou uma iniciativa de publicidade que buscava incentivar a transformação da imagem do comércio local (TV Cultura, 2011):

A Batata está assando lá pro lado de Pinaheiros, bairro da zona oeste de São Paulo, mas é por um bom motivo. Uma

agência de publicidade resolveu se instalar por lá e usar toda a criatividade para tornar tudo mais bacana, mais bonito. E o melhor ainda tudo na faixa.

O programa de televisão mostra a ação da agência Nova/Sb, que abriu uma sede no Largo da Batata por um período de três meses em 2011. Denominada agência Nova Batata, a iniciativa privada teve o objetivo de auxiliar gratuitamente o comércio local a substituir sua imagem por uma considerada melhor e mais aderente ao novo público que iria frequentar o local depois do período de transformações. Com a finalização da iniciativa, a agência produziu um vídeo mostrando a transformação impulsionada no local pela iniciativa: “Os três meses passaram rápido, mas a Nova Batata vai ficar para sempre” (Nova Batata, 2011).

O fenômeno pode ser, inclusive, notado dentro do Mercado Municipal de Pinheiros, que vem se convertendo em um espaço de consumo turístico. No entanto, sem que haja nenhum tipo de articulação ou associação dos comerciantes, alguma atividade comercial tradicional ainda permanece – venda de produtos de tradição nordestina por ambulantes, cujas barracas permanecem no espaço público; alguns bares e restaurantes populares; loja de artigos de religiões de origem africana; salões de beleza; e casas de prostituição continuam a funcionar na rua Cardeal Arcoverde e arredores.

Após a reinauguração, ações da iniciativa privada de cooptação do espaço público ganharam cada vez mais presença no Largo da Batata, impulsionadas, em paralelo, pelas iniciativas colaborativas. Um exemplo desse processo observou-se durante o mesmo final de semana da festa junina colaborativa, dias 20 e 21 de junho de 2015, por parte da iniciativa

privada: a empresa de eventos Bregsnice organizou uma festa junina no Largo da Batata, com a presença de *food trucks* e barracas de brechós. Outras ações de apropriação de empresas privadas e publicitárias têm ocorrido no espaço público sem consulta pública, com a cooperação e ou aprovação da prefeitura. Durante as festas de carnaval dos anos de 2017 e 2018, o perímetro do Largo foi cercado, transformando o espaço público em cenário para ação publicitária. Em 2017, foi instalada uma roda gigante e, em 2018, foi a vez de uma montanha russa e de chuveiros de purpurina. Os equipamentos instalados no Largo estavam vinculados à marca de uma cerveja. Outro exemplo foi o caso do apartamento suspenso criado pela marca de bebidas Lipton em junho de 2017.

Em sua reflexão posterior, a ativista e autora Sobral (2017) entende que encontrar formas de garantir a sustentabilidade dessas práticas e ações é de extrema importância para os associativismos urbanos atuantes na cidade de São Paulo, assim como a possibilidade de ampliação da escala de impacto dessas ações. A ação, portanto, depende de uma pauta política que se debruça sobre as questões e desafios da gestão compartilhada.

Na experiência observada, as diferentes ações de apropriação relacionaram-se de maneira distinta com a noção de espaço público comum. Os coletivos artísticos e os atores da iniciativa privada, com objetivos diametralmente distintos, apropriaram-se do espaço sem aplicar o conceito de práxis e sem aplicar a negociação cidadã do “como fazer”. Em ambos, um projeto *a priori* foi elaborado e aplicado ao espaço, o primeiro visando à sensibilização dos passantes, e os últimos, objetivando o lucro. As experiências de apropriações

dos indivíduos ligados ao poder público (Cades Pinheiros) e dos associativismos utilizaram-se do espaço para exercitar o “como fazer”, promovendo a cocriação e a transformação, mesmo que temporárias, do Largo em um espaço público comum. As experiências, entretanto, mostram que o conceito de gestão compartilhada deve ser incorporado pelo poder público em todas as esferas, para que esses espaços mantenham tal característica.

## Considerações finais

A experiência observada no Largo da Batata mostra que ativismos, insurgências e resistências locais desempenham um papel de extrema importância como associativismos de reivindicação do espaço urbano do século XXI, tendo em vista que promovem uma abertura para a ação comunitária, propiciam o debate político entre as pessoas e aumentam a diversidade de expressões culturais em um determinado território.

Formas de resistência surgiram no contexto do processo de transformação nessa região, induzido pela Operação Urbana Consorciada Faria Lima e pela ampliação da infraestrutura urbana (metrô) no entorno do Largo da Batata em Pinheiros, São Paulo. As numerosas desapropriações e os edifícios implantados contribuíram para a descaracterização da região. A maioria dos empreendimentos recém-implantados adota fachadas espelhadas de vidro, possui alto gabarito de altura e ocupa terrenos grandes, resultantes de esquecimento de pequenos lotes. O resultado é um enorme contraste sociocultural e urbano com a tipologia local tradicional.

O fato de a região do Largo da Batata ter recebido historicamente fluxos de passagem, facilitados pelas imediações do terminal de ônibus, incentivou o comércio ambulante e a instalação de diversos salões de forró, bares e casas de prostituição. Conforme relatado no filme de Muylaert (2015), a centralidade era considerada um reduto de festa para os migrantes nordestinos. Em concordância com Zukin (2010), ao transformar a paisagem com o discurso de “requalificar” seu tecido urbano, de modo contraditório, o projeto acaba por destruir seu tecido social.

O poder municipal, por meio do instrumento urbanístico regulamentado como Operação Urbana Consorciada Faria Lima, não incorporou de modo efetivo mecanismos de participação cidadã e manutenção das características socioeconômicas do local, reinaugurando-o esvaziado de significado. Apesar da inegável vivacidade atual do Largo da Batata, são preocupantes a falta de transparência administrativa e a baixa participação social na gestão do espaço público – a instalação de equipamentos e o processo de transformação urbana da região ocorrem ao largo dos grupos locais.

O Largo da Batata é um espaço público de caráter metropolitano, com apropriação intensa e diversa, destacando-se as atividades formais e de experimentação: (a) grafites, lambe-lambes, mobiliários autoconstruído e jardins criados pelos coletivos; (b) barracas de vendedores de rua especializados na cultura tradicional nordestina – couro, ferramentas, plantas medicinais etc.; (c) bancas permanentes de comércio de rua – jornaleiro e floricultura; (d) equipamentos fornecidos pela gestão pública municipal – bicicletário, bancos, *playground*, árvores, etc.; (e) equipamentos fornecidos pela iniciativa privada – bicicleta compartilhada

e instalações temporárias de *marketing* e vendas; (f) constante atividade espontânea e programada – por diversas iniciativas, como sociedade civil e empresas; (g) fluxo constante de pessoas atraídas pelo metrô, pontos de ônibus, bares, postos de trabalho, etc.

Os casos relatados no Largo da Batata mostram que as ações de ativismos, insurgências e resistências abriram espaço para o fortalecimento de novas oportunidades colaborativas dentro do processo de produção urbana. Na contramão do atual modelo econômico, o exercício da cidadania cultural, através da ação no espaço, é essencial para encontrar soluções para os problemas urbanos. O interessante enquanto conquista territorial é ver que a esplanada se transformou em um espaço público de experimentação de importância metropolitana, aberto às práticas propositivas lúdicas, comunitárias e efêmeras de ativação urbana. O Largo continua a receber diversas iniciativas que trazem constantemente novas atividades sociais e culturais ao local.

As modalidades de luta pela cidade analisadas caracterizam-se por modos de associativismos que: (a) incluem aspectos de sociabilidade com formato de encontro social – piqueniques, festas e festivais; (b) atuam diretamente na autoconstrução do território com produção de mobiliário urbano e práticas de plantio; (c) fomentam uma programação de arte e cultura; (d) geram modos de política apartidária, comunitária e colaborativa; (e) mobilizam a sociedade civil e ganham escala a partir de discussões na *internet*; (f) questionam o modo de produção urbana dominante; (g) engajam-se transversalmente com as lógicas oficiais de urbanização.

Sem embargo, as modalidades colaborativas em escala local no Largo da Batata deixaram em evidência desafios de interação entre ações efêmeras e questões de ressignificação do espaço urbano e da vida cotidiana entre o público e o privado. Apesar de terem dado visibilidade à rápida transformação do entorno, as iniciativas não atingiram resistência nesse tema, de tal modo, as experiências contra-hegemônicas inseridas nesse processo histórico específico não foram efetivas como instrumento de luta por uma cidade mais justa, mas sim como construção de possibilidades de futuro alternativo, baseadas em processos emancipatórios, fomentando a autonomia e o engajamento da população.

Analisando o contexto dos associativismos em contraponto com as transformações urbanas de cunho neoliberal presentes no Largo da Batata, percebe-se uma contradição entre os tipos de ação que surgiram no espaço público, entendendo que, como apontam Hardt e Negri (2016), a produção coletiva de experimentação pode ser cooptada pelo sistema neoliberal. Assim, constata-se ambiguidades, visto que aspectos lúdicos e de suporte temporário são também utilizados pela iniciativa privada, cercado o espaço público, comodificando-o e até privatizando-o temporariamente.

Em um contexto democrático, reforçar o sentido coletivo do espaço público é ação essencial. Assim, é preciso garantir que as dimensões culturais, sociais e políticas coexistam no espaço público, como estratégia de resistência à predominância das lógicas econômicas na produção da cidade. No entanto, para construir uma cidade mais justa, é necessário levar em conta que a sociedade

não é um todo homogêneo: ao contrário, constitui-se de diferentes grupos de interesse e qualquer ação urbana é permeada por conflitos e divergências.

Associativismos mostram um caminho que trata da possibilidade de grupos reunirem-se e simplesmente agirem através de interesses em comum e são uma das principais questões que emergem na discussão do espaço urbano no século XXI (Dardot e Laval, 2017). O caso do Largo da Batata mostra que há, atualmente, um entrelaçamento entre as questões urbanas locais e o desdobramento do cenário

político brasileiro – que, desde 2013, passou a sofrer vários retrocessos democráticos. Percebe-se, também, que a atuação dos coletivos e de grupos de associativismos, enquanto engajamento e apropriação do espaço, expandiu-se nos casos em que eles se engajaram transversalmente com iniciativas da gestão municipal. Isso mostra a importância da abertura do poder público ao diálogo e a formas de participação cidadã ativas para que as ações de associativismo alcancem o impacto desejado, o que ilumina a questão do futuro da participação cidadã na produção da cidade do século XXI.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-8756-6191>**

Universidade Nove de Julho. Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis. São Paulo, SP/Brasil.  
cintiacmarino@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-2682-1870>**

Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, RJ/Brasil  
queirozeliana@outlook.com

## Notas

(1) A Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo foi a primeira linha de metrô da cidade a ser concedida para exploração e operação da iniciativa privada no País. ViaQuatro é a empresa responsável pela operação e manutenção dessa linha, em contrato com o governo do estado de São Paulo desde 2006. As obras da estação Faria Lima foram parcialmente financiadas pela prefeitura do município, através de aportes possibilitados pela receita da Operação Urbana Faria Lima, vigente desde 1995. Mais informações sobre a Linha 4 – Amarela podem ser encontradas em: <http://www.viaquatro.com.br/a-via-quatro> (acesso em 13 mar 2019).

(2) Representam a noção de tática defendida por De Certeau (1998).

(3) Esse ato apresentou um formato parecido do que depois veio a ser o movimento “A Batata Precisa de Você”.

## Referências

- ALVIM, A. A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S. (2011). Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233.
- BAITZ, R. (2004). *O metrô chega ao centro da periferia: estudo do Concurso Público Nacional de Reconversão Urbana do Largo da Batata e da Opera o Urbana Faria Lima em sua nova fase*. Disserta o de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BARBOSA, E. R. Q. (2018). *De la norma a la forma: urbanismo contemporâneo y la materializaci n de la ciudad*. Ciudad de Mexico, Publicaciones Puec-Unam.
- BARBOSA, E. R.; MARINO, C. de C. (2021). Minhocão: reterritorializa es afetivas nas disputas urbanas contemporâneas. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, v. 23, n. 51, pp. 519-546. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5104>. Acesso em: 12 maio 2022.
- BAUMAN, Z. (2016). *Babel: entre a incerteza e a esperança*. Rio de Janeiro, Zahar.
- BIJARI (2002). *Galinha*. São Paulo, Website do coletivo, 2004 (vídeo disponibilizado em 26 maio 2008). Disponível em: <http://www.bijari.com.br/galinha>. Acesso em: 30 mar 2018.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Zona de A o*. Projeto de arte pública – Sesc Paulista. São Paulo, 2004 (vídeo disponibilizado em 10 fev. 2009). Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=kvUSYDch\\_1U](https://www.youtube.com/watch?v=kvUSYDch_1U). Acesso em: 1  abr 2018.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Galinha*. Publicado em: 26/5. Disponível em: <http://www.bijari.com.br/galinha>. Acesso em: 30 mar 2018.
- BOURRIAUD, N. (2002). *Postproduction: culture as screenplay: How art reprograms the world*. Nova York, Lukas & Sternberg.
- BUTLER, J. (2015). *Notes toward a performative theory of assembly*. Cambridge, Harvard University Press.
- BUZZO, M.; MAUAD, T.; CAN DO, J. (2012). *O uso e a manuten o das praças na Subprefeitura de Pinheiros*. São Paulo, Cades – Pinheiros/Grupo de trabalho: manuten o e convivência social nas praças públicas, out. Disponível em: <<https://cadespinheiros>>. Acesso em: 12 maio 2022.
- CALDEIRA, D. A. (2015). *Largo da Batata: transforma es e resistência*. Disserta o de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CASTELLS, M. (2017). *Redes de indigna o e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- CASTRO, L. G. R. de (2006). *Opera es urbanas em São Paulo: interesse público ou constru o especulativa do lugar*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CHOMSKY, N. (2012). *Occupy*. Londres, Penguin Books.
- COHEN, J.; ROGERS, J. (1995). *Associations and democracy*. Londres, Verso.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2017). *Comum: Ensaio sobre a revolu o no século XXI*. São Paulo, Boitempo.

- DATAFOLHA (2013). Contagem da manifestação no Largo da Batata PO813689. São Paulo, DataFolha, 17 jun. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/06/19/contagaem-manifestacao-lgo-da-batata.pdf>. Acesso em: 1º abr 2018.
- DE CERTEAU, M. (1998). *The practice of everyday life*. Minnesota, Minnesota Press.
- FIX, M. (2001). *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2015). *São Paulo: Cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo, Boitempo Editorial.
- FOLHA DE S.PAULO (2004). Fórum Cultural Mundial. Programação – Interação. Folha de S.Paulo, caderno Ilustrada, 24 jun. Disponível em: <http://www.folha.com.br>. Acesso em: 12 maio 2022.
- GUERRA, A. (2015). A piscina e a laje. Sobre o filme Que horas ela volta?, de Anna Muylaert. Resenhas Online, São Paulo, ano 14, n. 165.05, Vitruvius, set. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/resenhasonline/14.165/5712>. Acesso em: 1º mar 2019.
- HARDT, M.; NEGRI, A. (2016). *Bem-estar comum*. São Paulo, Record.
- HARVEY D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Boitempo.
- 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*. Nova York, Taylor & Francis.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LÍVIO, T. (2013). Entrevista concedida à Gazeta de Pinheiros. Gazeta de Pinheiros. Novo Largo da Batata frustra autor de projeto urbanístico. Publicado em 10/10/2013. Disponível em: <http://gazetadepinheiros.com.br/>. Acesso em: 1º abr 2018.
- LYDON, M.; GARCIA, A. (2012). *Tactical urbanism 2: Short-term action, long-term change*. Street Plans Collective.
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- MARICATO, E. et al. (2013). *Cidades rebeldes: passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo.
- MARINO, C. (2018). *Cidade em festa cidade em disputa*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- MARINO, C. de C.; GUERRA, A. (2021). Ciudad en fiesta, ciudad en disputa: el caso del Parque Augusta en São Paulo. Bogotá, *Territorios*. Bogotá, v. 44, pp. 1-28.
- MEIRELES, R. C. (2018). *Transformações urbanas no Largo da Batata: os novos conteúdos da centralidade*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MESQUITA, A. L. (2008). *Insurgências poéticas: arte ativista e ação coletiva (1990-2000)*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MIRAFTAB, F. (2009). Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 32-50. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>. Acesso em: 1º abr 2018.

- MIRAFETAB, F. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, pp. 363-377. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p363>.
- MIRANDA, I. M. de (2009). *A questão habitacional e ambiental em Cotia no limiar do século XXI*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- MONTEIRO, M. (2018). *“De pedra e pau”*: etnografia do levante popular de junho de 2013 na cidade do Rio de Janeiro e suas continuidades. Tese de doutorado. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina.
- MONTUORI, B. et al. (2015). *Como fazer ocupações regulares no espaço público*. São Paulo, A Batata Precisa de Você.
- MORADORES DE PINHEIROS CONTRA A VERTICALIZAÇÃO (2012). Convidam para a Passeata. São Paulo, 26 mar. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gYpchHk9i7w>. Acesso em: 1º fev 2019.
- MUYLAERT, A. (2015). *Que horas ela volta?* Rio de Janeiro, África Filmes, Globo, Gullane Filmes. DVD.
- NOVA BATATA (2011). *À procura de jovens talentos*. São Paulo, 23 mar. Disponível em: <http://novabatata.tumblr.com>. Acesso em: 12 maio 2022.
- OCUPE LARGO DA BATATA (2013). Divulgação do evento. Publicado em: 10/3/2013. Disponível em: [www.facebook.com/events](http://www.facebook.com/events). Acesso em: 12 maio 2022.
- PALMA, S. (2013). Comentário na página Facebook do evento Ocupe Largo da Batata, 1º março. Disponível em: <https://www.facebook.com>. Acesso em: 1º fev 2019.
- PESSOA, L. C. R.; BÓGUS, L. M. M. (2008). Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Cadernos MetrÓpole*. São Paulo, n. 20, pp. 125-139.
- PETRONE, P. (1963). *Aspectos geográficos de um bairro paulistano*. São Paulo, Edusp.
- 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.
- REIS, N. G. (2004). *São Paulo: vila cidade metrópole*. São Paulo, BankBoston.
- RHEINGOLD, H. (2000). *The virtual community: homesteading on the electronic frontier*. Cambridge, MIT Press.
- SANTOS, B. de S. (2015). *Revueltas de indignación y otras conversas*. La Paz, Alice.
- SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. (2015). *Brasil: uma biografia: com novo pós-escrito*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SOBRAL, L. (2015). Ocupação do espaço público. São Paulo, CyberQuilombo, 22 out. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PgXVJeFoA0M>. Acesso em: 17 mar 2017.

- SOBRAL, L. (2016). Batatalab: concurso de mobiliário urbano. Premissas e resultados. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 16, n. 189.01, Vitruvius, abr. Disponível em: [www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/16.189/5978](http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/16.189/5978). Acesso em: 1º abr 2018.
- \_\_\_\_ (2017). Entrevista concedida ao autor do artigo (realizada por meio de Whatsapp, transcrição parcial). São Paulo, em 12 de abril.
- \_\_\_\_ (2018a). Entrevista concedida ao autor do artigo (realizada por meio de Whatsapp, transcrição parcial). São Paulo, em 7 de abril.
- \_\_\_\_ (2018b). *Isso não é um evento. Uma análise sobre a dinâmica de uso dos espaços públicos contemporâneos. Estudo de caso: o Largo da Batata*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. (2004). *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo, Unesp.
- TREZZA, N. (1999). *Largo da Batata: uma proposta de desenho urbano*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- TV CULTURA (2011). Nova Batata. São Paulo, Programa Vitrine, 31 maio. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=Nx4gB\\_A3Rkw](https://www.youtube.com/watch?v=Nx4gB_A3Rkw). Acesso em: 10 fev 2019.
- 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*. Nova Jersey, Princeton University Press.
- WISNIK, G. (2016). Ativismo urbano para uso do espaço público se choca com regressão política. *Jornal da USP*, 6 abril. Disponível em: <http://jornal.usp.br/atualidades/ativismo-urbano-para-uso-do-espaco-publico-se-choca-com-regressao-politica/>. Acesso em: 16 abr 2022.
- ŽIŽEK, S. (2012). *O ano em que sonhamos perigosamente*. São Paulo, Boitempo.
- ZUKIN, S. (2010). *Naked city: The death and life of authentic urban places*. Oxford, Oxford University Press.

Texto recebido em 15/mar/2019  
Texto aprovado em 29/out/2019

# O simulacro participativo: revisão do Plano Diretor de São José dos Campos

The participatory simulacrum: a review  
of the Master Plan of São José dos Campos

Paulo Romano Reschilian [I]  
Fabiana Félix do Amaral e Silva [II]  
Lidiane Maria Maciel [III]

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo evidenciar os conflitos e as disputas no âmbito do espaço participativo durante o processo de revisão do Plano Diretor de São José dos Campos/SP. Neste contexto, verificou-se uma visão ideológica municipal comprometida com a criação de suporte territorial para atração de capitais, que deveria ser legitimada durante a revisão do Plano Diretor. Considerando isso, analisam-se: a formação do espaço participativo institucional, a ação discricionária do poder público municipal para aprovação do Plano Diretor em 2018 e os cenários de resistência à ordem implantada por meio das ações da sociedade civil organizada.

**Palavras-chave:** plano diretor; participação; planejamento urbano; sociedade civil organizada.

## Abstract

*This paper approaches conflicts and disputes in participatory spaces during the review of the Master Plan of the city of São José dos Campos, state of São Paulo, Brazil. In this context, we detected a municipal ideological view committed to the creation of territorial support for attracting capital, which should be legitimized during the review of the Master Plan. Therefore, we analyze the formation of the institutional participatory space, the discretionary action of the municipal government to approve the Master Plan in 2018, and the settings of resistance to the implemented order through actions of the organized civil society.*

**Keywords:** master plan, participation, urban planning, organized civil society.



## Introdução

Este artigo tem como objetivo explicitar os conflitos e as disputas no âmbito dos espaços de participação no processo de revisão do Plano Diretor de São José dos Campos/SP entre os anos 2017 e 2018. O município de São José está localizado na Região Metropolitana do Vale do Paraíba (RMVPLN) e se situa entre os dez maiores Produto Interno Bruto (PIB) do estado de São Paulo, destacando-se por seu parque industrial tecnológico aeroespacial internacionalmente reconhecido. Nos últimos cinquenta anos consagrou-se uma visão de cidade comprometida com a atração de investimentos vinculados a diferentes capitais, entre eles o imobiliário.

Neste contexto, é válido destacar a produção de uma segregação socioespacial que alocou a população mais empobrecida em áreas menos valorizadas e com frágil estrutura urbana, constituindo hoje uma problemática urbana negligenciada pelo próprio poder municipal em espaços como dos debates do próprio Plano Diretor, lei municipal complementar que deve ser elaborada a partir da mobilização popular pelo poder executivo e aprovado pelo poder legislativo. O Plano Diretor, conforme o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001), é o instrumento básico da política de desenvolvimento da expansão urbana, que deve assegurar, aos cidadãos, a justiça social, ser retificado a cada dez anos e, em sua elaboração/revisão, deve-se garantir a participação popular.

As primeiras discussões do Plano Diretor Municipal em São José dos Campos são derivadas ainda da década de 1960. Após 1988, e com a aprovação da lei do Estatuto da Cidade (2001), intensificou-se o debate sobre

a participação da comunidade nas revisões dessa lei. Verifica-se que durante o processo de revisão do Plano Diretor (2017-2018) de São José dos Campos foram construídas estratégias legitimadoras de uma visão de cidade comprometida com a gestão neoliberal dos territórios. Os conteúdos obtidos por meio da participação popular foram enviesados e/ou menosprezados na elaboração da lei em detrimento de interesses de grupos que gerem a cidade. Um simulacro de participação realizou-se no processo.

No entanto, neste mesmo período, houve tentativas de construção de espaços participativos diferenciados daqueles oficiais (oficinas de leituras comunitárias, audiências públicas, etc.). O Fórum Popular de Discussão Urbana apresentou, por exemplo, alternativas de organização política, social e comunitária divergentes daquelas postas pelo poder municipal. Desse modo, aspectos de resistência à ordem urbana neoliberal insurgiram desse espaço. O Plano Diretor de São José dos Campos foi sancionado por meio da lei complementar n. 612, de 30 de novembro de 2018, com o aval de um processo participativo questionável que legitimava a funcionalidade contemporânea das cidades de vocação neoliberal excludente.

Considerando esse contexto, o artigo apresenta questionamentos sobre os limites e as possibilidades da participação popular nos processos de revisão de planos diretores. A metodologia é qualitativa, centrada na análise de materiais publicados pela prefeitura municipal de São José dos Campos em seu portal destinado à publicação do processo; analisam-se os resultados das oficinas de leituras comunitárias, os mapas e os relatórios das audiências e fóruns. Esses documentos foram produzidos pelos técnicos da prefeitura em parceria com o

Ippplan (Instituto de Pesquisa e Planejamento). Consideram-se também relatos descritivos das experiências dos pesquisadores envolvidos na elaboração deste artigo durante os debates de revisão do Plano Diretor e do Fórum Popular de Discussão Urbana.

A reflexão está organizada em três seções: a primeira lança considerações gerais sobre o contexto da urbanização brasileira e da luta pelo direito à cidade; a segunda analisa os espaços oficiais de participação política e decisão em relação às diretrizes do Plano Diretor; e, por fim, são explicitados outros espaços participativos (insurgentes).

## O contexto da urbanização brasileira e a luta pelo direito à cidade

O processo brasileiro de urbanização evidenciou as raízes estruturais da relação entre a formação social e a apropriação do território por setores dominantes da sociedade, o que possibilitou a prevalência da racionalidade patriarcal, patrimonialista e colonialista evidenciada nas obras de autores como Freyre (1932, 1936), Holanda (1936, 1995), Faoro (1958, 1973). A propriedade da terra e sua valorização, como poder e controle sobre a riqueza e a organização do trabalho, constituíram-se em estratégia central da dominação de classes no País, historicamente. A estrutura de estado e, fundamentalmente, do poder judiciário como elemento central da preservação e da defesa da propriedade privada garantiu a produção de cidades segregadas, de privilégios para poucos, amparados na ideia da ordem urbana e, conseqüentemente, na desqualificação

dos setores sociais que não se adequaram ou foram impossibilitados de inserir-se nessa norma e regra.

Há uma ordem econômica que organiza o espaço da cidade e associa-se a uma ordem social que, em princípio, deve corresponder à primeira e vice-versa. Por consequência, aquilo que não se adequa aos parâmetros dessa racionalidade se insere no campo da desordem. A cidade da população trabalhadora, em sua maioria periférica, promove o custo barato da mão de obra de serviços menos qualificados, algo essencial à organização dos setores médios e da elite urbana em especial (Villaça, 1998). Além disso, o processo de industrialização com baixos salários tornou caro, aos trabalhadores, o acesso à terra e a moradia pela via do mercado imobiliário formal, o que ocasionou ocupações e loteamentos irregulares, provenientes de um mercado da informalidade urbana (Maricato, 2001).

Um marco contemporâneo a partir do qual se estabelece a tentativa de analisar a dinâmica urbana brasileira neste trabalho é o Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado no Rio de Janeiro, em 1963. Nesse cenário se evidenciou a problemática habitacional urbana brasileira das grandes cidades. No contexto das reformas de base propostas pelo governo João Goulart, deposto pelo regime militar de 1964-1985, tais pressupostos teriam que aguardar o novo desenho constitucional e do Estado brasileiro em 1988.

No período de redemocratização, a mobilização de diversos setores da sociedade possibilitou a emenda popular que demandou a inserção de capítulo sobre a política urbana na nova Constituição, e, após esforços coletivos e ação parlamentar, foram introduzidos os artigos 182 e 183 na Constituição Federal

de 1988.<sup>1</sup> Ao menos conceitualmente, parecia possível rediscutir os termos do direito à propriedade, regulando-a à vinculação de sua função social, o que pareceu um avanço de consideráveis proporções, tendo em vista serem a propriedade privada e a terra um dos elementos estruturais de nossa formação social e territorial.

No entanto, foi necessário aguardar 13 anos para que fosse sancionada a lei federal n. 10257, de 10 de julho de 2001,<sup>2</sup> que criava o Estatuto da Cidade, que estabelecia como principal instrumento de política urbana, o plano diretor elaborado por meio da participação popular. A institucionalização do Ministério das Cidades, em 2003, a criação e a eleição do Conselho Nacional das Cidades, em 2005, bem como as primeiras conferências municipais, estaduais e nacional da cidade, em 2006, indicavam um novo marco regulatório e de possibilidades de avanço na gestão democrática da cidade e de promoção de justiça socioterritorial. O governo federal por meio do Ministério das Cidades estabelecia a exigência de se aprovarem planos diretores municipais participativos até 2006, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade.

Tendo em vista a herança pouco democrática e inibitória à participação popular nas discussões e decisões sobre os destinos da cidade, o Conselho Nacional das Cidades aprovou, entre outras, as resoluções 25 e 34, que parametrizam formas mais garantidoras de participação social no planejamento e gestão das cidades. Decorridos 21 anos da aprovação do Estatuto da Cidade e, estando a maioria das cidades no início da vigência da primeira revisão dos planos diretores de 2006, poucos avanços e poucas transformações foram observados nas cidades brasileiras que se inseriram

nesse processo. Raros foram os instrumentos que incidiram sobre imóveis ociosos e vazios urbanos que se consolidaram nesse período. O aumento de empreendimentos de habitação social e loteamentos irregulares ainda se mantém na racionalidade do urbano contemporâneo no Brasil, além de outra amplificação: loteamentos fechados de alto e médio padrão e áreas de investimento para as práticas rentistas que asseveram verticalização em determinados vetores de valorização imobiliária, evidenciando claramente o conceito de Villaça (1998), no qual configura a produção social do “perto” e do “longe”.

Cabe ressaltar que, do ponto de vista da gestão democrática da cidade por meio de processos de participação popular na revisão ou formulação, os planos diretores municipais apresentaram índices inferiores aos desejáveis no que concerne à constituição de instâncias deliberativas. De acordo com a análise de Santos Junior (2007), no primeiro levantamento sobre efetivação de planos diretores em 1684 municípios brasileiros, apenas 24% dos municípios – 362 Planos – foram participativos; em 64% dos municípios – 951 Planos –, os processos de elaboração do Plano não foram participativos. Destacam-se, ainda, 11% de situações – 174 Planos – nas quais houve divergências entre gestores e representantes da sociedade civil quanto ao caráter participativo do processo. Em 2007, criou-se a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos para promover a avaliação dos processos realizados até então e para organizar ações de capacitação por meio das diretrizes do Ministério das Cidades e de uma rede de pesquisadores e agentes sociais.

Ainda que identificado um déficit democrático inerente aos processos de participação no País, a existência do Conselho Nacional das Cidades e os ciclos de realização de Conferências Municipais das Cidades ocorridos até 2016 ainda se apresentavam como possibilidades de debates diante das cada vez maiores assimetrias entre as demandas e anseios populares e a postura alinhada dos poderes públicos locais com as agências multilaterais e o capital financeiro e imobiliário.

Em 2016, derivada do *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff, a inflexão do governo federal passa a operar a desconstrução do processo de participação da sociedade e em especial a participação popular nos debates públicos, incluindo os da cidade, deixando de promover a Conferência Nacional das Cidades, em 2016, e esvaziando o Conselho Nacional das Cidades. A situação assevera-se a partir de 2018, quando o governo federal passa a adotar posturas e medidas antidemocráticas no que se refere às possibilidades de participação da sociedade civil organizada na gestão e discussão de políticas públicas e temas de interesse nacional e coletivo. É, nesse cenário, que o Plano Diretor do município de São José dos Campos foi discutido e aprovado.

### São José dos Campos: contexto local-global

O processo de transformação da ordem urbana do município de São José dos Campos está intimamente ligado à constituição de elementos estruturadores do espaço e à instalação de instituições estratégicas de pesquisa e controle militar do espaço terrestre e aéreo a partir dos anos 1950 (Souza, 2008). E, ainda,

desdobramentos determinantes, resultantes da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), tornaram São José dos Campos um polo para a atração de unidades fabris e tecnológicas de vinculação internacional, incluindo um rápido aumento de setores de classes médias e alta, trabalhadores qualificados e executivos exigentes de melhor oferta de habitação, serviços, lazer e qualidade de vida, entre outras.

A posição territorial estratégica do município de São José dos Campos (eixo São Paulo-Rio, eixo Campinas-litoral norte-porto de São Sebastião) bem como a existência de setores de tecnologia e inovação com mão de obra qualificada permitiram vislumbrar oferta de um mercado imobiliário de investimento rentista e propagador de uma vocação de empreendedorismo urbano decisivo para o ordenamento da cidade.

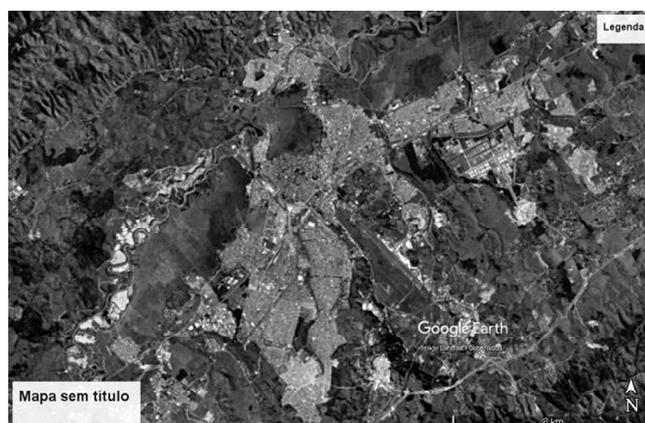
A atração de investimentos gerou novos postos de trabalho, e novos discursos sobre a cidade assim como ampliaram-se os fluxos migratórios de diferentes qualidades já presentes na Região. Dentre a população que chegou à cidade, destacam-se, em origem, aqueles que migraram dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Bahia; e, acompanhando a redistribuição de população no estado de São Paulo, é significativa a entrada de população vinda das Regiões Metropolitanas de São Paulo, de Campinas e das cidades próximas a São José dos Campos, tais como Jacareí, Taubaté, Guaratinguetá, Caraguatatuba (Maciel, Gomes, Becceneri, 2020). Os Censos Demográficos de 1980, 1991, 2000 e 2010 apresentaram dados significativos da evolução da população de São José dos Campos. Em 1980, eram 285.587; 1991, 439.231; 2000, 538.298; e 2010, 629.106 mil habitantes. As estimativas

do IBGE apontavam que, em 2020, a população joseense já ultrapassaria 720 mil habitantes. Esses números indicam uma pressão direta na disposição de terras para moradia.

Desse modo, com o aumento significativo da população – “necessária” ao desenvolvimento econômico da cidade –, a demanda por habitação popular cresceu significativamente. A expansão do perímetro urbano deu origem a bairros criados na ânsia da especulação imobiliária, muitos dos quais

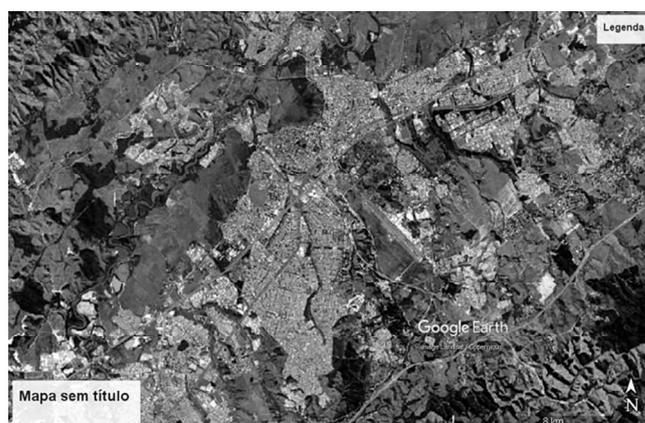
permanecendo irregulares durante muitos anos. A terra urbanizada não estava acessível pela via do mercado imobiliário formal aos novos moradores. As Figuras 1 e 2 evidenciam o processo de expansão do perímetro urbano, tomando-se 1996, como etapa inaugural da construção do anel viário de São José dos Campos, constitutivo de um sistema macroviário, cujo aporte financeiro contou e conta com investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Figura 1 – Malha urbana, município de São José dos Campos (1996)



Fonte: Google Earth, acessado em 12 março de 2019.

Figura 2 – Município de São José dos Campos (2016)

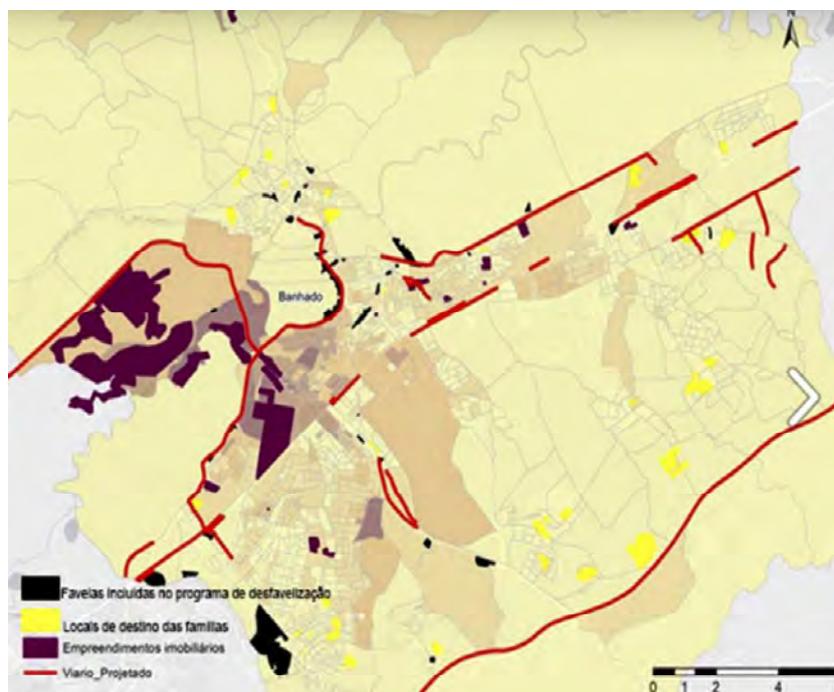


Fonte: Google Earth, acessado em 12 março de 2019.

Observa-se, nas imagens datadas de 1996 e 2016, respectivamente, a tendência de espraiamento sul/sudeste/leste (habitação de interesse social, loteamentos populares, loteamentos irregulares), bem como o crescimento do vetor centro-oeste (maiores investimentos imobiliários em prédios de apartamento e loteamentos fechados no extremo oeste). A Figura 3, elaborada por Zaratine (2016), sintetiza a ampliação do anel viário, o crescimento de empreendimentos imobiliários, as remoções de assentamentos subnormais/loteamentos clandestinos e a destinação de população de baixa renda oriunda desses assentamentos para conjuntos habitacionais periféricos.

Nesse sentido, no contexto da expansão capitalista de escala transnacional, as perspectivas do planejamento neoliberal e de direcionamento de fluxos de capital para o setor de infraestrutura e empreendimentos imobiliários tornaram a cidade de São José dos Campos atraente a investimentos dessa ordem. Ressalta-se, desse modo, que mais especialmente a partir de 1996 se planejaram e se prepararam as bases que levaram à segregação socioespacial, por meio de sistema macroviário, remoção de favelas, loteamentos fechados e verticalização no eixo centro-oeste, proliferação de loteamentos irregulares leste e norte. Torna-se notória a identificação do que Villaça

Figura 3 – Ampliação do anel viário – 2016



Fonte: Zaratine (2016).

(1998) denominou produção social do “perto” e do “longe” na constituição do sistema macroviário e da consolidação do vetor centro-oeste da cidade.

O plano de erradicação de favelas e de construção ampliada do sistema macroviário associado aos investimentos em áreas de valorização imobiliária estruturaram as bases possíveis do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 2006, com revisão no período 2016-2018. Nesse sentido, a análise de Maricato (2019, p. 3) confirma-se:

Alinhados ao primado do rodoviarismo e do mercado imobiliário dirigido para poucos, os governos municipais promoveram, com a ajuda da flexibilização da regulação fundiária, um radical espraiamento urbano, em especial nas cidades de porte médio, aumentando os custos da urbanização, favorecendo a especulação com terras, ampliando as viagens diárias. Essa dinâmica lançou os trabalhadores de baixa renda para a periferia da periferia, em bairros resultantes da autoconstrução ou de conjuntos habitacionais de promoção público/privada, altamente subsidiados.

Consolida-se o ordenamento territorial que consagra níveis de segregação socioespacial bastante evidenciados na materialização dos espaços da cidade desigual no que se refere ao direito à cidade e à promoção de justiça socioterritorial. Assim, simultaneamente aos processos de contínua estruturação de uma visão de cidade de inovação, da tecnologia, atrativa aos investimentos de capital, sucessivas reformas administrativas foram sendo implementadas, amplificando a perspectiva empreendedora como vocação da cidade (Souza e Reschilian, 2018). Verifica-se, então, que a perspectiva de pensar planejamento urbano

participativo e democrático é limitada pela própria estrutura que hoje se apresenta. Entre os anos de 2016 e 2018 ocorreu, em São José dos Campos, a revisão do Plano Diretor, cuja forma de construção e as consequentes reações serão tratadas a seguir.

## Ensaio de participação popular: a construção de espaços participativos oficiais

O Estatuto da Cidade, lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, define as diretrizes gerais da política urbana e, em particular em seu artigo 40º, apresenta as definições do Plano Diretor: “aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”; e, no seu quarto parágrafo, cita-nos a necessidade das esferas participativas no seu processo de definição.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. (Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001)<sup>3</sup>

Desse modo, segundo Ribeiro e Cardoso (2003, p. 93), “A tarefa de planejar a cidade passa a ser função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade [...] A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana”. No entanto, o entendimento do que sejam a participação e a maneira como ela se efetiva pode ser controverso. O atual Plano Diretor

de Desenvolvimento Integrado do Município de São José dos Campos foi aprovado em 30 de novembro de 2018 e, conforme exigência do art. 40, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade, foi revisado com a participação pública e social, que “elaborou”, “colaborou”, “fiscalizou” o processo.

Em São José dos Campos, o rito do processo de Revisão do Plano Diretor contou inicialmente com a instituição do Conselho Gestor<sup>4</sup> – órgão colegiado, integrado por representantes do poder público municipal e da sociedade civil, de natureza temporária, que cumpriu as funções de acompanhar e discutir o processo de revisão do plano junto à Secretaria de Urbanismo e Sustentabilidade e à equipe técnica da empresa contratada –, o Ipplan e a equipe técnica da própria prefeitura municipal. Na equipe, conta-se também com a formação de uma equipe universitária voluntária.

O processo de participativo realizou-se por meio de: oficinas de leitura comunitária, fóruns de discussão por regiões, fórum final de debates das propostas e rodas de conversas (no distrito de São Francisco Xavier) e audiências públicas. Nesses momentos, de maneira geral, observou-se que foi resguardada, à população, uma possibilidade “passiva” de atuação nas decisões do Plano Diretor, o que elucida uma dimensão inconclusa e simulada de participação.

Para Maffesoli (1984), o simulacro, enquanto categoria de pensamento, refere-se àquilo que não remete a um modelo original, àquilo que não busca se lançar para além das aparências, a fim de atingir a essência. A noção de simulacro deve ser entendida como uma construção artificial destituída de um modelo original e incapaz de se constituir ela mesma como modelo original.<sup>5</sup> Nesse sentido,

considerando os instrumentos legais participativos, as oficinas de leitura comunitárias foram, inicialmente, os espaços privilegiados para o ensaio artificial de participação, seguidos pelos fóruns e audiências. O desenho metodológico e os resultados publicados indicam como os espaços participativos são marcados por hierarquias da ordem estrutural da gestão pública.

### Oficinas de leitura comunitária, fóruns e audiências públicas

Em respeito ao artigo 40, parágrafo 4º, do Estatuto da Cidade e como forma de promover a participação da “sociedade”, a prefeitura de São José dos Campos, ainda em 2017, convocou a população para uma rodada de oficinas de leitura comunitária, realizadas de maneira segmentada por região, centro, sul, sudeste, norte, leste e zona rural norte – Bonsucesso, São Francisco Xavier; foram realizadas 19 oficinas de Leituras Comunitárias. O objetivo delas era “identificação da realidade enfrentada pelos munícipes em cada região, para que se possa auxiliar no diagnóstico do município, como base para a elaboração de proposta para a revisão do Plano Diretor” (Ipplan, 2017, p. 6). Segundo o levantamento do relatório final: 843 pessoas estiveram presentes, a média de participação de cada oficina foi de 44 pessoas e o maior índice de participação foi na região central.

A metodologia foi definida pelo Ipplan e pela prefeitura municipal de São José dos Campos, e o rito seria efetuado pelo oficineiro, consistindo na formação de Grupo de Trabalho que deveria discutir temas pré-selecionados pela equipe responsável. As categorias prioritárias foram: *segurança e defesa do cidadão*,

*saúde, educação, mobilidade, economia rural, esporte e lazer, comércio e serviços, social e cultural, infraestrutura, paisagem e ambiente, trabalho e renda, habitação* e outros.

Os temas foram representados por adesivos colantes, utilizados pelos participantes para apontar no mapa, também fornecido na oficina, a problemática vivenciada no bairro ou na região. Os participantes também recebiam uma ficha em que questões eram colocadas: “Com base no que foi apresentado e na sua vivência, que dificuldades podem ser destacadas na Região?”; “Quais aspectos positivos podem ser destacados na sua região?”; “Desses aspectos levantados, quais os cinco impactam mais na qualidade de vida de sua região?”; e, por último: “Que contribuições podem ser dadas relativas às outras regiões da cidade?”. Abaixo das questões, havia ainda três orientações: 1) seja específico na descrição, indicando bairro, rua, ponto de referência que auxilie o entendimento da resposta; 2) escreva suas respostas em tópicos; e 3) marque os lugares no mapa. Para registrar formalmente a execução do processo participativo, havia uma lista de presença que foi assinada pelos participantes. Havia uma argumentação, por parte dos técnicos-moderadores, que a atividade ofereceria uma perspectiva qualitativa da realidade social dos territórios joiense.

Por parte dos proponentes das oficinas de leitura comunitária, havia certa preocupação em registrar observações variadas dos moradores sobre as dificuldades que impediam o desenvolvimento local. No entanto, a avaliação do documento publicado no site do Plano Diretor, com todas as indicações realizadas pela população, ou seja, os dados brutos, quando comparada com as análises realizadas pelo Ipplan, no documento “Relatório das Oficinas”

das reuniões de 2/10/2017 a 31/10/2017, demonstra que os temas pré-selecionados pela metodologia proposta foram aqueles que sobressaíram na visão dos “participantes” e nas análises dos técnicos.

Assim, anteriormente à execução das oficinas, já haviam sido selecionados os temas privilegiados. Desse modo, paira sobre nós a dúvida sobre qual necessidade de chamar a população para a discussão da problemática vivida no nível local, se os temas prioritários, considerados para a elaboração do texto final do Plano Diretor, já haviam sido selecionados pela Equipe de realizadores da Revisão do Plano Diretor. A Figura 4 apresenta uma fotografia de divulgação.

A partir de uma análise dos conteúdos do documento referente ao Relatório das oficinas de 2017, o que se evidencia, no primeiro ensaio de devolutiva e análise dos dados feito pela equipe técnica, foi, em primeiro lugar, uma tentativa de legitimação dos procedimentos por meio de uma descrição apurada do método utilizado como o mais adequado à participação popular. A objetividade do processo é descrita minuciosamente: desde a elaboração a partir de uma experiência técnica, não “ideológica”, até as formas de divulgação e chamada da população à participação. Assim, não devem restar dúvidas, ao leitor, de que o processo de participação foi estimulado e gerenciado de forma correta pelo Ipplan/PMSJC. E, ainda, a metodologia para execução das oficinas foi revisada e aprovada pelo Conselho Gestor, composto por representantes de diversos segmentos da sociedade civil.

O segundo aspecto que chama a atenção é a utilização de estratégias de legitimação do processo e do documento a partir do argumento da “seriedade” dos técnicos; são inúmeras

Figura 4 – Oficinas de leitura comunitária (2017)



Fonte: PMSJC/SP. Plano Diretor.

as vezes em que é citada a importância da presença da universidade na execução das oficinas. Isso se apresenta como uma estratégia de aumento do capital simbólico, legitimador do processo, nos termos definidos por Bourdieu (1989). Os técnicos selecionados possuíam formação nas áreas de geoprocessamento, engenharia de produção e, majoritariamente, em arquitetura e urbanismo. Observa-se que nenhum deles tinha, em seus currículos, conhecimentos relacionados às metodologias qualitativas de coleta e análise de dados.

O documento organiza de forma textual e gráfica a incidência dos conteúdos já pré-determinados pelos adesivos temáticos. A análise que os técnicos julgam ser “qualitativa” recupera apenas a frequência dos temas pré-selecionados, e não se baseia verdadeiramente nos princípios qualitativos aplicados ao planejamento urbano, que devem recompor processos conflituivos do tecido urbano. E, ainda, comete-se um equívoco conceitual

ao se afirmar que metodologias qualitativas recuperam a “qualidade das informações”, quando sua preocupação original é a recuperação de sentidos e processo, expondo a profundidade das questões. “É o estudo em amplitude e em profundidade, visando à elaboração de uma explicação válida para o caso” (Martins, 2004, p. 295).

Os fóruns de discussão por regiões foi o segundo momento da participação popular no processo de revisão do plano diretor e teve como objetivo: discutir a proposta do plano diretor divulgada pela PMSJC em abril/2018, compreender a percepção do cidadão e quais são seus consensos e dissensos dentre os temas da proposta.<sup>6</sup> Vale salientar que se reproduziram os mesmos procedimentos que incidem em uma participação popular inconclusa e simulada, presentes na etapa anterior, no que se refere tanto ao aspecto metodológico do rito, quanto à proposta de análise dos resultados da participação.

Em relação ao conteúdo, observa-se que a “Proposta do Plano Diretor” deveria correlacionar a leitura técnica e a leitura comunitária, o que não faz. Ao analisar o material, chama a atenção uma predeterminada orientação para política de ordenamento territorial que pouco incorpora as dimensões tratadas nas leituras comunitárias, a saber: a proposta geral de macrozonas (consolidação, estruturação e ocupação controlada); áreas de desenvolvimento estratégico e um eixo nomeado de centralidades urbanas.

Avalia-se que a metodologia proposta para fóruns de discussão por regiões apresentou uma divisão de narrativa pouco aberta ao diálogo e ao debate. A equipe técnica apresentava a proposta do plano diretor em 30 minutos e, na sequência, iniciava o que nomeou de “contribuições orais, debates, discussões e apontamentos acerca do tema exposto”; havia também a possibilidade de serem protocoladas propostas por escrito.

No entanto, o que se observou foi uma fala técnica superficial sobre uma proposta que demandaria um tempo maior de explanação e que deveria garantir maior interlocução da sociedade no processo. A participação da sociedade enquanto narrativa isolada pouco tem a contribuir para um efetivo processo participativo. Nas análises dos fóruns as falas são incorporadas na íntegra, porém de maneira descritiva, sem abrir possibilidades para um diálogo ou mesmo para um contraponto com a proposta anteriormente exposta. Nesse sentido, repete-se a análise que recupera a frequência dos temas (foram selecionados 15 temas a partir do caderno de propostas do plano diretor) e que se distancia de um debate apto a recuperar o processo de elaboração da proposta e, fundamentalmente, justificar

e expor, para os participantes, quais aspectos motivaram a construção de tais diretrizes de ordenamento territorial.

No documento de análise, nomeado “Relatório dos Fóruns Regionais de Discussão da Proposta do Plano Diretor realizados de 5/5 a 16/5/2018”,<sup>7</sup> também é exposto que, no processo de análise dos fóruns, foram agregados quatro temas aos quinze anteriormente expostos. Notou-se que três deles versavam sobre as incongruências presentes na metodologia do processo participativo, que são: metodologia do fórum; metodologia do plano diretor e participação popular. O relatório apresenta todas as manifestações e expressões dos participantes, no entanto, mais uma vez de maneira quantitativa e que revela uma condução do rito que promove uma participação inconclusa e simulada.

Já, o fórum final de debates das propostas,<sup>8</sup> segundo as informações que constam dos documentos oficiais, teve como objetivo “promover uma devolutiva objetivando a validação da proposta com a participação popular, antes da elaboração do Projeto de Lei que será apresentado em Audiências Públicas”.<sup>9</sup> A proposta de metodologia partiu de uma sistematização dos 15 temas, anteriormente apresentados, em três grandes eixos, a saber: Eixo A – ordenamento territorial; Eixo B – mobilidade urbana; Eixo C – modelos de desenvolvimento urbano e rural.<sup>10</sup>

Na análise da metodologia, mais uma vez, observou-se um distanciamento entre uma proposta previamente concebida e pouca aberta ao diálogo e um espaço possível para interlocução dos participantes. Ainda que, durante o debate realizado no espaço dos eixos, tenha ocorrido a síntese das principais propostas populares e/ou questionamentos e dúvidas

sobre a proposta apresentada pela prefeitura, no momento resguardado para o debate o encaminhamento foi a leitura das sínteses, sem nenhuma possibilidade de debate, ou seja, uma leitura final de "consensos", incorporada ao relato sem deliberar sobre pontos que eram totalmente opostos em alguns casos. Ao observar os relatórios de análise das etapas de participação popular, fica evidente seu caráter arduo, pois todas as manifestações são incorporadas ao relatório apenas de maneira descritiva e nada problematizadora. Ainda vale apontar que a participação popular durante todo processo procurou questionar o processo metodológico, e essas expressões estão presentes nos relatórios; no entanto, foi quase nula a incorporação delas no processo de revisão do plano.

Por fim, as audiências públicas (total de 9) mantiveram as orientações metodológicas, ou seja, a equipe técnica num primeiro momento apresentava a proposta final do plano diretor e, no segundo momento, abria para a participação da população; as observações, no entanto, eram apenas anotadas e respondidas posteriormente de forma textual e publicadas no site da prefeitura. A proposta de plano diretor foi encaminhada à Câmara Municipal, em julho de 2018, e aprovada em 30 de novembro do mesmo ano (Lei complementar n. 612). Reafirma-se, pela análise, que as instâncias participativas foram respeitadas, a participação ocorreu de maneira orquestrada, mas não se efetivou na letra da lei.

Na análise desse processo de participação popular, vale destacar o papel do conselho gestor e da câmara técnica, visto que as metodologias e os calendários do processo foram deliberados e debatidos nesses espaços. O debate sobre a participação efetiva da sociedade

no processo da revisão do plano diretor foi tema central de reuniões, assim como de manifestações e documentos protocolados por diferentes setores representados nesse conselho. As colocações apresentadas salientaram: as incongruências das metodologias, que não foram abertas ao debate, e do mapeamento dos conflitos; a elaboração de um plano realizado pelos técnicos da prefeitura, sem incorporar as propostas e as problemáticas apresentadas pela população; a ausência efetiva de um espaço deliberativo no formato proposto e orientado no art. 10º da resolução n. 25, de 18 de março de 2005, que previa a realização de plenárias para a escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade para a votação das propostas.

## Por uma leitura não hegemônica e extraoficial da cidade

Avritzer (2008), ao analisar aspectos das instituições participativas surgidas na democracia brasileira, aponta três elementos que são determinantes para compreender a efetividade da participação: a forma como a participação popular organiza-se, a atitude como o Estado relaciona-se com a participação e a maneira como a legislação exige do governo a implementação da participação.

Segundo o autor, ao contrário dos orçamentos participativos, os espaços de participação promovidos pelos planos diretores municipais não iniciam o processo de deliberação política, mas, pelo contrário, finalizam um processo já iniciado no âmbito do próprio Estado. Em relação ao processo de partilha de poder, a proposta dos planos diretores

municipais envolve mais atores sociais, porém, sua relação é com uma decisão tomada anteriormente pelo Estado. Nesse sentido, as pautas e as leituras urbanas são proposições que antecedem os espaços de participação e têm a legitimidade do corpo de técnicos da municipalidade e/ou contratados.

Do exposto, as discussões que envolvem o planejamento urbano participativo no âmbito das normativas do Estatuto da Cidade e das experiências de participação dos planos diretores municipais, evidenciam alguns limites da sua aplicabilidade, relacionados a uma estrutura da participação inconclusa por sua natureza não deliberativa e legitimada apenas pelas leituras de técnicos e à criação de espaços de representação não paritários à realidade da sociedade e dos processos de exclusão. Contudo, contemporaneamente, tem se evidenciado o papel desempenhado pelas ações coletivas (organizadas) que trazem ao debate um discurso e uma prática contra-hegemônica, apresentando resistências e questionando a ordem estabelecida.

## O ativismo urbano contemporâneo e a discussão do urbano

Segundo Oliveira (2014), com o esvaziamento das possibilidades de atendimento à justiça social e à garantia dos direitos humanos, a demanda política das classes subalternizadas age no sentido de construir espaços de expressão próprios. O autor cita como exemplo as iniciativas territoriais periféricas e os processos de mídias radicais e comunitárias; pontua também que, ao mesmo tempo que eles atuam num ativismo urbano, buscam construir a representação em espaços participativos institucionais.

Um ativismo que se manifesta não especialmente por táticas e estratégias de ganhos institucionais, mas principalmente pela disseminação de novas atitudes que simbolizam valores, pelo desejo de expressar-se por se e sem intermediações e pela construção de arranjos táticos pontuais que possibilitem a construção de novos espaços para as suas manifestações. (Ibid., p. 106)

O autor avalia, ainda, que os sujeitos sociais, envolvidos nesses ativismos, atuam com uma consciência crítica e coletiva dos mecanismos institucionais que os exploram e, portanto, fazem uma pressão constante e exercem a vigilância. Nesse sentido, os estudiosos que se dedicam à construção de uma leitura mais ampla e reflexiva sobre as novas dimensões de ativismos urbanos no Brasil, a partir das jornadas de 2013, trazem para o debate a rediscussão dos parâmetros atuais do direito à cidade, numa releitura do termo cunhado por Lefebvre (2001).

Harvey, em *As cidades rebeldes* (2014), estabelece a crítica aos conceitos individualistas vinculados à propriedade e à lógica do mercado hegemônico. O autor apresenta uma rediscussão do conceito de direito à cidade, ao evidenciar a importância do direito coletivo e humano no processo de urbanização.

Holston, em seu artigo “Rebeliões Metropolitanas e Planejamento Insurgente no século XXI” (2016), considera que as alternativas que surgiram da própria produção da vida cotidiana urbana dos manifestantes apresentam a possibilidade de constituição de uma cidadania urbana insurgente e, portanto, capaz de pensar novas formas de democracia direta e de ampliar o campo de discussão do planejamento urbano, o que ele nomeia de planejamento urbano insurgente.

Silva e Oliveira (2017), na reflexão sobre as periferias da cidade de São Paulo, evidenciam que a discussão sobre o direito à cidade ultrapassa o debate clássico do acesso aos frutos da produção e do espaço, como o acesso à moradia, à saúde e à cultura. Avaliam que esses grupos, no processo de compreensão dos sistemas que os oprime e os explora, incorporam, em suas lutas, os direitos humanos e igualitários e, portanto, a capacidade de legitimação de seus grupos, ao produzir suas próprias percepções políticas, sociais e culturais sobre e para a cidade.

No entanto, Merklen (2005) aponta que essa nova maneira de fazer política sob o ponto de vista das associações populares enfrenta a tensão entre a situação e o projeto, ou seja, entre as urgências determinadas pela miséria e a reivindicação social e institucional de direitos. Nesse cenário, salientamos a importância das universidades e da defensoria pública como agentes fundamentais no apoio aos movimentos sociais. Destacamos o papel das universidades e grupos de pesquisadores que desenvolvem um trabalho extensionista, ao promover, além de uma assessoria técnica clássica, também um processo colaborativo e comunitário de formação técnico-política.<sup>11</sup> Essas ações e projetos têm garantido uma legitimidade técnica aos processos de resistência, assim como a consolidação de espaços de denúncia e visibilidade das lutas sociais.

No caso do papel desempenhado pela defensoria pública, é importante compreender os processos que permitiram uma ampliação das possibilidades de acesso à justiça para os

movimentos sociais. Para Santos (2018), nos últimos anos, a principal novidade relacionada aos problemas de acesso à justiça foram a expansão e fortalecimento institucional da defensoria pública. O autor dá especial atenção às mudanças no seu modelo institucional, sobretudo com a lei complementar n. 132, de 2009, que favoreceu a relação da instituição com os movimentos sociais, e aponta com destaque três mudanças: 1) a atuação da defensoria pública em conflitos coletivos próprios de movimentos sociais, que possibilitou ampliar a ação dos conflitos individuais, uma vez que se entende que estes são muitas vezes expressão de um conflito coletivo; 2) o fortalecimento dos movimentos sociais no âmbito do processo de formação; e 3) a educação em direitos. Segundo o autor, essas ações da defensoria, além de fortalecer a atuação política cotidiana dos movimentos sociais, criam uma relação mais horizontal e de autonomia entre a instituição e os movimentos sociais; a possibilidade da instituição de desenvolver formas extrajudiciais de atuação sobre as demandas dos movimentos sociais, tais como: mediação de conflitos, celebração de termos de ajustamento de conduta, participação em conselhos que discutem políticas públicas e assessoria jurídica em sentido amplo. O que nos interessa analisar são dois aspectos dessa dimensão. O primeiro, como essas novas estruturas têm construído um novo *modus operandi* de fazer e pensar a política, ao apresentar outras formas de organização e formação; e o segundo, como essas mesmas estruturas podem ressignificar os espaços institucionais de participação.

## Fórum popular da discussão urbana de São José dos Campos: alternativas ao pensamento hegemônico

O campo de debates sobre o urbano em São José dos Campos, em 2018, girou em torno do processo de revisão do plano diretor. A participação das lideranças populares das periferias da cidade foi significativa ao promover as discussões sobre as questões da regularização fundiária e urbanística, em contraposição ao discurso dominante/hegemônico da cidade dos negócios e da tecnologia. Nesse sentido, vale destacar o processo de formação dessa frente de ação que contou também com a participação e o apoio da defensoria pública e de grupos de investigadores de universidades locais e regionais.

Nesse sentido, iniciou-se, em março de 2016, a I Jornada de Discussão Urbana (Figura 5), espaço que surgiu por demanda das lideranças populares sob organização da defensoria pública do estado de São Paulo e com o apoio técnico dos pesquisadores das universidades, especialmente a Universidade do Vale do Paraíba (Univap) e a Universidade de São Paulo (USP). Foi um processo inicial de capacitação para o debate sobre a cidade em três etapas: num primeiro momento, foram apresentadas as dinâmicas urbanas existentes na cidade e a compreensão dos processos desiguais delas acarretados; em seguida, levantaram-se dados sobre a legislação urbana; e, por último, elaboraram-se leituras sobre as potencialidades e os problemas analisados por regiões da cidade.

Figura 5 – Jornadas de discussão urbana – 2017



Fonte: acervo da pesquisa.

Esse processo de formação alcançou um dos resultados esperados, ao contar com a participação expressiva do grupo de lideranças na VI Conferência da Cidade, que aconteceu meses depois, nos dias 1º e 2 de julho de 2016. Nessa conferência, uma das questões colocadas em debate foi a necessidade de retomar a discussão da revisão do plano diretor que estava sendo negligenciada pela gestão, ao dar especial atenção ao debate sobre a Lei de Zoneamento; como resultado desse processo, foi constituído o conselho gestor do plano diretor.

Em julho de 2017, com o intuito de construir um espaço mais amplo de debate e de constituição da resistência, foi instaurado, o fórum popular da discussão urbana, por iniciativa de moradores das cinco regiões da cidade envolvidas nos processos de regularização fundiária. Esse fórum contou com o apoio da defensoria pública do estado de São Paulo e das instituições de ensino Universidade do Vale do Paraíba (Univap) e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), atores que têm acompanhado os espaços de discussão e a formação dessas lideranças, contando com reuniões e debates junto à comunidade dos bairros. Em novembro de 2017, o mesmo grupo inicia a II Jornada de Discussão Urbana: regularização fundiária e cartografia colaborativa, que promoveu uma formação técnico-política sobre a questão da regularização fundiária e, posteriormente, um mapeamento crítico e colaborativo sobre os principais conflitos urbanos existentes na dinâmica da cidade.

Esse grupo participou ativamente de todos os espaços de discussão promovidos pela municipalidade. Nesse processo de participação e formação, foi possível identificar cinco grupos de estratégias do fórum da discussão urbana<sup>12</sup>

que demarcaram uma ação contra-hegemônica às ações da gestão municipal na condução do simulacro da participação e, portanto, capaz de trazer à tona outras formas de organização política, social e comunitária.

1 – Processos formativos de suas lideranças e comunidade, ao promoverem um reconhecimento crítico e territorial dos reais conflitos urbanos, identificando suas causas, os agentes e os processos desiguais gerados. Evidenciou-se um domínio da leitura técnica e política dos conflitos, o que demonstra uma autonomia na compreensão dos processos de opressão e exploração que a população tem sofrido. Esta situação aconteceu primeiramente na etapa das jornadas de discussão urbana (2016 e 2017), pela construção coletiva e comunitária do mapeamento dos conflitos, e, posteriormente, numa releitura crítica do material das oficinas comunitárias de 2/10/2017 a 31/10/2017, o que o corpo técnico do município propositadamente não fez, pois adotou como metodologia a individualização dos problemas, tratando conflitos estruturais como demandas individuais.

2 – Outro dado importante foi a análise pontual das reais estruturas de dominação que atuam e interferem nas problemáticas territoriais dos grupos sociais, ao darem prevalência para a questão da regularização fundiária e urbanística que foi desconsiderada nas propostas da gestão municipal. Nesse processo, o aspecto mais importante foi a formação das redes de resistências e reconhecimento, quando os grupos identificaram os mesmos processos de exclusão.

Vale destacar que, ao tratar de regularização fundiária e urbanística, ressaltamos, como Souza (2018, p. 38), que,

A regularização fundiária, em sua definição original, congloba, portanto, um leque de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, todas ostentando igual status de relevância, não podendo ser conduzida apenas sob a ótica de priorização da concessão de títulos de posse ou propriedade, conforme operou a Lei de Regularização Fundiária recentemente promulgada.

3 – Ocupação dos espaços institucionais, como as audiências públicas, apresentando e pontuando seu discurso contra-hegemônico, ao definirem pontos centrais para a discussão da regularização fundiária e urbanística, o que evidenciou uma leitura técnico-política. Evidenciam-se dois momentos significativos da experiência que caracterizam a dimensão técnico-política. O primeiro refere-se à participação ativa das lideranças em todos os espaços de participação oficial que aconteceram nas regiões da cidade, ao apresentarem e protocolarem quatro pontos centrais que evidenciam os conflitos estruturais da produção do espaço negligenciados pela gestão municipal:

- regularização fundiária e urbanística, com um cronograma de execução;
- transformação de áreas de loteamentos irregulares em Zona Especial de Interesse Social (Zeis);
- mobilidade urbana: priorizar transporte público e ciclovias; pensar calçadas para pedestre; e regulamentar alternativas para os locais nos quais o transporte público é pouco acessível;
- vazios urbanos nos loteamentos irregulares sejam destinados a cumprir a função social da propriedade.

O segundo foi na ocasião da última audiência pública do plano diretor, na qual lideranças e comunidades dessas áreas, grupos culturais e pesquisadores ocuparam a plenária e colocaram em debate as incoerências da proposta institucional, portanto, legitimando outras narrativas. A Figura 6 expõe o princípio democrático que norteou a mobilização coletiva.

4 – Promoção de espaços alternativos de discussão e debate em duas ocasiões. A primeira oportunidade foi a organização conjunta entre o Fórum Popular do Vale do Paraíba<sup>13</sup> e a defensoria do estado de São Paulo de um debate público intitulado “Visões de Cidade” (Figura 7), com a participação de lideranças sociais e representantes das universidades locais e da gestão municipal. A proposta do evento era promover um debate sobre as visões de cidade existentes tanto no âmbito da gestão pública como no das dimensões da sociedade civil. A segunda oportunidade de construção de espaços de diálogos foi a realização de audiência pública do plano diretor: “Por uma cidade justa e democrática”, promovida pelo fórum popular do plano diretor com o Movimento Somos Parque Bethânia<sup>14</sup> e a defensoria pública do Estado de São Paulo. O evento contou com a participação do representante do Núcleo de Habitação e Urbanismo da defensoria pública do estado de São Paulo, Rafael Negreiros, além de representantes do legislativo, professores e estudantes universitários e dos já mencionados movimentos sociais e lideranças comunitárias. Como resultante do evento, deliberou-se pelo encaminhamento de uma proposta de emenda popular, à câmara dos vereadores do município de São José

Figura 6 – Cartaz da audiência pública, em 2018



Fonte: acervo da pesquisa.

Figura 7 – Cartaz de divulgação da jornada de discussão urbana



com as participações

Marcelo Pereira Manara  
Secretário de Urbanismo e Sustentabilidade PMSJC

Luiza Lins Veloso  
Coordenadora do Núcleo de Habitação e Urbanismo  
Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Paulo Romano Reschilian  
Docente e pesquisador Planejamento Urbano e Regional UNIVAP

Coletivo Fórum Popular de São José dos Campos

Dia 2 de março de 2018 - 19h00  
Local: Casa do Idoso Centro  
Rua Euclides Miragaia, 508 - São José dos Campos, SP

Fonte: arquivos da pesquisa.

dos Campos, que inseria, com nova redação, os temas da habitação de interesse social, da regularização fundiária e urbanística das zonas especiais de interesse social.

5 – Protocolar as discussões em formato de emendas na Lei do Plano Diretor. Com apoio da defensoria pública e após reuniões com vereadores do campo progressista, estabeleceu-se a estratégia de encaminhar, por meio de um(a) vereador(a), a proposta complementar e alternativa ao projeto proposto pelo executivo municipal. A proposta não foi acatada pelas duas comissões da câmara de vereadores que a apreciaram e, portanto, não foi à plenária.

Na derradeira oportunidade de manifestação ocorrida na única audiência pública promovida pelo legislativo municipal, houve inúmeras manifestações pela incorporação das demandas populares, mais uma vez sem sucesso. Assim, verificaram-se, mais uma vez, as limitações da esfera participativa na definição da lei. Como observado no cartaz de convite das oficinas de leitura comunitária, divulgado pela prefeitura de São José dos Campos, em 2017, o “Plano Diretor é um processo participativo e democrático, em que a sociedade pode influenciar diretamente o desenvolvimento e o bem-estar do lugar onde vive”, mas que, no entanto, vale destacar que a “influência” não se realiza efetivamente, em razão do simulacro participativo apresentado.

## Considerações finais

Em São José dos Campos, durante a revisão do Plano Diretor de 2018, nenhuma das reivindicações registradas em diferentes documentos e eventos, derivadas dos processos

organizativos, foi acatada pela municipalidade, portanto, o que se estabeleceu foi um simulacro da participação. Ainda que tenham sido atendidas as exigências e os ritos da participação estabelecidos para os planos diretores, não houve um compromisso com as demandas pela promoção de justiça socioterritorial e, por consequência, os processos de participação efetivos não foram alcançados.

Esse simulacro da participação teve como elementos centrais as metodologias aplicadas, utilizadas em oficinas de leitura comunitária, fóruns e audiências públicas, que não evidenciam ou valorizam os conflitos urbanos e os processos desiguais de ocupação e produção do espaço. A ausência da expressão dos conflitos torna-se atrelada a visões de cidade que entendem o espaço como mercadoria e oportunidade de negócios; a ideia da cidade tecnológica e as novas centralidades sugeridas no plano diretor proposto. Observou-se o papel estrutural dos meios de comunicação hegemônicos que abrangem as escalas regional, municipal, que intensificou a divulgação de expressões de leitores, agentes públicos e privados críticos a permanências de assentamentos precários em áreas de suposto interesse do mercado imobiliário e promoção de obras viárias que sugeririam a criminalização da pobreza e das lutas dos grupos e comunidades populares que habitavam lugares valorizados da cidade.

Porém, surge um movimento contrário que partiu dos territórios de inclusão precária que, ao compreenderem e tomarem partido dos processos de exclusão e expropriação que vêm sofrendo, desenham possibilidades de resistência e insurgências dentro das ambiências institucionais de participação, ao pautarem as problemáticas e dinâmicas urbanas de exclusão

e apresentarem uma leitura técnico-política que potencializa e legitima suas ações e proposições para a produção social do espaço comprometida com a justiça social e urbana.

Do exposto, entende-se que é urgente repensar a prevalência da técnica em processos de participação inconclusos que simulam uma participação social, amparados por metodologias que não promovem o mapeamento dos conflitos e, que, portanto, é necessário colocar em destaque a política popular e urbana.

Compreende-se que as dimensões da luta perpassam pela relação entre resistência, sobrevivência e enfrentamento, o que nos permite pensar que, ainda que ocorram novas formas de ocupar e pensar os territórios, os movimentos socioterritoriais contemporâneos têm como estratégia de legitimação da sua luta e dos processos de sobrevivência a necessidade de ocupar os espaços de participação e de representatividade política oficiais, como intuito de marcar território, estabelecer processos de contenção e de denúncia, assim como de

proposição. Cabe ressaltar, por fim, nos processos que têm sido vivenciados na cidade na luta pelo direito à cidade em suas amplas dimensões, o papel fundamental exercido pela defensoria pública do estado de São Paulo em São José dos Campos, em inúmeras mediações, orientações, ações e suporte para o fortalecimento de ativismos e mobilizações populares.

No entanto, sabe-se que cenário político nacional e seus rebatimentos locais acenam para um processo de recrudescimento das ações e políticas antidemocráticas e participativas, seja por meio da militarização do espaço, seja por meio, no caso do município de São José dos Campos, de grandes investimentos em *marketing* urbano para alavancar e afirmar a ideia de cidade inovadora, inteligente, pretendendo configurar um pacto positivo em defesa de uma modernização que, de fato, mostra-se conservadora e excludente. As instâncias democráticas passam por questionamentos frente à gestão neoliberal dos territórios.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-8477-1739>

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
paromano@uol.com.br

[II] <https://orcid.org/0000-0002-5754-9745>

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
fabiana.amaral@gmail.com

[III] <https://orcid.org/0000-0002-5029-7645>

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
lidiani.maciell@gmail.com

## Notas

- (1) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182). Acesso em: 28 fev 2019.
- (2) Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 fev 2019.
- (3) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 28 fev 2019.
- (4) Para aprofundamento das atribuições do Conselho, ver decreto n. 17.141, de 12 de agosto de 2016. Disponível em: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Decreto\\_17141\\_2016.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Decreto_17141_2016.pdf). Acesso em: 14 abr 2022.
- (5) Disponível em: <http://edtl.fcsh.unl.pt/encyclopedia/simulacro/>. Acesso em: 12 mar 2019.
- (6) Disponível em: <http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/estudo-tecnico/31>. Acesso em: 18 abr 2022.
- (7) Disponível em: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Relatorio\\_Foruns\\_V6\\_entregue\\_13\\_07.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Relatorio_Foruns_V6_entregue_13_07.pdf). Acesso em: 18 abr 2022.
- (8) No Distrito de Francisco Xavier foi realizado o que nomearam de Rodas de Conversa.
- (9) Disponível em: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio\\_ForumFinal\\_PD\\_R3.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio_ForumFinal_PD_R3.pdf). Acesso em: 18 abr 2022.
- (10) Ver: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio\\_ForumFinal\\_PD\\_R3.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio_ForumFinal_PD_R3.pdf). Acesso em: 18 abr 2022.
- (11) A título de exemplo, destacamos: O Plano Popular da Vila Autódromo, desenvolvido com apoio e assessoria do Neplac/Etern/Ippur/UFRJ – Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com coordenação de Carlos Vainer.
- (12) O fórum popular de discussão urbana foi composto por representantes de bairros/loteamentos irregulares de interesse social, membros de diversos coletivos atuantes na cidade, lideranças populares, com apoio técnico e jurídico-político da defensoria pública do estado de São Paulo em São José dos Campos, bem como de docentes e pesquisadores do campo do planejamento urbano e regional de instituições de ensino e pesquisa da cidade.
- (13) Fórum popular formado, em 2018, por coletivos, causas, práticas e movimentos populares de São José dos Campos.
- (14) O Movimento Somos Parque Betânia é suprapartidário, formado por moradores de vários bairros da cidade de São José dos Campos. Teve início no dia 8 de março de 2018 na primeira manifestação de moradores da cidade contra o corte de 430 árvores do bosque Betânia, diante da câmara de vereadores.

## Referências

- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, pp. 43-64.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- FAORO, R. (1958). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro /Porto Alegre /São Paulo, Editora Globo.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HOLANDA, S. B. de (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- HOLSTON, J. (2016). Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 2, pp. 191-204.
- IPPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento (2017). Leitura Comunitária. *Relatório Oficinas*. Disponível em: [sjc.sp.gov.br](http://sjc.sp.gov.br). Acesso em: 9 abr 2022.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MACIEL, L.; GOMES, C.; BECCENERI, L. (2020). Mobilidade pendular integração regional no Vale do Paraíba e Litoral Norte: uma análise a partir dos censos demográficos de 2000 e 2010. *Caminhos da Geografia* (UFU, on-line), v. 21, pp. 192-210.
- MAFFESOLI, M. (1984). *A conquista do presente*. Chapecó/Santa Catarina, Argos.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2019). Por um projeto para as cidades brasileiras. *São Paulo, Outras Palavras*. Publicado em 14/7/2017 às 17:27; atualizado em 15/1/2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/por-um-projeto-para-as-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 12 mar 2019.
- MARTINS, H. T. de S. (2004). Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 30, n. 2, pp. 289-300.
- MERKLEN, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares em la rea democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Gorla.
- OLIVEIRA, D. de (2014). Movimentos sociais e uma nova cultura política em tempos de ação direta do capital. *ARACÊ\2013. Direitos Humanos em Revista*. São Paulo, v. 1, n. 1, pp. 89-109.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Plano Diretor. Plano Diretor São José dos Campos. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br>. Acesso em: 9 abr 2022.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.) (2003). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2007). “Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana”. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador, EDUFBA.

- SANTOS, C. S. (2017). *Defensoria Pública e movimentos sociais: novas possibilidades de acesso à Justiça no Brasil*. Curitiba, Juruá.
- \_\_\_\_\_. (2018). *O papel da Defensoria Pública no acesso à Justiça para movimentos sociais*. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/05/03/o-papel-da-defensoria-publica-no-acesso-a-justica-para-movimentos-sociais/>. Acesso em: 10 mar 2019.
- SILVA, F. F. do A. e; OLIVEIRA, D. (2017). A potência política dos territórios periféricos na metrópole de São Paulo. *Polisemia*. Colômbia, v. 13, n. 24, p. 41.
- SOUZA, A. A. M. de (2008). *A especialização do lugar: São José dos Campos como centro da tecnologia aeroespacial no País*. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOUZA, J. S. (2018). A regularização fundiária na pauta metropolitana: apontamentos sobre o novo marco jurídico da regularização fundiária de interesse social no Brasil. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo Habitação e Urbanismo*. São Paulo, Edepe, n. 17, pp. 33-43.
- SOUZA, J.; RESCHILIAN, P. (2018). Reforma da estrutura orgânica dos municípios e institucionalização das representações sociais sobre a cidade: a primazia da gestão gerando uma (des)ordem urbana em São José dos Campos, Brasil. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, n. 15, pp. 403-428
- VILLAÇA, F. (1998). *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paul, Studio Nobel/Fapesp/ Lincoln Institute.
- ZARATINE, G. (2016). *Resistência e Arquitetura. Estruturação urbana da Vila Nova Esperança-Banhado*. Trabalho Final de Graduação. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Texto recebido em 15/mar/2019  
Texto aprovado em 13/nov/2019



# The participatory simulacrum: a review of the Master Plan of São José dos Campos

O simulacro participativo: revisão do Plano Diretor de São José dos Campos

Paulo Romano Reschilian [I]  
Fabiana Félix do Amaral e Silva [II]  
Lidiane Maria Maciel [III]

## Abstract

This paper approaches conflicts and disputes in participatory spaces during the review of the Master Plan of the city of São José dos Campos, state of São Paulo, Brazil. In this context, we detected a municipal ideological view committed to the creation of territorial support for attracting capital, which should be legitimized during the review of the Master Plan. Therefore, we analyze the formation of the institutional participatory space, the discretionary action of the municipal government to approve the Master Plan in 2018, and the settings of resistance to the implemented order through actions of the organized civil society.

**Keywords:** master plan, participation, urban planning, organized civil society.

## Resumo

*O presente artigo tem por objetivo evidenciar os conflitos e as disputas no âmbito do espaço participativo durante o processo de revisão do Plano Diretor de São José dos Campos/SP. Neste contexto, verificou-se uma visão ideológica municipal comprometida com a criação de suporte territorial para atração de capitais, que deveria ser legitimada durante a revisão do Plano Diretor. Considerando isso, analisam-se: a formação do espaço participativo institucional, a ação discricionária do poder público municipal para aprovação do Plano Diretor em 2018 e os cenários de resistência à ordem implantada por meio das ações da sociedade civil organizada.*

**Palavras-chave:** plano diretor; participação; planejamento urbano; sociedade civil organizada.



## Introduction

This article aims to explain the conflicts and disputes within the spaces of participation in the review process of São José dos Campos/SP Master Plan from 2017 to 2018. The municipality located in the Metropolitan Region of Vale do Paraíba (RMVPLN) is among the ten largest Gross Domestic Product (GDP) in the state of São Paulo, standing out for its internationally recognized aerospace technological industrial park. In the last fifty years, it has been established a view of a city committed to attracting investments linked to different capitals as real estate.

In this context, it is worth highlighting the existence of socio-spatial segregation that allocated the most impoverished population to less valued areas with a fragile urban structure, constituting today an urban problem neglected by the municipal power itself in spaces such as the debates of the Master Plan itself, a municipal complementary law that must be elaborated by the executive power from the popular mobilization and approved by the legislative power. The Master Plan, in accordance with the City Statute (law 10.257/2001), is the basic instrument of the urban expansion development policy, it must ensure social justice to citizens, be amended every ten years, and guarantee popular participation in its elaboration/revision.

The first debates of the Municipal Master Plan in São José dos Campos are still from the 1960s. After 1988, the debate on community participation in the revisions of this law was intensified with the approval of the City Statute law (2001). During the review of the São José

dos Campos Master Plan (2017-2018), they built legitimizing strategies for a view of the city committed to the neoliberal management of territories. The contents obtained through popular participation were biased and/or underestimated in the elaboration of the law to the detriment of the interests of groups that managed the city. A simulation of participation took place in the process.

However, in this same period, there were attempts to build participatory spaces different from the official ones (Community Reading Workshops, Public Hearings, etc.) The Popular Urban Debate Forum presented alternatives for political, social, and community organization that differed from those proposed by the municipal authorities. Thus, aspects of resistance to the neoliberal urban order emerged from this space. São José dos Campos Master Plan was sanctioned through the complementary law n. 612, on November 30th, 2018, endorsed by a questionable participatory process that legitimizes the contemporary functionality of cities with an exclusionary neoliberal vocation.

Considering this context, this paper questions the limits and possibilities of popular participation in Master Plan review processes. The methodology is qualitatively focused on the analysis of materials published by the Municipality of São José dos Campos in its website for the publication of the process, where the results of the community reading workshops, maps, forums, and reports of the hearings are analyzed. These documents were produced by City Hall technicians in partnership with Ipplan (Research and Planning Institute). Descriptive reports of the experiences of the researchers involved in the

preparation of this article are also considered during the debates to review the Master Plan and the Popular Urban Debate Forum. The reflection is organized in three sections: the first presents general considerations about the context of Brazilian urbanization and the struggle for the right to the city; the second analyzes the official spaces of political participation and decision concerning the directives of the Master Plan; and finally, explains the other participatory spaces (insurgents).

## The context of Brazilian urbanization and the struggle for the right to the city

The Brazilian urbanization process showed the structural roots of the relationship between social formation and the appropriation of territory by dominant sectors of society, which made possible the prevalence of patriarchal, patrimonial, and colonialist rationality evidenced in the works of authors such as Freyre (1932, 1936), Holland (1936, 1995), Faoro (1958, 1973). Land ownership and its valuation as power and control over wealth, and work organization constitute a central strategy of class domination in the country, historically. The structure of the state and mainly the judiciary as a central element of the preservation and defense of private property ensured the production of segregated cities, of privileges for just a few, supported by the idea of urban order and, consequently, the disqualification of social sectors that did not adapt or were unable to fit into the norms and rules.

There is an economic order that organizes the city and is associated with a social order that, in principle, must correspond to the first and vice versa. Consequently, what does not fit the parameters of this rationality falls into the field of disorder. The working population of the most peripheral parts of the city represents a cheaper workforce of less qualified services, something essential to the organization of the middle sectors, and particularly the urban elite (Villaça, 1998). In addition, the low-wage industrialization process made it expensive for workers to access land and housing through the formal real estate market, which led to irregular occupations and subdivisions arising from an urban informality market (Maricato, 2001).

The National Forum for Urban Reform, held in Rio de Janeiro in 1963, is a contemporary landmark from which the attempt to analyze Brazilian urban dynamics is established in this work. In this scenario, the Brazilian urban housing problem in large cities became evident. In the context of the Basic Reforms proposed by the João Goulart government, deposed by the military regime of 1964-1985, such assumptions would have to wait for the new constitutional design and the Brazilian State in 1988.

In the period of re-democratization, the mobilization of various sectors of society made it possible the popular amendment that demanded the insertion of a chapter on urban policy in the new Constitution, and after collective efforts and parliamentary action, articles 182 and 183 were introduced in the Federal Constitution of 1988.<sup>1</sup> At least conceptually, it seemed possible to re-discuss the terms of the right to property by regulating property to the linking of its social

function, which seemed to be an advance of considerable proportions, given that private property and land were one of the structural elements of our social and territorial formation.

However, it was necessary to wait for thirteen years for federal law n. 10257, of July 10, 2001,<sup>2</sup> which created the City Statute and established the Master Plan elaborated through popular participation as the main instrument of Urban Policy. The institutionalization of the Ministry of Cities in 2003, the creation and election of the National Council of Cities in 2005, as well as the first municipal, state and national city conferences in 2006, indicated a new regulatory framework and possibilities for advancing the democratic management of the city and promoting the socio-territorial justice. The Federal Government, through the Ministry of Cities, established the requirement to approve participatory municipal master plans by 2006, following the guidelines of the City Statute.

Given the undemocratic legacy that inhibits popular participation in discussions and decisions about the future of the cities, the National Council of Cities, among others, approved resolutions 25 and 34, which guarantee forms of social participation in the planning and management of cities. Most cities were at the beginning of the validity of the first revision of their master plans of 2006 after 21 years of the City Statute approval, so few advances and few transformations were observed in the Brazilian cities inserted in this process. The instruments that focused on idle properties and urban voids consolidated in this period were rare. The increase in social housing projects and irregular subdivisions remains in the rationality of contemporary urban in

Brazil, in addition to another amplification, high and medium standard closed subdivisions and investment areas for rentier practices that assert verticalization in certain vectors of real estate valuation evidencing the concept of Villaça (1998) in which the social production of “near” and “far” is configured.

It is worth mentioning that from the point of view of democratic management of the city through processes of popular participation in the review or formulation, the municipal master plans presented lower rates than desirable concerning the constitution of deliberative instances. According to the analysis by Santos Junior (2007), in the first survey on the implementation of master plans in 1684 Brazilian municipalities, only 24% of the municipalities – 362 Plans – were participatory, while in 64% of the municipalities – 951 Plans – the elaboration processes of the Plan were not participatory. It is also worth noting that in 11% of the situations – 174 Plans – there were differences between managers and representatives of civil society regarding the participatory nature of the process. In 2007, the National Assessment and Training Network for the Implementation of Participatory Master Plans was created to promote the evaluation of the processes carried out until then to organize training actions through the guidelines of the Ministry of Cities and a network of researchers and social agents.

Even though a democratic “deficit” inherent to the participation processes in the country was identified, the existence of the National Council of Cities and the cycles of Municipal Cities Conferences that took place until 2016 still presented themselves as possibilities for debates in the face of

the increasing asymmetries between the cities popular demands and desires and the aligned posture of local public authorities with multilateral agencies and financial and real estate capital.

In 2016, as a result of the impeachment of President Dilma Rousseff, the inflection of the federal government begins to operate the deconstruction of the process of participation in society, particularly, popular participation in public debates, including those of the city, ceasing to promote the National Conference of Cities in 2016 and emptying the National Council of Cities. The situation was confirmed in 2018 when the federal government adopted anti-democratic postures and measures regarding the possibilities of participation of organized civil society in the management and discussion of public policies and topics of national and collective interest. It is in this scenario that the Master Plan for the municipality of São José dos Campos was discussed and approved.

### São José dos Campos: local-global context

The transformation process of the urban order of the municipality of São José dos Campos is closely linked to the constitution of structuring elements of space and the installation of strategic institutions for research and military control of land and air space from the 1950s onwards (Souza, 2008). Also, decisive developments, resulting from the implementation of the II National Development Plan (II PND), made São José dos Campos a very attractive pole for industrial and technological

units with international links, and included a fast increase in sectors of the middle and high classes, qualified workers and executives demanding the best offer of housing, services, leisure and quality of life, among others.

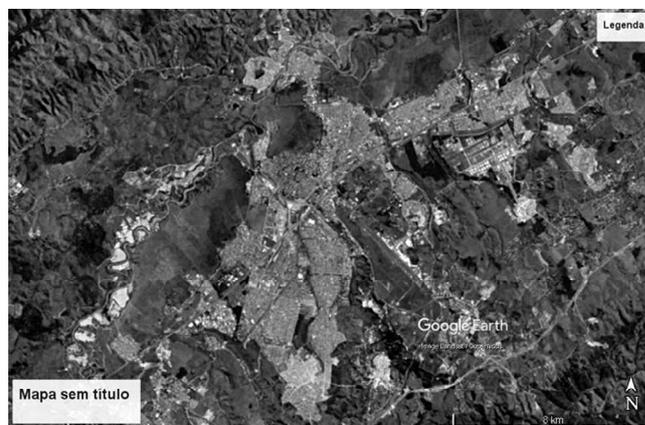
The strategic territorial position of the municipality of São José dos Campos (axis São Paulo-Rio, Campinas-north coast axis-Porto de São Sebastião) as well as the existence of technology and innovation sectors with qualified workforce allowed us to glimpse a market rentier investment real estate and propagator of a vocation of urban entrepreneurship, decisive for the city planning.

The attraction of investments generated new jobs, and new discourses about the city, expanded the migratory flows of different qualities already present in the Region. Among the population arriving in the city, those who migrated from the states of Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná and Bahia stand out in origin, and following the redistribution of population in the State of São Paulo, there is a significant inflow of population from the Metropolitan Regions of São Paulo, Campinas and cities close to São José dos Campos such as Jacareí, Taubaté, Guaratinguetá, Caraguatatuba (Maciel, Gomes, Becceneri, 2020). The Demographic Census of 1980, 1991, 2000 and 2010 presented significant data on the evolution of the population of São José dos Campos. In 1980, there were 285,587; 1991, 439,231; 2000, 538,298 and 2010, 629,106 thousand inhabitants. IBGE estimates indicate that in 2020 the population of São José dos Campos will have already exceeded 720 thousand inhabitants. These numbers indicate a direct pressure on the availability of land for housing.

Thus, with the significant increase in population - “necessary” for the economic development of the city – the demand for affordable housing has grown significantly. The expansion of the urban perimeter gave rise to neighborhoods created in the eagerness of real estate speculation, many of which remained irregular for many years. Urbanized land was not accessible

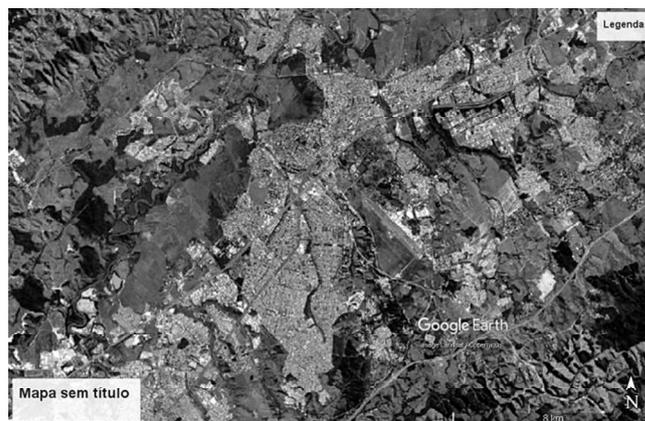
via the formal real estate market to new residents. Figures 1 and 2 show the process of expansion of the urban perimeter, taking 1996 as the initial stage of the construction of the São José dos Campos ring road, a macro-highway system, whose financial support received some investment from the Inter-American Development Bank IDB and still counts on it.

Figure 1 – Urban mash, municipality of São José dos Campos (1996)



Source: Google Earth accessed March 12, 2019.

Figure 2 – Municipality of São José dos Campos (2016)

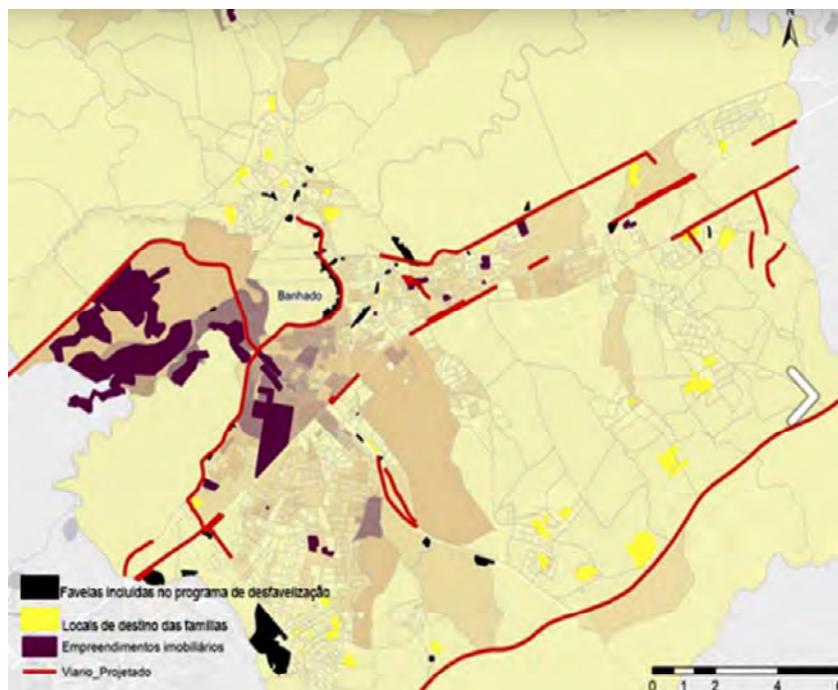


Source: Google Earth accessed March 12, 2019.

It is observed in the images dated from 1996 and 2016, respectively, the tendency of south-southeast/east sprawl (social interest housing, popular subdivisions, irregular subdivisions), as well as the growth of the central west vector (greater real estate investments in apartment buildings and closed subdivisions in the extreme west). Figure 3 prepared by Zaratine (2016) summarizes the expansion of the ring road, the growth of real estate developments, the removals of subnormal settlements/ clandestine subdivisions and the allocation of low-income population from these settlements to peripheral housing projects.

In this sense, in the context of capitalist expansion on a transnational scale, the perspectives of neoliberal planning and the direction of capital flows for the infrastructure sector and real estate projects made the city of São José dos Campos attractive for investments of this nature. In this way, it is emphasized that more especially from 1996, the bases that led to socio-spatial segregation were planned and prepared, through a macro-road system, removal of slums closed subdivisions and verticalization in the center west axis, proliferation of east and north irregular subdivisions. The identification of what Villaça (1998) called the social production of “near”

Figure 3 – Enlargement of the ring road



Source: Zaratine (2016).

and “far” in the constitution of the macro-road system and the consolidation of the central-west vector of the city became evident.

The slum eradication plan and expanded construction of the macro-road system associated with investment in areas of real estate valuation structured the possible bases of the Master Plan for Integrated Development of 2006 and whose revision happened in the period from 2016 to 2018. In this sense, Maricato’s analysis (2019, p. 3) is confirmed:

In line with the primacy of road transport and the real estate market aimed at a few, municipal governments promoted a radical urban sprawl with the help of flexibilization of land regulation, especially in medium-sized cities, increasing the costs of urbanization, favoring land speculation, increasing daily travels. This dynamic pushed low-income workers to the outskirts of the periphery, in neighborhoods resulting from self-construction or from highly subsidized public/private housing projects.

It is consolidated the territorial planning that enshrines levels of socio-spatial segregation quite evident in the materialization of the spaces of the unequal city concerning the right to the city and the promotion of socio-territorial justice. Thus, simultaneously with the processes of continuous structuring of a view of a city of innovation and technology, attractive to capital investment, successive administrative reforms were implemented, amplifying the entrepreneurial perspective as a disposition of the city. (Salvador; Reschilian, 2018). It appears then that the perspective of thinking participatory and democratic urban planning is limited by the very structure that presents itself today. Between 2016 and 2018,

the Master Plan was revised in São José dos Campos, whose form of construction and the consequent reactions will be discussed below.

## Rehearsing popular participation: the construction of official participatory spaces

The City Statute, Law n. 10.257 of July 10, 2001, defines the general guidelines of urban policy, and in particular in its article 40, presents the definitions of the Master Plan: “approved by municipal law, it is the basic instrument of urban development and expansion policy”, and in its fourth paragraph mentions the need for participatory spheres in the process of defining itself.

§ 4º In the process of elaborating the master plan and in the inspection of its implementation, the municipal Legislative and Executive Powers will guarantee: I – the promotion of public hearings and debates with the participation of the population and associations representing the various segments of the community. (Law n. 10,257 of July 10, 2001)<sup>3</sup>

Thus, according to Ribeiro and Cardoso (2003, p. 93) “The task of planning the city becomes a public function that must be shared by the State and society (...). Democratic management is the method proposed by the law itself to conduct urban policy.” However, understanding what participation is and the way in which it takes effect can be controversial. The current Master Plan for the Integrated Development of the Municipality of São José dos Campos was approved on

November 30, 2018 and as required by art. 40, paragraph 4th of the City Statute, was revised with public and social participation, who “elaborated”, “collaborated”, and “supervised” the process.

In São José dos Campos, Master Plan Review process began by the institution of the Management Council<sup>4</sup> – a collegiate body, made up of representatives of the Municipal Government and civil society, of a temporary nature, who were in charge of monitoring and discussing the process of reviewing the plan with the Department of Urbanism and Sustainability and technical team from the contracted company – Ipplan (Research and Planning Institute) and technical team from the municipal government itself. The team also includes the formation of a volunteer university team.

The participatory process happened through: Community Reading Workshops, Discussion Forums by regions, Final Forum of Debates on Proposals and Conversation Rounds (In the District of São Francisco Xavier) and Public Hearings. In these moments, in general, it was observed that the population had a “passive” possibility of acting in the decisions of the Master Plan, which elucidates an unfinished and simulated dimension of participation.

For Maffesoli (1984), the simulacrum, as a category of thought, refers to what does not refer to an original model, of what does not seek to go beyond appearances to reach its essence.<sup>5</sup> The notion of simulacrum must be understood as an artificial construction devoid of an original model and incapable of constituting itself as an original model. In this sense, considering the participatory

legal instruments, the Community Reading Workshops were, initially, the privileged spaces for the artificial rehearsal of participation, followed by forums and audiences. The methodological design and published results indicate how participatory spaces are marked by hierarchies of the structural order of public management.

### Community reading workshops, forums and public hearings

In compliance with article 40, paragraph 4<sup>o</sup> of the City Statute, and as a way of promoting the participation of “society”, the Municipality of São José dos Campos, in 2017, invited the population to a round of community reading workshops performed in a segmented manner by region, center, south, southeast, north, east, and Northern Rural Zone – Bonsucesso, São Francisco Xavier, 19 Community Reading workshops were held. Their objective was to “identify the reality faced by citizens in each region, so that they can assist in the diagnosis of the municipality, based on the preparation of a proposal for the revision of the Master Plan” (Ipplan, 2017, p. 6). According to the survey of the Final Report 843 people were present, the average participation of each workshop was 44 people, the highest participation rate was in the Central Region.

The methodology was defined by the Ipplan (Research and Planning Institute) and the Municipality of São José dos Campos, the service would be performed by the workshop and consisted of the formation of a Working Group that would discuss topics pre-selected by the responsible team. The priority categories were: *security and defense of the citizen, health, education, mobility, rural*

*economy, sport and leisure, commerce and services, social and cultural, infrastructure, landscape and environment, work and income, housing and others.*

The themes were represented by stickers used by the participants to point out on the map the problems experienced in each neighborhood or region. Participants also received a form in which questions were asked: "Based on what was presented, and on their experience, what difficulties they could highlight in their region?"; "What positive aspects can be highlighted in their region?"; "Of these aspects, which five have the biggest impact on the quality of life in their region?" and finally: "What contributions can be made to other regions of the city?". Below the questions there were also three guidelines: 1) be specific in the description, indicating neighborhood, street, reference point that helps to understand the answer; 2) write answers in topics; 3) mark the places on the map. There was an attendance list that was signed by the participants to formally record the execution of the participatory process. There was an argument on the part of the technician-moderators, that the activity would offer a qualitative perspective of the social reality of the Joseense territories.

On the part of the proponents of the community reading workshops, there was some concern in recording varied observations from residents about the difficulties that impeded local development. However, in the evaluation of the document published on the Master Plan website, with all the indications made by the population, that is, the raw data, when compared with the analyzes carried out by the Ipplan in the document "Workshops Report" of the meetings from 10/2/2017 to 10/31/2017,

demonstrate that the topics pre-selected by the proposed methodology were those that stood out in the view of the "participants" and the analyzes of the technicians.

Thus, prior to the execution of the workshops, the privileged themes had already been selected. In this way, the doubt hangs over us about the need to call the population to the discussion of the problem experienced at the local level whether the priority themes considered for the elaboration of the final text of the Master Plan had already been selected by the Team of makers of the Master Plan Review. Figure 4 presents a publicity photograph.

Based on an analysis of the contents of the document referring to the 2017 Workshop Report, which is evidenced in the first feedback test and analysis of the data made by the technical team, it was, in the first place, an attempt to legitimize the procedures through an accurate description of the method used with the most adequate to popular participation. The objectivity of the process is described in detail: from the elaboration based on a technical experience, not "ideological", the ways of publicizing and inviting the population to participate. Thus, the reader should have no doubts that the participation process was stimulated and handled correctly by the Ipplan/PMSJC. Furthermore, the methodology for carrying out the workshops was reviewed and approved by the Management Council, composed of representatives from different segments of civil society.

The second aspect that calls attention is the use of strategies to legitimize the process and the document based on the argument of the "seriousness" of the technicians. The importance of the university presence in the

Figure 4 – Community Reading Workshops (2017)



Source: PMSJC/SP. Master plan.

execution of the workshops is also mentioned innumerable times. This is presented as a strategy to increase symbolic capital, legitimizing the process, in the terms defined by Bourdieu (1989). The selected technicians had training in the field of geoprocessing, production engineering, and most architecture and urbanism. It is observed that none of them had in their curricula knowledge related to qualitative methodologies of data collection and analysis.

The document organizes textually and graphically the incidence of the contents already predetermined by the thematic stickers. The analysis that the technicians consider to be “qualitative” only recovers the frequency of pre-selected themes, and is based on the qualitative principles applied to Urban Planning that must recompose conflicting processes in the urban mash. And yet, a conceptual mistake is made when stating

that qualitative methodologies recover the “quality of information” when their original concern is the recovery of meanings and processes, exposing the depth of the issues. “It is the study in breadth and depth, aiming at the elaboration of a valid explanation for the case” (Martins, 2004, p. 295).

The Discussion Forums by regions were the second moment of popular participation in the Master Plan review process and aimed to: discuss the Master Plan Proposal released by the PMSJC in April/2018 understand the citizen’s perception and what their consensus and dissent among the themes of the proposal are.<sup>6</sup> It is worth mentioning that the same procedures that affect an incomplete and simulated popular participation present in the previous stage were reproduced both regarding the methodological aspect of the rite and the proposal to analyze the results of participation.

Regarding the content, it is observed that the "Proposal of the Master Plan" should correlate the technical reading and the community reading, but it does not. When analyzing the material, attention is drawn to a predetermined orientation for territorial planning policy that barely incorporates the dimensions dealt with in the community readings, namely: the general proposal of macrozones (Consolidation, Structuring and Controlled Occupancy); strategic development areas and a named axis of urban centralities.

It is evaluated that the methodology proposed for Discussion Forums by regions presented a narrative division that was not very open to dialogue and debate. The technical team presented the Master Plan proposal in 30 minutes and then opened up to what they called "oral contributions, debates, discussions and notes on the exposed topic", the possibility of filing proposals in writing was also opened.

However, it was observed a superficial technical talk about a proposal that would require a longer explanation time and that should guarantee a greater dialogue of society in the process. The participation of society as an isolated narrative has little to contribute to an effective participatory process. In the analysis of the Forums, the speeches are fully incorporated, however in a descriptive way without opening possibilities for a dialogue or even a counterpoint with the proposal previously exposed. In this sense, the analysis that recovers the frequencies of the themes (fifteen themes were selected from the Master Plan Proposals booklet) is repeated and that distances from a debate capable of recovering the proposal elaboration process

and fundamentally, justify and explain to the participants which aspects motivated the construction of such territorial planning guidelines.

In the analysis document named "Report of the Regional Discussion Forums for the Master Plan Proposal held from 05/05 to 05/16/2018"<sup>7</sup> it is also stated that in the process of analysis of the Forums, four themes were added to the fifteen ones previously exposed and it was noted that three of them dealt with the inconsistencies present in the methodology of the participatory process, which are: Forum methodology; Master Plan Methodology and Popular Participation. The report presents all the manifestations and expressions of the participants. However, again in a quantitative way which reveals a conduction of the rite that promotes an incomplete and simulated participation.

According to the information contained in the official documents, the Final Forum of Proposal Debates,<sup>8</sup> aimed to "promote feedback to validate the proposal with popular participation before the draft of the project was presented at Public Hearings"<sup>9</sup> The methodology proposal started from a systematization of the 15 themes in three main axes which were previously presented: Axis A – Territorial Planning, Axis B – Urban Mobility, Axis C – Urban and Rural Development Models.<sup>10</sup>

Once again, in the analyses of the methodology, there was a gap between a previously conceived proposal which was little prone to dialogue and a real opportunity for the participants to speak, although during the debate held in the space of the axes there was a synthesis of either the main popular suggestions or questions and doubts about the

proposal presented by the city hall. Although during the debate held in the space of the axes there was a synthesis of the main popular proposals and/or questions and doubts about the proposal presented by the city hall, at the time reserved for the debate, the referral was the reading of the syntheses without any possibility of debate, that is, a final reading of “consensus” incorporated into the account without deliberating on things that were totally opposite in some cases. When observing the reports analyzing the stages of popular participation, its cunning character is evident, as all manifestations are incorporated into the report only in a descriptive and non-problematic way. It is still worth pointing out that popular participation throughout the process questioned its methodology and these expressions are present in the reports, however, their incorporation in the Plan review process was almost null.

Finally, the Public Hearings (total of 9) maintained the methodological guidelines. At first, the technical team presented the final proposal of the Master Plan. Second, it was open to the population participation whose observations were written down and later on answered and published on the city hall website. The Master Plan proposal was sent to the City Council in July 2018, and approved on November 30 in the same year (São José dos Campos, complementary law n. 612, of november 30, 2018). The analysis reaffirmed that the participatory instances were respected, and took place in an arranged way, but they did not happen according to the law.

In the analysis of this process of popular participation, it is worth highlighting the role of the Management Council and the Technical Chamber, since the methodologies and

timetables of the process were deliberated and debated in these spaces. The debate on the effective participation of society in the Master Plan Review process was the central theme of meetings, as well as of manifestations and documents filed by different sectors represented in this council. The statements presented highlighted: the inconsistencies of the methodologies that were not open to the debate and mapping of conflicts; the elaboration of a Plan carried out by City Hall technicians without incorporating the proposals and problems presented by the population; the effective absence of a deliberative space in the format proposed and guided by art. 10 of Resolution n. 25, of March 18, 2005 which, in its tenth article, provides for the holding of plenary sessions to choose representatives from different segments of society to vote on the proposals.

## For a non-hegemonic and unofficial understanding of the city

When Avritzer (2008) analyzes the aspects of participatory institutions that emerged in Brazilian democracy, he points out three elements that are crucial to understand the effectiveness this participation: the way in which popular participation is organized, the attitude in which the State relates to participation and the way in which legislation requires the government to implement participation.

According to the author, unlike participatory budgets, the spaces of participation promoted by the Municipal

Master Plans did not initiate the process of political deliberation, but, on the contrary, they ended a process that had already started within the State itself. Regarding the process of sharing power, the proposal of the Municipal Master Plans involves more social actors, however, they are related to a decision previously taken by the State. In this sense, the guidelines and urban readings are propositions that precede participation and have the legitimacy of the body of technicians of the municipality and/or contractors.

From the above, the discussions involving Participatory Urban Planning within the scope of the regulations of the City Statute and the experiences of participation of Municipal Master Plans, show some limits of its applicability related to the structure of a partial participation of the population due to its non-deliberative nature. It is legitimized only by the analyses of technicians and the creation of spaces of representation different from the reality of society and the processes of exclusion. However, at the same time, it has become evident the role played by collective (organized) actions which bring to the debate a counter-hegemonic discourse and practice, presenting resistance and questioning the established order.

### Contemporary urban activism and the urban discussion

According to Oliveira (2014), with the lack of the possibilities of attending to social justice and the guarantee of human rights, the political demand of the subordinate classes

acts in the sense of building their own spaces of expression. The author cites as an example the peripheral territorial initiatives and the processes of radical and community media, he also points out that, while acting in urban activism, they seek to build representation in institutional participatory spaces.

An activism that manifests itself not especially through tactics and strategies for institutional gains, but mainly through the dissemination of new attitudes that symbolize values, by the desire to express themselves without intermediaries and by the construction of punctual tactical arrangements that allow the construction of new spaces for their manifestations. (Oliveira, 2014, p. 106)

The author also assesses that the social subjects involved in these activisms act with a critical and collective awareness of the institutional mechanisms that exploit them and, therefore, exert constant pressure and surveillance. In this sense, scholars dedicated to build a broader and more reflective reading of the new dimensions of urban activism in Brazil from the 2013 conferences and brought to the debate the re-discussion of the current parameters of the right to the city, in a reinterpretation of the term coined by Lefebvre (2001).

Harvey in "The Rebel Cities" (2014) establishes a critique of individualist concepts linked to property and the logic of the hegemonic market. The author presents a re-discussion of the concept of the right to the city by highlighting the importance of collective and human rights in the urbanization process.

Holston, in his article “Metropolitan Rebellions and Insurgent Planning in the 21st Century” (2016), considers that the alternatives that emerged from the protesters’ own production of everyday urban life present the possibility of constituting an insurgent urban citizenship and, therefore, capable of thinking about new ways of direct democracy and of expanding the field of discussion of urban planning, which is called insurgent urban planning.

Silva and Oliveira (2018) in their reflection on the outskirts of the city of São Paulo show that the discussion about the right to the city goes beyond the classic debate of access to the fruits of production and space, such as access to housing, health and culture. They assess that these groups, in the process of understanding the systems that oppress and exploit them, incorporate human and egalitarian rights into their struggles and, therefore, their groups’ ability to legitimize themselves by producing their own political, social and cultural perceptions about and for the city.

Nevertheless, Merklen (2005) points out that this new way of doing politics from the point of view of popular associations faces the tension between the situation and the project, that is, between the urgencies determined by poverty and the social and institutional claim for rights. In this scenario, we emphasize the importance of Universities and the Public Defender’s Office as fundamental agents in supporting social movements. We highlight the role of Universities and research groups that develop extension work by promoting, in addition to classical technical advice, a collaborative and community process of

technical-political training.<sup>11</sup> These actions and projects have guaranteed technical legitimacy to the processes of resistance, as well as the consolidation of spaces for criticism and visibility of social struggles.

In the case of the role played by the Public Defender’s Office, it is important to understand the processes that allowed social movements to expand the possibilities of access to justice. For Santos (2018), in recent years, the main novelty related to the problems of access to justice has been the expansion and institutional strengthening of the Public Defender’s Office. The author pays special attention to the changes in its institutional model, especially with the Complementary Law 132 of 2009, which favored the institution’s relationship with social movements and highlights three changes: the role of the Public Defender’s Office in collective conflicts typical of social movements, that made it possible to expand the action of individual conflicts, since it is understood that these are often the expression of a collective conflict; the strengthening of social movements within the process of training and education in rights. According to the author, these actions by the Public Defender’s Office, in addition to strengthening the daily political action of social movements, create a more horizontal and autonomous relationship between the institution and social movements the possibility for the institution to develop extrajudicial forms of action on the demands of social movements, such as conflict mediation, the conclusion of terms of conduct adjustment, participation in councils that discuss public policies and legal advice

in a broad sense. Two aspects of this new dimension interest us: first, how these new structures have built a new modus operandi of doing and thinking about politics by presenting other forms of organization and training. Second, how these same structures can give new meaning to institutional spaces of participation.

### Popular forum of urban discussion of São José dos Campos: alternatives to hegemonic thinking

The field of debate on the urban in São José dos Campos in 2018 revolved around the process of reviewing the Master Plan. The participation of popular leaders from the outskirts of the

city was significant in promoting discussions on issues of land tenure regularization and urbanism as opposed to the dominant/hegemonic discourse of the city of business and technology. In this sense, it is worth highlighting the process of forming this front of action, which also had the participation and support of the Public Defender's Office and groups of researchers from local and regional universities.

In this sense, in March 2016, the I Jornada de Discussão Urbana began, (Figure 5) a space that emerged at the request of popular leaders organized by the Public Defender's Office of the State of São Paulo and with the technical support of researchers from universities, especially the University of Vale do Paraíba (UNIVAP) and the University of São Paulo (USP). It was an initial training process for

Figure 5 – Urban discussion days – 2017



Source: research collection.

the debate on the city in three stages: at first, the existing urban dynamics in the city and the understanding of the unequal processes caused; then data on urban legislation were collected; and finally, readings were prepared on the potentialities and problems analyzed by regions of the city.

This training process achieved one of the expected results when counting on the expressive participation of the leadership group in the VI City Conference that took place months later, on July 1st and 2nd, 2016. In this conference, the need to resume the discussion of the Master Plan review, which was neglected by the management, was one of the issues raised for debate by giving special attention to the debate on the Zoning Law resulting in the creation of the Management Board for the Master Plan.

In July 2017, to build a broader space for debate and the constitution of resistance, the Popular Forum of Urban Discussion was created by initiative of the residents of the five regions of the city involved in the land regularization processes. This Forum was supported by the Public Defender's Office of the State of São Paulo and the Teaching Institutions Universidade do Vale do Paraíba, (Univap) and the National Institute for Space Research (Inpe), agents who have accompanied the spaces for discussion and training of these leaders, counting on meetings and debates with the community of the neighborhoods. In November 2017, the same group started the II Journey of Urban Discussion: land tenure regularization and collaborative cartography, which promoted technical-political training on the issue of land tenure regularization

and, later, a critical and collaborative mapping of the main urban conflicts existing in the dynamics of the city.

This group actively participated in all discussion spaces promoted by the municipality. In this process of participation and training, it was possible to identify five groups of strategies of the Forum of Urban Discussion<sup>12</sup> which demarcated a counter-hegemonic action to the actions of Municipal Management in conducting the simulacrum of participation and, therefore, capable of bringing to light other forms of political, social and communal organization.

1) Formative processes of its leaders and community by promoting a critical and territorial recognition of real urban conflicts, identifying their causes, agents and the unequal processes generated. A mastery of the technical and political reading of conflicts was evidenced. It demonstrates autonomy to understand the processes of oppression and exploitation that they have suffered. This situation happened first in the stage of the Urban Discussion Journeys (2016 and 2017), through the collective and community construction of the mapping of conflicts. Later, in a critical rereading of the material from the community workshops from 10/02/2017 to 10/31/2017, which the technical staff of the municipality purposely did not do, because it adopted the individualization of problems as a methodology, treating structural conflicts as individual demands.

2) Another important point was the punctual analysis of the real structures of domination that act and interfere in their problems by giving priority to the issue of land tenure

and urban planning that were disregarded in the proposals of municipal management. In this process, the most important aspect was the formation of networks of resistance and recognition when the groups identified the same exclusion processes.

It is worth noting that when dealing with land and urban regularization, we emphasize as Souza (2018, p. 38) that,

Land tenure regularization, in its original definition, therefore encompasses a range of legal, urban, environmental and social measures, all of which have equal status of relevance and cannot be conducted solely from the standpoint of prioritizing the granting of ownership or property titles, as operated by the recently enacted Land Regularization Law.

3) Occupation of institutional spaces, such as public hearings, presenting and pinpointing their counter-hegemonic discourse by defining central points for the discussion of land and urban regularization, which evidenced a technical-political reading. There are two significant moments of the experience that characterize the technical-political dimension. The first refers to the active participation of leaders in all spaces of official participation that took place in the regions of the city when they presented and protocolled four central points that highlight the structural conflicts of space production neglected by municipal management:

- land and urban planning regularization, with an execution schedule;
- Zeis – irregular allotment areas, whether Zeis;
- urban mobility: prioritizing public transport, bike paths, thinking about pedestrian sidewalks and regulating

alternatives for places where public transport is not very accessible

- Urban voids in irregular subdivisions intended to fulfill the social function of the property.

The second was on the occasion of the last public hearing on the Master Plan, where leaders and communities in these areas, cultural groups and researchers occupied the plenary and debated the inconsistencies of the institutional proposal, thus legitimizing other narratives. Figure 6 exposes the democratic principle that guided collective mobilization.

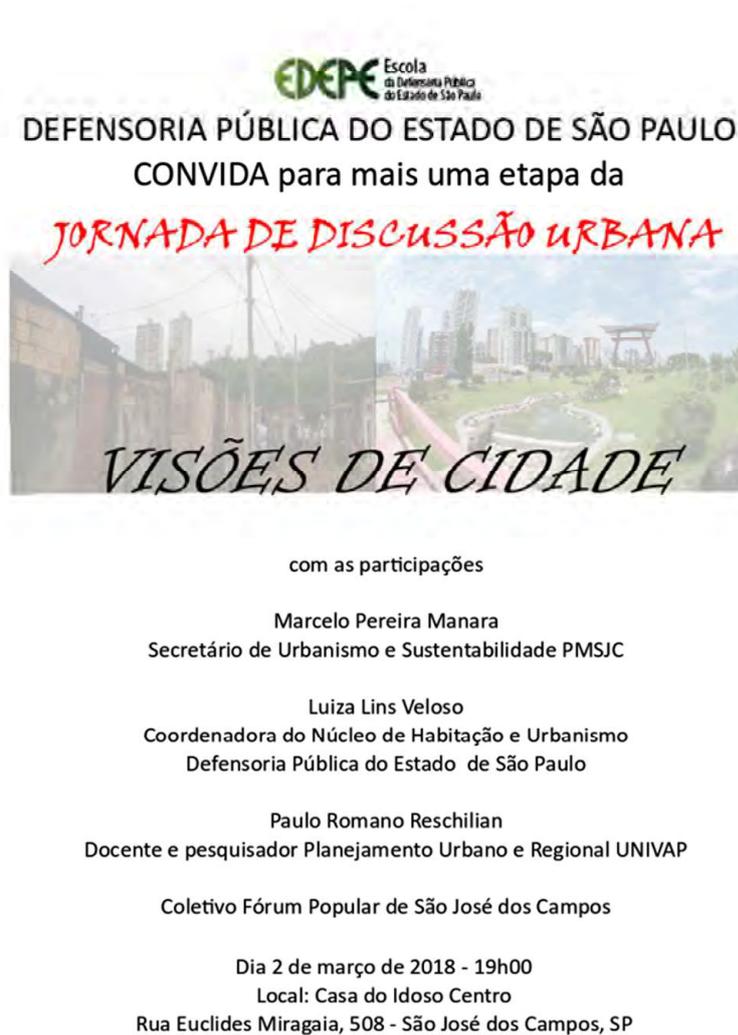
4) Promotion of alternative spaces for discussion and debate on two occasions. The first organized jointly with the Popular Forum of Vale do Paraíba<sup>13</sup> and the Public Defender's Office of the State of São Paulo, who organize a public debate called "City Views" (Figure 7) with the participation of representatives of local universities, social leaders and representatives of municipal management. The purpose of the event was to promote a debate on existing views of the city, both within the scope of public management and in the dimensions of civil society. The second opportunity to build spaces for dialogue was the Public Hearing of the Master Plan: For a fair and democratic city, promoted by the Popular Forum of the Master Plan together with the "Somos Parque Bethânia"<sup>14</sup> Movement and the Public Defender's Office of the State of São Paulo. The event was attended by the representative of the Housing and Urbanism Nucleus of the Public Defender's Office of the State of São Paulo, Rafael Negreiros, besides representatives of the legislature, professors and university students, in addition to the aforementioned social movements and community leaders. As a result of the

Figure 6 – Public hearing poster, in 2018



Source: research collection.

Figure 7 – Poster advertising the urban discussion journey



Source: research archives.

event, it was decided to forward a proposal for a popular amendment to the Chamber of Aldermen of the municipality of São José dos Campos which inserted with a new wording, the topics of social housing, land and urban planning regularization and special areas of social interest.

5) Protocol the discussions in the form of amendments to the Master Plan Law with the support of the Public Defender's Office and after meetings with councilors from the progressive area the strategy of forwarding through a councilor the complementary and alternative proposal to the project proposed by the municipal executive. The proposal was not accepted by the two committees of the city council that appreciated it and, therefore, it did not go to the plenary.

In the demonstration which happened in the only Public Hearing promoted by the municipal legislature, there were numerous demonstrations for the incorporation of popular demands, once again without any success. Thus, the limitations of the participatory sphere in the definition of the law were verified once again. As noted in the invitation poster of the Community Reading Workshops, released by the Municipality of São José dos Campos in 2017 the "Master Plan is a participatory and democratic process, in which society can directly influence the development and well-being of the place where they live", however, it is worth noting that "influence" does not take place effectively given the participatory simulacrum presented.

## Final considerations

In São José dos Campos, during the review of the Master Plan (2018), none of the claims recorded in different documents and events derived from the organizational processes were accepted by the municipality. Therefore, a simulacrum of participation was established. Even if the requirements and rites of the participation established for the master plans have been met, there was no commitment to the demands for promoting socio-territorial justice, and consequently, effective participation processes were not achieved.

This simulation of participation had as its central elements the applied methodologies used in the community reading workshops, forums, and public hearings, which do not show or value urban conflicts and unequal processes of occupation and production of space. The absence of expression of conflicts becomes linked to visions of the city that understand space as a commodity and business opportunity, the idea of the technological city, and the new centralities suggested in the proposed master plan. It was observed the structural role of the hegemonic media that cover the regional and municipal scales, that intensified the dissemination of expressions from readers, public and private agents who criticized the precarious settlements in areas of supposed interest to the real estate and the promotion of road works that suggested the criminalization of poverty and the struggles of popular groups and communities that inhabit valued places in the city.

However, a contrary movement emerges from the territories of precarious inclusion when they understand and take advantage of the and expropriation processes they have been suffering and draw possibilities of resistance and insurgencies within the institutional environments of participation by guiding their problems and urban dynamics of exclusion. They also present a technical- -political reading that enhances and legitimizes their actions and propositions for the social production of space committed to social and urban justice.

From the above, it is understood that it is urgent to rethink the prevalence of the technique in unfinished participation processes that simulate social participation supported by methodologies that do not promote the mapping of conflicts and, therefore, it is necessary to highlight popular and urban politics.

It is understood that the dimensions of the struggle permeate the relationship among resistance, survival and confrontation. It allows us to think that even if there are new ways of occupying and thinking about the territories, contemporary socio-territorial movements have

as a strategy to legitimize their struggle and survival processes, the need to occupy spaces of official participation and political representation aiming to mark territory, establish and propose containment and denunciation processes. Finally, it is worth noting, in the processes experienced in the city in the struggle for the right to the city in its broad dimensions, the fundamental role played by the Public Defender's Office of the State of São Paulo in São José dos Campos, in numerous mediations, guidelines, actions and support for the strengthening of activism and popular mobilization.

However, it is known that the national political scenario and its local repercussions beckons to a process of the resurgence of anti-democratic and participatory actions and policies, either through the militarization of space, or through, in the case of the municipality of São José dos Campos, large investments in urban marketing to leverage and affirm the idea of an innovative, intelligent city, intending to set up a positive pact in defense of modernization that proves to be conservative and excluding. Democratic instances question the neoliberal management of territories.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-8477-1739>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
paromano@uol.com.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-5754-9745>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
fabiana.amaral@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-5029-7645>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade de Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
lidiani.maciell@gmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Margarita Cristina Mohamed Abrão Bello, [megy.apoio@gmail.com](mailto:megy.apoio@gmail.com)

## Notes

- (1) Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art182). Access on: Feb 28, 2019.
- (2) Available in: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>. Access on: Feb 28, 2019.
- (3) Available in: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Access on: Feb 28, 2019.
- (4) For a further look at the Council's attributions, see DECREE N. 17,141, OF AUGUST 12, 2016. Available at: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Decreto\\_17141\\_2016.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Decreto_17141_2016.pdf). Access on: Apr 14, 2022.
- (5) Available in: <http://edtl.fcsh.unl.pt/encyclopedia/simulacro/>. Access on: March 12, 2019.
- (6) Available in: <http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/estudo-tecnico/31>. Access on: Apr 18, 2022.
- (7) Available in: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Relatorio\\_Foruns\\_V6\\_entregue\\_13\\_07.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/Relatorio_Foruns_V6_entregue_13_07.pdf). Access on: Apr,18 2022.
- (8) In Francisco Xavier district, it was held a meeting called Rodas de Conversa.
- (9) Available in: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio\\_ForumFinal\\_PD\\_R3.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio_ForumFinal_PD_R3.pdf). Access on: Apr 18, 2022.
- (10) See: [http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio\\_ForumFinal\\_PD\\_R3.pdf](http://planodiretor.sjc.sp.gov.br/resources/uploads/Link/Arquivo/2018%2008%2031%20-%20Relatorio_ForumFinal_PD_R3.pdf). Access on: Apr 18, 2022.
- (11) As an example, we highlight: the Popular Plan for Vila Autódromo, developed with the support and advice of Neplac/Ettern/Ippur/UFRJ — Experimental Nucleus for Conflict Planning of the State, Work, Territory and Nature Laboratory of the Institute for Research and Urban and Regional Planning of Federal University of Rio de Janeiro Coordination: Carlos Vainer.
- (12) The Popular Urban Discussion Forum was composed of representatives of irregular neighborhoods/subdivisions of social interest, members of various collectives active in the city, popular leaders, with technical and legal political support from the Public Defender's Office of the State of São Paulo in São José dos Campos as well as professors and researchers in the field of urban and regional planning from teaching and research institutions in the city.
- (13) Popular Forum formed in 2018 by collectives, causes, practices and popular movements from São José dos Campos.
- (14) The Somos Parque Betânia Movement is non-partisan, formed by residents of several neighborhoods in the city of São José dos Campos. It began on March 8, 2018, with the first demonstration by city residents against the cutting of 430 trees in the Betânia forest, in front of the City Council.

## References

- AVRITZER, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, pp. 43-64.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- FAORO, R. (1958). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro /Porto Alegre /São Paulo, Editora Globo.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HOLANDA, S. B. de (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- HOLSTON, J. (2016). Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 2, pp. 191-204.
- IPPLAN – Instituto de Pesquisa e Planejamento (2017). Leitura Comunitária. *Relatório Oficinas*. Disponível em: [sjc.sp.gov.br](http://sjc.sp.gov.br). Acesso em: 9 abr 2022.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- MACIEL, L.; GOMES, C.; BECCENERI, L. (2020). Mobilidade pendular integração regional no Vale do Paraíba e Litoral Norte: uma análise a partir dos censos demográficos de 2000 e 2010. *Caminhos da Geografia* (UFU, on-line), v. 21, pp. 192-210.
- MAFFESOLI, M. (1984). *A conquista do presente*. Chapecó/Santa Catarina, Argos.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2019). Por um projeto para as cidades brasileiras. *São Paulo, Outras Palavras*. Publicado em 14/7/2017 às 17:27; atualizado em 15/1/2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/pos-capitalismo/por-um-projeto-para-as-cidades-brasileiras/>. Acesso em: 12 mar 2019.
- MARTINS, H. T. de S. (2004). Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 30, n. 2, pp. 289-300.
- MERKLEN, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares em la rea democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Gorla.
- OLIVEIRA, D. de (2014). Movimentos sociais e uma nova cultura política em tempos de ação direta do capital. *ARACÊ\2013. Direitos Humanos em Revista*. São Paulo, v. 1, n. 1, pp. 89-109.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Plano Diretor. Plano Diretor São José dos Campos. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br>. Acesso em: 9 abr 2022.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.) (2003). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro, Observatório Ippur/UFRJ-Fase.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2007). “Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana”. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador, EDUFBA.

- SANTOS, C. S. (2017). *Defensoria Pública e movimentos sociais: novas possibilidades de acesso à Justiça no Brasil*. Curitiba, Juruá.
- \_\_\_\_\_. (2018). *O papel da Defensoria Pública no acesso à Justiça para movimentos sociais*. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/05/03/o-papel-da-defensoria-publica-no-acesso-a-justica-para-movimentos-sociais/>. Acesso em: 10 mar 2019.
- SILVA, F. F. do A. e; OLIVEIRA, D. (2017). A potência política dos territórios periféricos na metrópole de São Paulo. *Polisemia*. Colômbia, v. 13, n. 24, p. 41.
- SOUZA, A. A. M. de (2008). *A especialização do lugar: São José dos Campos como centro da tecnologia aeroespacial no País*. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SOUZA, J. S. (2018). A regularização fundiária na pauta metropolitana: apontamentos sobre o novo marco jurídico da regularização fundiária de interesse social no Brasil. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo Habitação e Urbanismo*. São Paulo, Edepe, n. 17, pp. 33-43.
- SOUZA, J.; RESCHILIAN, P. (2018). Reforma da estrutura orgânica dos municípios e institucionalização das representações sociais sobre a cidade: a primazia da gestão gerando uma (des)ordem urbana em São José dos Campos, Brasil. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, n. 15, pp. 403-428
- VILLAÇA, F. (1998). *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paul, Studio Nobel/Fapesp/ Lincoln Institute.
- ZARATINE, G. (2016). *Resistência e Arquitetura. Estruturação urbana da Vila Nova Esperança-Banhado*. Trabalho Final de Graduação. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Received: March 15, 2019  
Approved: November 13, 2019



# La utilidad del Big Data en las estadísticas públicas y empresas privadas

The utility of Big Data in public statistics and private companies

Fernando Ariel Manzano [I]  
Daniela Avalos [II]

## Resumen

El crecimiento exponencial del almacenaje y explotación de los datos, denominado Big Data, dado por las tecnologías de mediación digital, enfrenta fuertes limitaciones. El problema de la calidad de los datos es un desafío para las organizaciones, privadas y públicas. En las primeras, se resuelven en función del valor generado para la actividad económica de las empresas. En las últimas, se vincula al trabajo de los institutos de estadística, abocados a prevenir las fuentes de invalidez. Este estudio de carácter exploratorio, compara el impacto de los macrodatos en ambos entornos. Se propone hallar las diferencias en las distintas dimensiones de la gestión de los datos entre los ámbitos públicos y privados, tomando como factor relevante la calidad de los datos.

**Palabras claves:** privacidad; estadísticas oficiales; estadísticas privadas; Big Data; calidad de los datos

## Abstract

*The exponential growth of data storage and exploitation, called Big Data, enabled by digital mediation technologies, faces strong limitations. The problem of data quality is a challenge for private and public organizations. In the former, it is resolved based on the value generated by the economic activity of the companies. In the latter, it is linked to the work of statistical institutes, aimed at preventing sources of disability. This exploratory study compares the impact of Big Data on both environments. The intention is to find differences in distinct dimensions of data management between public and private spheres, taking data quality as a relevant factor.*

**Keywords:** *privacy; official statistics; private statistics; Big Data; data quality.*



## Introducción

En el contexto de la denominada Revolución 4.0 y de la irrupción de las tecnologías inteligentes – Smart technologies – como el internet de las cosas o el blockchain, la Inteligencia Artificial,<sup>1</sup> entre otras tecnologías de mediación digital (Serna, 2021). Han dado lugar en la última década a un incremento exponencial del almacenaje y explotación de los datos, también llamados Big Data,<sup>2</sup> que los usuarios consumen pero que también producen (Salvador y Ramíó, 2020). Se ha convertido en un reto para las organizaciones, tanto públicas como privadas, para aprovechar en forma acertada y eficiente esta explosión de datos (Ontiveros y López Sabater, 2017).

Los avances de Big Data y de sus disciplinas asociadas, provienen fundamentalmente desde el sector privado, motivados por producir algoritmos que generen información con valor económico. Estas ventajas técnicas, no están exentas de limitaciones conceptuales y operativas, como la ausencia de disponibilidad de información contrafáctica (Pérez-Rave et al., 2019; Sosa Escudero, 2020). No obstante, las empresas están dispuestas a sacrificar exactitud o precisión a cambio de obtener un gran nivel de detalle de los macrodatos con el objetivo de encontrar información que permita maximizar la generación de valor económico (Garzón Arredondo, 2015).

Los gobiernos están haciendo un esfuerzo para gestionar estos grandes datos, como el Big Data en beneficio público (Galimany Suriol, 2015). El principal desafío es asegurar que la información generada sea de calidad, imparcial y su difusión alcance a todos

los agentes en forma simultánea (Ábrego Molina y Flores Mérida, 2021). Debe tenerse en consideración, que la estadística nacional representa un bien público estratégico. Esta valoración se sustenta en el trabajo de los institutos de estadística, abocados a prevenir las diferentes fuentes de invalidez que afectan la calidad de los datos<sup>3</sup> y orientar el modo de corregirlos<sup>4</sup> (Naciones Unidas, 2017; Giusti y Massé, 1997). Siendo de gran importancia realizar comprobaciones de coherencia en conjunto con los especialistas temáticos (Naciones Unidas, 2011).

Este estudio se propone comparar el impacto del Big Data en las empresas privadas y los institutos de estadísticas nacionales, a partir de una amplia búsqueda de información especializada. El análisis desarrollado, de carácter exploratorio, describe las diferencias en los diseños metodológicos, objetivos o resultados, riesgos, regulaciones, participantes, entre otros elementos que cobran diferentes valoraciones en el entorno de la producción de las estadísticas públicas en comparación al sector empresarial privado. Como consecuencia, estos elementos ofrecen la posibilidad de explorar la valoración de la calidad de los datos que operan en los entornos públicos y privados.

## La calidad de los datos en las estadísticas oficiales

Si bien no existe una definición de calidad de la información estadística acordada internacionalmente<sup>5</sup> tradicionalmente se suelen mencionar tres aspectos principales: pertinencia (la validez de la

forma de medición), exactitud (la fiabilidad o confiabilidad de la estimación) y disponibilidad (la claridad y confiabilidad de la información para los usuarios) (Pettersson, 1992). Sin embargo, en las instituciones nacionales de estadística la calidad hace referencia principalmente a la exactitud<sup>6</sup> (Viggo et al., 2003). En tal sentido, hace algunas décadas las oficinas de Estadística, no brindaban determinada información a los usuarios, debido a diferentes dificultades, como ser: no poseer la calidad adecuada, la muestra necesaria, la debida consistencia, entre otras.

En 1994, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales. En los cuales se expresan las distintas dimensiones, cada dimensión posee características y requerimientos propios,<sup>7</sup> que componen la calidad estadística. A partir de estos principios, el concepto tradicional de calidad fue cambiando,<sup>8</sup> haciéndose gradualmente más comprensivo,<sup>9</sup> se modificó su amplitud, enfocándose en siete criterios: relevancia, exactitud, oportunidad y puntualidad, accesibilidad y claridad, comparabilidad, coherencia y completitud, y la satisfacción de las expectativas de los diferentes tipos de usuarios (Elvers, 2002; Naciones Unidas, 2004).

Las nuevas fuentes de información, como el Big Data deben ser adecuadamente adaptadas para ser de utilidad en la elaboración de las estadísticas oficiales. Así como también estas últimas, se han puesto nuevos retos desde hace más de una década, enmarcados en el proceso de modernización e industrialización de la producción estadística oficial (Salgado, 2017).

En el año 2014 se realizó en Beijing la primera Conferencia Internacional sobre Big Data en las Estadísticas Oficiales.<sup>10</sup> En la cual se creó un Grupo de Trabajo Mundial de Naciones Unidas, para llevar adelante un programa mundial de utilización de Big Data en Estadísticas Oficiales, se consensó que su labor se dirigiría principalmente hacia el marco de calidad de los macrodatos<sup>11</sup> (Naciones Unidas, 2015). El concepto ampliado de calidad en los sistemas estadísticos nacionales<sup>12</sup> incluye una gama amplia de formatos y fuentes de datos no recopilados con fines estadísticos, como son los datos administrativos o las fuentes Big Data (Linerós, 2017), este se entiende cada vez más como un concepto multidimensional<sup>13</sup> (Naciones Unidas, 2010).

Teniendo en cuenta este criterio, los productores de estadísticas oficiales seleccionan las fuentes de obtención de datos, censos, encuestas estadísticas,<sup>14</sup> registros administrativos,<sup>15</sup> Big Data, entre otros.<sup>16</sup> Se debe contemplar en la recogida de la información, el grado de calidad, la oportunidad, el nivel de precisión, el costo y la carga que impondrán<sup>17</sup> (Lindenboim, 2010). También, es responsabilidad de los institutos de estadística informar a los usuarios a través de los metadatos, el grado de integridad, precisión, validez y confiabilidad de los datos generados según, por un lado, cual sea el nivel y las características del error cometido y por otro, qué criterios se siguieron para tratar de corregirlos<sup>18</sup> (Giusti y Massé, 1997; Cepal, 2020).

En la etapa preparatoria de un censo o una encuesta pueden acarrear conceptos no claros o erróneos. Luego de la realización

de un operativo estadístico, en el proceso de evaluación se detectan diferentes errores, como ser: omisiones o duplicaciones de unidades de relevamiento, sean estas de población, vivienda, hogar; errores de los encuestadores; no respuestas de preguntas; pérdidas de formularios; registros tardíos; mala declaración de la edad; inconsistencias entre variables de un mismo registro o entre variables de diferentes registros pertenecientes a una misma unidad de relevamiento; discrepancias respecto de información que proveen fuentes de datos externas; errores de los declarantes; equivocaciones en la codificación y la introducción de datos; errores en la revisión manual o informatizada de los datos; tabulaciones erróneas de los resultados; entre otros. El proceso de revisión debe tratar de conservar los originales en la mayor medida posible (Cepal, 2011; Naciones Unidas, 2011).

## El ciclo de vida del dato en la estructura Big Data

En la actualidad, el uso masivo de dispositivos móviles, el internet de las cosas, y la economía digital, conlleva a que prácticamente toda actividad genere datos digitales. Teniendo en cuenta que los dispositivos se conectan entre sí e intercambian información continuamente y adicionando el incremento del número de usuarios con el paso del tiempo, resulta inevitable un aumento del flujo de datos que se manipulan diariamente, representando una oportunidad para las empresas (Vásquez Valdivia, 2021). En relación a este objetivo, las empresas privadas respondieron de diversas maneras, implementando un gobierno de

datos (Garzón Arredondo, 2015), usando herramientas de analítica de datos, entre otros procesos destinados a extraer valor a la gran cantidad de datos (Klatt et al., 2011)

En este sentido, es posible hacer un seguimiento personalizado de las distintas prácticas sociales, por ejemplo, las transacciones comerciales (Martínez, 2019), de los usuarios en internet, y luego codificarlas y sistematizarlas en una base de datos. En este contexto, los grandes volúmenes de datos son capturados y clasificados para después ser comercializados y controlados en un proceso denominado datificación de la realidad (Molina y Mérida, 2021).

Cabe destacar que no todos los datos son accesibles debido a los altos costos o a las propias políticas de encriptación informática, las empresas se protegen codificando la información de manera que no pueda ser interceptada (Chávez, 2019). Solo las compañías que prestan los servicios de Internet tienen acceso a la totalidad de los datos (Rojo y Sánchez, 2019; Manovich, 2012). El objetivo final de una empresa privada es maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos, generando ventajas competitivas. En el marco del Big Data, se agrupan un conjunto de procesos para lograr monetizar la gran cantidad de datos (Cruz Bolívar, 2017). Existen múltiples versiones de la cadena de valor del dato, entre las más habituales cabe mencionar:

1) Fase de provisión del dato: se releva la información que genera la empresa, y luego se combina con información externa, de fuentes muy heterogéneas (Galimany Suriol, 2015). La forma de capturar la información depende fundamentalmente del tipo de datos, estructurados,<sup>19</sup> semiestructurados<sup>20</sup>

y desestructurados,<sup>21</sup> la frecuencia en que se releva, en tiempo real, *near real time* o *batch*, y la exactitud y calidad de los mismos (Molina y Mérida, 2021). Los arquitectos de datos son los encargados de seleccionar la tecnología adecuada y los ingenieros de datos los responsables de construir el *software* para integrar la información de los sistemas fuente en la plataforma Big Data, de manera que pueda ser utilizada de forma correcta por los científicos de datos.<sup>22</sup> Cabe destacar que la confiabilidad de los datos puede ser violada en cualquier punto a lo largo de su ciclo de vida (Garzón Arredondo, 2015).

2) Fase de transformación: Una vez almacenada la información en el sistema de Big Data, es necesario proceder a limpiarla y enriquecerla con el objetivo de proveer información precisa y de calidad, de confianza, a los usuarios (Galimany Suriol, 2015). Siendo los repositorios de datos son tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales (Esumer, 2017 não consta). Los científicos de datos dedican un 80% de su tiempo al proceso de limpieza y almacenamiento de datos, proceso conocido como *data wrangling* o *data munging*, quedando en segundo lugar lo que debería ser su actividad principal: la analítica avanzada (Mons, 2020). El proceso de *data wrangling*,<sup>23</sup> se realiza durante el pre-procesamiento de datos, comprendiendo las siguientes tareas: edición, limpieza y transformación de los datos, ajuste para detectar omisiones, verificación

de legibilidad, anomalías y consistencia para la codificación y almacenamiento (Ramírez-Morales et al., 2018).

3) Fase de descubrimiento y modelado: proceso de análisis por parte de los analistas de negocio y los científicos de datos con el objetivo de extraer el máximo valor transformando los datos en información. La analítica de datos consiste en extraer conocimiento de la información para responder a las preguntas que se le plantean en los diferentes casos de uso. El análisis de información en redes sociales es de gran potencial para conocer el comportamiento del consumidor, pero al tratarse de datos no estructurados, su principal inconveniente viene dado por el alto costo de su procesamiento (Cruz Bolívar, 2017).

4) Fase de exposición: Dado que no siempre es posible extraer valor de la información generada. Para minimizar esta pérdida, las tres fases anteriores se realizan de la manera más económica. El principal inconveniente se presenta en la manipulación de estos datos en los entornos analíticos. Debido a ello ha surgido *chief data officer* (CDO), que es el ejecutivo responsable de gobernar todos los datos de la empresa, y de definir las diferentes políticas de gobierno en relación con la estrategia, control y explotación eficiente de la información con el objetivo de crear valor para el negocio. Recién en esta fase se realizan las tareas de validación de premisas asumidas anteriormente respecto a los datos de entrada, documentación del glosario de negocio con los nuevos términos, entre otros, se industrializa todo el proceso anterior.

## Complejidades y desafíos en la gestión pública para el manejo de macrodatos

En los últimos años, el uso intensivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), aumentó la demanda de los usuarios de la apertura de datos para ser reutilizados, conduciendo al surgimiento de los Datos Públicos Abiertos<sup>24</sup> (DA) u open data, por su denominación en inglés (Christodoulou et al., 2018 não consta).

Muchas nuevas fuentes de datos digitales, no se adecuan a las responsabilidades de las Estadísticas Oficiales de los países. Estas últimas, en el marco de la gestión de DA, deben velar por la calidad de los datos y su uso adecuado, cumpliendo con los estándares de calidad,<sup>25</sup> confidencialidad<sup>26</sup> y seguridad (Vásquez Valdivia, 2021; Salvador y Ramíó, 2020), cobrando especial importancia atender a la evidencia, la seguridad y privacidad del contenido de los nuevos datos (Christodoulou et al., 2018 não consta). Además, dado los principios éticos elementales del sector público, debe garantizar transparencia e identificar la existencia de errores<sup>27</sup> de estos grandes volúmenes de datos (Paliotta, 2018).

Un instrumento utilizado en los procesos de análisis de datos es el aprendizaje automático, este procedimiento hace posible que los sistemas identifiquen o aprendan patrones de manera autónoma a partir de un conjunto de datos. Así como también realizar predicciones sobre aspectos de la sociedad y tomar decisiones sin la necesidad de programar estas tareas de forma explícita

(Escobar Gutiérrez et al., 2021). A partir de esto surge una preocupación reiterada, respecto a la calidad de los datos, considerando que la utilización de datos de baja calidad<sup>28</sup> dificulta la producción de resultados fiables (Wirtz et al., 2019; Susar y Aquaro, 2019; Gerbert et al., 2017). Además, muchos académicos de las ciencias sociales se posicionan críticamente en relación a la posibilidad de hallar soluciones a problemáticas sociales mediante procesos tecnológicos, sin necesidad de intervención de las teorías sociales (Boellstorff, 2013; Bollier, 2010; Markham, 2013; Burrell, 2012). Así como también rechazan la capacidad de estimar el futuro a partir de grandes volúmenes de datos, de forma determinista, como simple prolongación lineal del pasado (Del-Fresno-García, 2014). Para estos autores el Big Data no tiene pretensión de un conocimiento con fuerza normativa, simplemente se restringe a tomar decisiones acotadas y situadas (Becerra, 2018).

Un gran número de investigaciones remarcan que las fuentes de información de una estructura Big Data, contienen diversas dificultades, muchas de ellas vinculadas entre sí, como la falta de evidencia del fenómeno relevado (Luo et al., 2019), la baja calidad de las fuentes de información,<sup>29</sup> poseen una elevada proporción de datos no estructurados y erróneos<sup>30</sup> (Paliotta, 2018), que se expresa en la poca usabilidad de las mismas (Pérez-Rave et al., 2019), la metodología estadística para realizar inferencias respecto de las poblaciones de interés (Salgado, 2017), la preeminencia del volumen de información por sobre la precisión analítica (Del-Fresno-García, 2014), las restricciones en el acceso institucional a los datos, cambios legales en los países. Además de los problemas de

duplicación, errores tipográficos, información falsa o basada en percepciones subjetivas de una arquitectura de Big Data (Monleon-Getino, 2015; Rodríguez et al., 2017). En este sentido, cobra relevancia la generación de estudios de viabilidad convincentes para que la comunidad estadística se posicione de forma unificada en relación al uso de macrodatos.

## Discusión

En el caso de las estadísticas oficiales, se debe lidiar con la baja calidad de las fuentes de información de una arquitectura de Big Data (Pérez-Rave et al., 2019), debido al bajo nivel de estructuración de los datos,<sup>31</sup> que permitan asociarlos a una población o fenómeno de referencia, la diversidad de contenidos y fuentes (Monleon-Getino, 2015), la espontaneidad y correspondencia con poblaciones heterogéneas, lo contrario de la independencia y distribución idéntica de los tradicionales.

La analítica Big Data<sup>32</sup> viene siendo considerada como una forma de análisis cuantitativo más desarrollada, que destaca como novedades: recopilación de datos indiscriminada y técnicas de agregación y cruce de datos (Baruh y Popescu, 2015), permitiendo inferir información que los datos no contienen de forma explícita (Tufekci, 2015). Los Datos de Analítica Web surgen de analizar el tráfico de usuarios en una web de una organización, son tanto cuantitativos como cualitativos. Esta analítica se propone brindar indicadores relevantes que permitan cuantificar aspectos o estados de la página web en función de determinado objetivo estratégico de la empresa (Galimany Suriol, 2015).

A partir de la diferenciación entre cantidad y profundidad de los datos, resulta de interés discriminar entre datos de superficie, *surface data*, y datos profundos, *deep data*. En el primero, se vinculan a metodologías cuantitativas, se aspira a la búsqueda de patrones de regularidad, así como relaciones causales entre variables (Felt, 2016). Los últimos, son utilizados en metodologías cualitativas,<sup>33</sup> mayormente en los trabajos etnográficos, posibilitan conocer con mayor nivel de especificidad los fenómenos sociales, teniendo en cuenta la perspectiva de los sujetos involucrados (Manovich, 2012; Forni y Grande, 2020). Una nueva forma de conocer la actividad social y cultural denominada analítica cultural (cultural analytics) o computación social (social computing) (Ardèvol, 2016). Estos enfoques actualizan el viejo debate de los métodos cualitativos y los cuantitativos, mediante la hibridación entre análisis automatizados y métodos artesanales (Gindin y Busso, 2018). Se pone énfasis en la significación y en las correlaciones entre variables para llegar a una mayor comprensión del fenómeno estudiado, dejando de lado la representatividad de la muestra<sup>34</sup> y la búsqueda de relaciones causales (Zwitter, 2014). Destacando la posibilidad de documentar casi la totalidad de datos sobre un acontecimiento insospechado, para hallar eventos verdaderamente relevantes, que no serían percibidos desde una perspectiva que se limita al uso de muestras representativas, esto incrementaría el error de validar correlaciones espurias (Garzón Arredondo, 2015). Se debe tener presente, que estos “datos culturales” relevados mediante el análisis Big Data, no se traducen en patrones culturales, tan solo es posible darle sentido

desde un análisis cultural. A modo de ejemplo, a ningún analista de Big Data se le ocurriría buscar patrones significativos en millares de distintas poblaciones de bacterias sin tener al lado un biólogo que guiara sus codificaciones e interpretara sus hallazgos (Ardèvol, 2016, p. 32).

## Conclusiones

El incremento exponencial del almacenaje y explotación de los datos de los últimos años se ha convertido en un reto para las organizaciones públicas y privadas para aprovechar de acuerdo a los objetivos y requisitos que cada una de ellas promueven.

Las empresas privadas son las principales productoras y recolectoras de la industria Big Data, usan los grandes volúmenes de datos para mejorar la toma de decisiones, generar nuevos productos o servicios, entre otras potencialidades económicas. Estos datos capturados para ser comercializados y controlados, están expuestos en cualquier fase de procesamiento a perder confiabilidad. No obstante, las organizaciones privadas están dispuestas a sacrificar exactitud o precisión mientras se genere beneficio económico.

El rol de los gobiernos, como poseedor y publicador de datos públicos con mayor apertura cubriendo la necesidad de los usuarios, fue ampliando el concepto

tradicional de la calidad de la estadística. A nivel internacional la utilización de Big Data en Estadísticas Oficiales, se concentra principalmente en el marco de calidad de los macrodatos, siendo de gran importancia realizar comprobaciones de coherencia junto a especialistas temáticos.

En las estadísticas del sector privado se dedica la mayor parte del tiempo a limpiar y enriquecer la información. Esta tarea se realiza de la manera más económica, siendo el objetivo principal maximizar las ganancias empresariales. Por tanto, el principal inconveniente viene dado por el alto costo de este procesamiento.

En el caso de las estadísticas oficiales, el valor depende de su capacidad de crear conocimiento en la sociedad. Su difusión debe realizarse en forma simultánea a todos los usuarios, satisfaciendo la demanda de los mismos por mayor apertura de datos, cobrando especial importancia atender a la privacidad. Además, se deben informar a los usuarios el grado de validez y confiabilidad de los datos disponibles, tanto de los errores cometidos, como los criterios adoptados para tratar de corregirlos.

Un punto en común en las organizaciones privadas y públicas, es el costo y la carga que imponen los distintos tipos de fuentes, siendo este un factor de relevancia en la elección de las mismas. Asimismo, no todos los datos son accesibles debido a los altos costos o a las políticas de encriptación.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-1513-4891>**

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Buenos Aires, Argentina.  
fernandoarielmanzano@fch.unicen.edu.ar

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-0762-8437>**

Universidad de Tres de Febrero, Programa de Posgrado en Estadística. Buenos Aires, Argentina.  
danielasoledad.av@gmail.com

## Notas

- (1) La IA aún no posee una definición universalmente aceptada (Grosz et al., 2016). En una aproximación amplia, el concepto se asocia a sistemas de computación que recaban información de diferentes fuentes, con capacidad para automatizar actividades, realizar operaciones análogas al aprendizaje y toma de decisiones, y evolucionar con o sin la intervención humana (Castro y New, 2016).
- (2) Este término se ha acuñado en español como Macrodatos en algunas traducciones (Naciones Unidas, 2015).
- (3) La producción de información está sujeta a la existencia de errores de diversa índole y magnitud. Los mismos pueden introducirse en diferentes momentos del proceso de producción (Campos y Zambrano, 2020). Los errores según el tipo de invalidez pueden ser aleatorios o sistemáticos. Los errores aleatorios se producen sin ningún orden lógico, afectando a todos o casi todos los registros de manera uniforme, no distorsionando la distribución de los valores. Los sistemáticos provienen mayormente de un mal entendimiento de las preguntas, conceptos o instrucciones, de cualquiera de los individuos que participan en las distintas etapas del relevamiento, suelen afectar a un grupo específico de variables o registros, y generan cierta distorsión en la distribución de los valores (Indec, 1987).
- (4) Según los resultados de la última encuesta sobre el estado de avance de los censos de 2020, la identificación de las necesidades nacionales, el control de calidad y cobertura es uno de los temas prioritarios donde los países requerían asistencia técnica. Cabe destacar que el 75% respondió que realizaría cambios en sus controles, debido a que este factor se relaciona a la credibilidad y la confianza de la organización (Cepal-Celade, 2020).
- (5) Una de las instituciones pioneras en el aseguramiento de la calidad de la estadística pública fue Statistics Sweden, quienes en 1992 establecieron una de las primeras definiciones de calidad en la información estadística.
- (6) Como tener en cuenta los errores, de muestreo o de otro tipo, que influyen en el valor de las estimaciones, y los intervalos basados en los conocimientos que podrían servir de base para las declaraciones de confianza (Naciones Unidas, 2010).
- (7) Las acciones que se toman para tratar alguna de las dimensiones de calidad pueden afectar a otra dimensión, en formas completamente impredecibles. Para lograr un balance apropiado de las dimensiones de la calidad y otros factores se deben tomar decisiones basadas en el conocimiento, la experiencia, las revisiones, la retroalimentación, la consulta e, inevitablemente, el juicio personal (Naciones Unidas, 2004).

- (8) Prácticamente se suelen brindar respuesta a todos los pedidos, salvo, aquellos casos que pongan en cuestión el secreto estadístico. Se deben informar cuando corresponda, las eventuales limitaciones de la información brindada (Cepal, 2000).
- (9) Aun cuando los datos sean exactos, no tienen la calidad suficiente si se presentan tan tarde que dejan de ser útiles, o no son de fácil acceso o están en contradicción con otros datos creíbles o su obtención resulta demasiado costosa (Naciones Unidas, 2010, p. 59).
- (10) La segunda Conferencia Internacional realizada en 2015 en Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos. En la tercera Conferencia Global, realizada en Dublín, Irlanda en 2016. En la cuarta Conferencia Global, realizada en Bogotá, Colombia en noviembre de 2017.
- (11) Los proyectos de macrodatos están conformados por agentes del sector privado y de institutos de investigación.
- (12) La División de Estadísticas de la ONU tiene en cuenta que la calidad de las estadísticas públicas y, en consecuencia, la calidad de la información que dispone el gobierno, la economía y el público, dependen en gran medida de la colaboración de los ciudadanos, las empresas y otras fuentes que deben proporcionar datos pertinentes en forma veraz y oportuna (Jiménez Mora, 2009).
- (13) Un dato obtenido mediante un procedimiento estadístico puede ser exacto, pero no se puede decir por ello que es de calidad si se genera demasiado tarde para su uso, o si es de difícil acceso, o si es contradictorio con otra información estadística producida (Matus, 2007).
- (14) Encuesta estadística significa la recolección principal de datos individuales de los informantes de una determinada población, realizada por un productor de estadísticas oficiales con fines exclusivamente estadísticos mediante el uso sistemático de la metodología estadística (Cepal, 2020, p. 10).
- (15) Registros administrativos significa datos recogidos por, o en nombre de las autoridades nacionales y locales, incluido el banco central, sean o no un productor de estadísticas oficiales, para fines administrativos, de conformidad con fundamentos jurídicos diferentes de los de la legislación estadística (Cepal, 2020, p. 10). Si bien al principio se consideraba que los datos administrativos no eran adecuados para fines estadísticos, en la actualidad los estadísticos están casi obligados a agotar todas las posibilidades que ofrecen los datos administrativos disponibles antes de realizar una nueva encuesta.
- (16) Siendo necesario considerar todas las fuentes de datos de manera conjunta desde un enfoque multisectorial (Bussi et al., 2017).
- (17) Los bajos resultados en la calidad de los censos de los años ochenta del siglo pasado en la región de América Latina, echaron por tierra el convencimiento de mejora en el tiempo de los operativos, debido al adelanto tecnológico (Arretx y Chackiel, 1985). Posteriormente se han experimentado mejoras en la calidad de la información recolectada en los censos, encuestas y registros de estadísticas vitales, no obstante, aún hay un déficit grande en la región en todas estas cuestiones (Cavenaghi, 2012).
- (18) Cabe destacar que los organismos internacionales y regionales, aceptan la aplicación de criterios estadísticos y/o demográficos para la asignación de datos faltantes, solo en el caso que el porcentaje de datos faltantes no sea elevado. Los criterios teóricos que sustentan las pautas de consistencia y corrección automática adoptada deben quedar registradas, así como también deben realizarse evaluaciones acerca de los efectos generados en la exactitud de los resultados (Naciones Unidas, 1980).

- (19) Los datos estructurados son especificados con detalle y tienen un esquema y estructura fijada con anterioridad, permitiendo su almacenaje en las tradicionales bases de datos relacionales, uso de tablas, registros y columnas (Galimany Suriol, 2015). Representaban al inicio de esta década apenas el 5% de los datos totales (Cukier, 2010). Ganando relevancia recientemente con las legislaciones de transparencia en las administraciones públicas (Kischinhevsky, 2020)
- (20) Los datos semiestructurados, surgen con el auge de las páginas webs, carecen de estructura, pero poseen un flujo lógico que permiten identificar la actividad en Internet de un ordenador (Jareño y Miralles, 2017). Están conformados principalmente por archivos HTML, XML, y otros formatos similares (Joyanes Aguilar, 2016).
- (21) Este tipo de dato no posee estructura, incluye textos, imágenes, audios, vídeos, posts de Twitter, mails, mensajes, entre otros (Galimany Suriol, 2015; Jareño y Miralles, 2017). Existe cierto desconocimiento en la posibilidad de extraer información válida de los datos no estructurados.
- (22) El científico de datos debe poseer, además de conocimientos de ciencia aplicada, aptitudes para trasladar a los responsables de la toma de decisiones los insights obtenidos durante el proceso de análisis. Tiene que contar además con capacidades de storytelling y visualización de datos, esto genera dificultad en las empresas para encontrar perfiles que reúnan estas habilidades.
- (23) Un concepto novedoso es el denominado Garbage in, gospel out, que implica aceptar ciegamente la información de salida informatizada aun cuando provenga de datos con baja calidad. Asumir estos niveles de errores estadísticos es una de las características distintivas del Big Data (Galimany Suriol, 2015).
- (24) La demanda de la ciudadanía por la apertura de datos públicos, conlleva a que los gobiernos respondan con mayor transparencia, legitimidad, acceso a la información y mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la sociedad (Ruvalcaba-Gómez, 2020; Concha y Naser, 2012).
- (25) Se espera que los datos públicos sean de buena calidad, asimismo deben encontrarse estandarizados y con metadatos (información asociada) acerca de cómo se han producido (Vásquez Valdivia, 2021).
- (26) La información asociada a datos personales que permitiría identificar a una persona concreta, requiere una protección especial en ámbitos relacionados con la transparencia, el consentimiento, la calidad, la exactitud, entre otros (Ontiveros y López Sabater, 2017). En este sentido, respecto de la calidad y exactitud de la información, por ejemplo, la red social YouTube enfrenta acusaciones de desinformación en relación a las vacunas para el COVID-19 (Hussein et al., 2020; Tandoc Jr et. al., 2017).
- (27) Problemas de duplicación, errores tipográficos, información falsa o basada en percepciones subjetivas (Rodríguez et al., 2017). Asimismo, se considera que los problemas en torno a la selectividad y la representatividad son más comunes cuando se trata de Big Data que cuando se trata de fuentes más tradicionales de datos de los institutos de estadísticas (Dufty et al., 2014).
- (28) La importancia de los datos para el desarrollo de la IA en el sector público, se obstaculiza con la necesidad de revisar la veracidad de los datos, su calidad, su integridad y su trazabilidad, cuestiones vinculadas especialmente a su confiabilidad. El cumplimiento de estos atributos es el punto de partida para la obtención de resultados y soluciones válidas para la mejora de la actuación pública (Serna, 2021).

- (29) Se han añadido nuevas “Vs” a la definición del Big Data: veracidad (la calidad de los datos capturados), variabilidad (manejo de inconsistencias por el cambio en el significado de los datos) y valor (los ingresos o beneficios derivados) (Ontiveros y López Sabater, 2017).
- (30) Se consideró que los problemas en torno a la selectividad y la representatividad son más comunes cuando se trata de Big Data que cuando se trata de fuentes más tradicionales de datos de los institutos de estadísticas (Dufty et al., 2014).
- (31) Acerca del abordaje de la tipología de los datos (ver notas al pie n. 19, 20 y 21).
- (32) Predomina la comprensión de Big Data como un conjunto heterogéneo de técnicas de procesar grandes cantidades de datos digitales, con el objetivo de extraer conocimiento que permita apoyar la toma de decisiones (Ardèvol, 2016).
- (33) Basado en la Teoría fundamentada que Strauss y Corbin (1994, p. 273) definen como: (...) una metodología general para desarrollar una teoría que esté fundamentada en una recogida y análisis sistemático de los datos. La teoría se desarrolla a lo largo de la investigación, mediante una continua interpelación entre el análisis y la recogida de datos.
- (34) Una muestra es la elección de una parte de la población. El muestreo estadístico implica la obtención de una muestra estadísticamente representativa de la población que se inscribe en un proceso de investigación de carácter cuantitativo donde la teoría del muestreo y de probabilidades son elementos importantes definitorios. Existen estrategias de muestreo no probabilístico o cualitativo que demanda la elección de informantes de la investigación (López-Roldán y Fachelli, 2015).

## Referencias

- ARDÈVOL, E. (2016). Big data y descripción densa. *Virtualis*, v. 7, n. 14, pp. 14-38.
- ARRETX, C.; CHACKIEL, J. (1985). *Algunos problemas relativos a la recolección de datos demográficos en los censos de población de América Latina en la década de 1980*. Notas de población.
- BARUH, L.; POPESCU, M. (2015). Big data analytics and the limits of privacy self-management. *New Media y Society*, v. 19, n. 4, pp. 579-596. DOI: 10.1177/1461444815614001.
- BECERRA, G. (2018). Interpelaciones entre el Big data y la Teoría de los sistemas sociales. Propuestas para un programa de investigación. *Hipertextos*, v. 6, n. 9, pp. 42-64.
- BOELLSTORFF, T. (2013). Making big data, in theory. *First Monday*, v. 18, n. 10, pp. 1-17.
- BOLLIER, D. (2010). *The promise and peril of Big Data*. Washington, The Aspen Institute.
- BURRELL, J. (2012). The ethnographer's complete guide to Big Data: small data people in a Big Data World (part 1 of 3). Disponible en: <http://ethnographymatters.net/blog/2012/05/28/smalldata-people-in-a-big-data-world/>. Acceso en: 8 nov 2021.

- BUSSI, J.; MARÍ, G. P.; MÉNDEZ, F. (2017). *El desafío del big data en estadísticas oficiales en Argentina*. Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad de Rosario.
- CAMPOS, J. M.; ZAMBRANO, M. Z. (2020). Calidad de los censos tradicionales de población y vivienda: Evaluación de sus etapas. *Matemática*, v. 18, n. 2, pp. 1-26.
- CASTRO, D.; NEW, J. (2016). The promise of artificial intelligence. *Center for Data Innovation*. Disponible en: <https://www.datainnovation.org/2016/10/the-promise-of-artificial-intelligence/>. Acceso en: 4 ago 2020.
- CAVENAGHI, S. (2012). *Estimaciones y proyecciones de población en América Latina: desafíos de una agenda pendiente*. Rio de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población.
- CEPAL – CELADE (2020). Censos de Población y Vivienda, Informe final de resultados de la Encuesta sobre estado de avance de los censos de 2020 e identificación de las necesidades nacionales. Disponible en: [https://celade.cepal.org/censosinfo/documentos/INFORME\\_CENSOS\\_RONDA\\_2020\\_LAYCARIBE.pdf](https://celade.cepal.org/censosinfo/documentos/INFORME_CENSOS_RONDA_2020_LAYCARIBE.pdf). Acceso en: 5 oct 2021.
- CEPAL (2000). *Sexto Taller Regional sobre Indicadores sobre el Desarrollo Social*. Buenos Aires 15 a17 noviembre 2000. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/20000>. Acceso en: 5 oct 2021.
- \_\_\_\_\_ (2011). Guía para asegurar la calidad de los datos censales. Serie n. 74. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5515/S1100929\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5515/S1100929_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acceso en: 4 oct 2021.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Ley Genérica sobre Estadísticas Oficiales para América Latina (LC/CEA.10/8)*. Santiago. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45253/1/S2000046\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45253/1/S2000046_es.pdf). Acceso en: 5 oct 2021.
- CHÁVEZ, C. A. C. (2019). La encriptación de datos empresariales: ventajas y desventajas. *Recimundo*, v. 3, n. 2, pp. 980-997.
- CHRISTODOULOU, P.; DECKER, S.; DOUKA, A. V.; KOMOPOULOU, C.; PERISTERAS, V.; SGAGIA, S.; TSARAPATSANIS, V.; VARDOUNIOTIS, D. (2018). "Data makes the public sector go round". In: PARYCEK, P.; GLASSEY, O.; JANSSEN, M.; SCHOLL, H. J.; TAMBOURIS, E.; KALAMPOKIS, E.; VIRKAR, S. (eds.). *Electronic Government*. EGOV 2018. Lecture Notes in Computer Science (vol. 11.020). Springer. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6\\_19](https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6_19). Acceso en: 5 oct 2021.
- CONCHA, G.; NASER, A. (2012). *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Cepal. Recuperado de <https://www.bivica.org/files/desafio-gobiernos.pdf>
- CRUZ BOLÍVAR, P. (2017). *Uso de Big Data para la toma de decisiones acordes a la estrategia empresarial en el sector retail*. Bogotá, Universidad Libre.
- CUKIER, K. (2010). *The Economist, Data, data everywhere: a special report on managing information*. Disponible en: <http://www.economist.com/node/15557443>. Acceso en: 15 abr 2022.
- DEL-FRESNO-GARCÍA, M. (2014). Haciendo visible lo invisible: visualización de la estructura de las relaciones en red en Twitter por medio del análisis de redes sociales. *El Profesional de la Información*, v. 23, n. 3, pp. 246–252. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2014.may.04>. Acceso en: 8 nov 2021.
- DUFTY, D.; BÉRARD, H.; LEFRANC, S.; SIGNORE, M. (2014). A suggested framework for the quality of big data. *Big Data Quality Framework*, v. 4.01.

- ELVERS, E. (2002). Comparison of Survey and Register Statistics. In: THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON IMPROVING SURVEYS. Denmark, University of Copenhagen.
- ESCOBAR GUTIÉRREZ, E.; RAMÍREZ ROA, D. P.; QUEVEDO HERNÁNDEZ, M.; INSUASTI CEBALLOS, H. D.; JIMÉNEZ OSPINA, A.; MONTENEGRO HELFER, P.; ZAPATA, E. (2021). *Aprovechamiento de datos para la toma de decisiones en el sector público*. Bogotá, Corporación Andina de Fomento.
- ESUMER, I. U. (2017). Big Data y los nuevos manejos de la información. *Mercatec*, v. 3, n. 54. Disponible en: <https://repositorio.esumer.edu.co/bitstream/esumer/1905/1/BIG%20DATA.pdf>. Acceso en: 5 oct 2021.
- FELT, M. (2016). Social media and the social sciences: How researchers employ Big Data analytics. *Sage Journal*, v. 3, n. 1, pp. 1-15.
- FORNI, P.; GRANDE, P. D. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista mexicana de sociología*, v. 82, n. 1, pp. 159-189.
- GALIMANY SURIOL, A. (2015). *La creación de valor en las empresas a través del Big Data*. Barcelona, Universidad de Barcelona, Grado de Administración y Dirección de Empresas.
- GARZÓN ARREDONDO, A. (2015). *Evolución e impacto de Big Data en empresas grandes de diferentes industrias del sector corporativo en Antioquia*. Doctoral dissertation. Medellín, Universidad Eafit.
- GERBERT, P.; HECKER, M.; STEINHÄUSER, S.; RUWOLT, P. (2017). *Putting artificial intelligence to work*. BCG Henderson Institute. Disponible en: <https://www.bcg.com/de-de/publications/2017/technologydigitalstrategy-putting-artificial-intelligence-work.aspx>. Acceso en: 4 ago 2020.
- GINDIN, I. L.; BUSSO, M. P. (2018). Investigaciones en comunicación en tiempos de big data: sobre metodologías y temporalidades en el abordaje de redes sociales. *Revista adComunica*, 15, pp. 25-43.
- GIUSTI, A.; MASSÉ, G. (1997). Aspectos conceptuales relativos a la evaluación de calidad. *INDEC, Evaluación de la calidad de datos y avances metodológicos Serie J n. 2*. Buenos Aires.
- GROSZ, B. J.; MACKWORTH, A.; ALTMAN, R.; HORVITZ, E.; MITCHELL, T.; MULLIGAN, D.; SHOHAM, Y. (2016). *Artificial intelligence and life in 2030: One hundred years' study on artificial intelligence*. Stanford University. Disponible en: [https://ai100.stanford.edu/sites/default/files/ai\\_100\\_report\\_0831fnl.pdf](https://ai100.stanford.edu/sites/default/files/ai_100_report_0831fnl.pdf). Acceso en: 4 ago 2020.
- HUSSEIN, E.; JUNEJA, P.; MITRA, T. (2020). *Measuring misinformation in video search platforms: an audit study on YouTube*. Proc. ACM Hum.-Comput. Interact., 4(CSCW1). Disponible en: <https://doi.org/10.1145/3392854>. Acceso en: 15 abr 2022.
- INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos (1987). III Curso de informática para estadísticos. Módulo V. Argentina, Centro regional del IBI para la enseñanza de la informática (CREI)- Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (CIENES), 18 de noviembre al 15 de diciembre de 1987. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA ESUMER (2017). Big Data y los Nuevos Manejos de la Información. *Mercatec*, v. 3, n. 54.
- JAREÑO, J. A. A.; MIRALLES, J. M. P. (2017). El paradigma Big Data y el Aprendizaje Automático. *Actuarios*, n. 40, pp. 10-14.
- JIMÉNEZ MORA, J. M. (2009). *Gestión de la calidad de la estadística pública*. Tesis Doctoral. Veracruz/México, Universidad Veracruzana.

- KISCHINHEVSKY, M. (2020). De las síntesis informativas a los resúmenes para altavoces inteligentes, desafíos al periodismo radiofónico de carácter local. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, v. 26, n. 1, pp. 167-175. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/esmp.67296>. Acceso en: 15 abr 2022.
- KLATT, T.; SCHLAEFKE, M.; MOELLER, K. (2011). Integrating business analytics into strategic planning for better performance. *Journal of Business Strategy*, v. 32, n. 6, pp. 30-39. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/02756661111180113>. Acceso en: 8 nov 2021.
- LINDENBOIM, J. (2010). Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales? *Trabajo y Sociedad*, n. 16, pp. 19-38.
- LINEROS, E. M. (2017). "El trinomio dato-información-conocimiento". In: EDIMEMA. *Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos*, pp. 35-48.
- LÓPEZ-ROLDÁN, P.; FACHELLI, S. (2015). *Metodología de la investigación social cuantitativa*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- LUO, J.-D.; LIU, J.; YANG, K.; FU, X. (2019). Big data research guided by sociological theory: a triadic dialogue among big data analysis, theory, and predictive models. *The Journal of Chinese Sociology*, v. 6, n. 11. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s40711-019-0102-4>. Acceso en: 22 nov 2021.
- MANOVICH, L. (2012). "Trending: the promises and the challenges of Big Social Data". In: GOLD, M. *Debates in the digital humanities*. Minnesota, University of Minnesota Press.
- MARKHAM, A. (2013). Undermining 'data': a critical examination of a core term in scientific inquiry. *Firstmonday*, v. 18, n. 10. DOI:10.5210/fm.v18i10.4868.
- MARTÍNEZ, N. (2019). *Comunicación e información en la era digital*. Disponible en: [https://www.cefc.org.ar/assets/files/barda8\\_martinez-n.pdf](https://www.cefc.org.ar/assets/files/barda8_martinez-n.pdf). Acceso en: 16 abr 2022.
- MATUS, C. (2007). *Dimensiones de la calidad según OECD y Eurostat*. Chile/Santiago, Instituto Nacional de Estadísticas.
- MOLINA, V. H. A.; MÉRIDA, A. F. (2021). Datificación crítica: práctica y producción de conocimiento a contracorriente de la gubernamentalidad algorítmica. Dos ejemplos en el caso mexicano. *Administración Pública y Sociedad*, n. 11, pp. 211-231.
- MONLEON-GETINO, A. (2015). El impacto del Big Data en la sociedad de la información. Significado y utilidad. *Historia y Comunicación Social*, v. 20, n. 2, pp. 427-445. Disponible en: [https://doi.org/10.5209/rev\\_HICS.2015.v20.n2.51392](https://doi.org/10.5209/rev_HICS.2015.v20.n2.51392). Acceso en: 22 nov 2021.
- MONS, B. (2020). Invest 5% of research funds in ensuring data are reusable. *Nature*, v. 578, p. 491.
- NACIONES UNIDAS (1980). Principios y recomendaciones para la elaboración de Censos de Población y habitación. Serie M n. 67. Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Manual de Organización Estadística*. Nueva York, EEUU.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Revisión 2. Informes Estadísticos Serie M n. 67/Rev.2. Nueva York. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística. Publicación de las Naciones Unidas, n. de venta S.07.XVII.8. Disponible en: [https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm\\_67rev2s.pdf](https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_67rev2s.pdf). Acceso en: 10 oct 2021.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Manual de revisión de datos de los censos de población y vivienda*. Revisión 1. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística.

- NACIONES UNIDAS (2015). Informe del Grupo de Trabajo Mundial sobre los Macrodatos en las Estadísticas Oficiales. E/CN.3/2016/1.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Desarrollo de la capacidad estadística*. Informe del Secretario General. E/CN.3/2017/30.
- ONTIVEROS, E.; LÓPEZ SABATER, V. (2017). *Economía de los Datos. Riqueza 4.0*. Barcelona, Ariel y Fundación Telefónica.
- PALIOTTA, A. P. (2018). Nuevas profesiones y técnicas de web data mining en Argentina: el caso del Data Scientist. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, n. 10, pp. 63-94.
- PÉREZ-RAVE, J.; CORREA MORALES, J. C.; GONZÁLEZ ECHAVARRÍA, F. (2019). Metodología para explorar datos abiertos de accidentalidad vial usando Ciencia de Datos: caso Medellín. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, v. 27, n. 3, pp. 495-509.
- PETTERSSON, H. (1992). *Control de calidad en estadísticas procedentes de registros y archivos administrativos*. Euskadi, Instituto Vasco de Estadística.
- RAMÍREZ-MORALES, I.; MAZON-OLIVO, B.; PAN, A. (2018). Ciencia de datos en el sector agropecuario. *Análisis de Datos Agropecuario*. Machala-Ecuador, Universidad Técnica de Machala, pp. 12-44.
- RODRÍGUEZ P.; PALOMINO N.; MONDACA, J. (2017). *El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ROJO, I. D. J. P.; SÁNCHEZ, A. A. C. (2019). Reinsurgencia de la etnografía en la era del Big Data: apuntes desde el sur global. *Virtualis*, v. 10, n. 19, pp. 42-56.
- RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. (2020). Percepción del éxito sobre gobierno abierto en función del género: un análisis desde sociedad civil organizada y gobierno. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, n. 21, pp. 61-87. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-17902020000100061&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-17902020000100061&script=sci_arttext&tlng=pt). Acceso en: 12 nov 2021.
- SALGADO, D. (2017). Big Data en la Estadística Pública: retos ante los primeros pasos. *Economía industrial*, n. 405, pp. 121-129.
- SALVADOR, M.; RAMÍO, C. (2020). Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la Administración pública como paso previo a la introducción de la Inteligencia Artificial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 77, pp. 5-36.
- SERNA, M. S. (2021). Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 26, pp. 20-32.
- SOSA ESCUDERO, W. (2020). *Big Data*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Siglo XXI.
- STRAUSS, A.; CORBIN J. (1994). "Grounded theory methodology. An Overview". In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (eds.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, Sage.
- SUSAR, D.; AQUARO, V. (2019). Artificial Intelligence: opportunities and challenges for the public sector. In: 12TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE. Melbourne, VIC, Australia, pp. 418-426. Disponible en: <https://dl.acm.org/doi/abs/10.1145/3326365.3326420>. Acceso en: 12 nov 2021.
- TANDOC JR, E. C.; LIM, Z. W.; LING, R. (2018). Defining "fake news" A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, v. 6, n. 2, pp. 137-153. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1360143>. Acceso en: 16 abr 2022.

- TUFEKCI, Z. (2015). Algorithmic harms beyond Facebook and Google: emergent challenges of computational agency". *Colorado Technology Law Journal*, n. 13, pp. 203-218.
- VÁSQUEZ VALDIVIA, A. (2021). "Apertura y uso de datos para hacer frente al Covid-19 en América Latina. *Gestión Pública*, n. 88. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- VIGGO, H.; BYFUGLIEN, J.; JOHANNESSEN, R. (2003). Quality Issues at Statistics Norway. *Journal of Official Statistics*, v. 9, n. 3, pp. 287-303.
- WIRTZ, B. W.; WEYERER, J. C.; GEYER, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector – Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, v. 42, n. 7, pp. 596-615. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>. Acceso en: 12 nov 2021.
- ZWITTER, A. (2014). Big Data ethics. *Big Data & Society*, v. 1, n. 2, pp. 1-6.

Texto recebido em 7/dez/2021  
Texto aprovado em 9/mar/2022



# Autonomia individual em risco? Governamentalidade algorítmica e a constituição do sujeito

Individual autonomy at risk? Algorithmic  
governmentality and the constitution of the subject

Marco Antonio Souza Alves [I]  
Otávio Morato de Andrade [II]

## Resumo

Apesar da presença ubíqua de algoritmos na vida humana, notadamente através das redes sociais, alguns efeitos da sua aplicação massiva ainda são imperceptíveis para a maioria dos usuários. Este trabalho examina o comprometimento da constituição do sujeito em face da emergência e massificação dos algoritmos. A questão é abordada filosoficamente, tendo como ponto de partida a analítica do poder foucaultiana, para então desenvolver o conceito de governamentalidade algorítmica, examinando se e de que forma ela é capaz de minar a autonomia individual. Conclui-se que os algoritmos, mais do que agirem diretamente sobre o indivíduo (usuário), transformam o ambiente informacional, dando lugar a um sujeito passivo, de subjetivações rarefeitas, com capacidade reduzida de criticar e resistir ao poder.

**Palavras-chave:** governamentalidade; governamentalidade algorítmica; sujeito; autonomia; poder.

## Abstract

*Despite the ubiquitous presence of algorithms in human life, notably through social media, some effects of their massive application are still imperceptible for most users. This study examines the weakening of the subject's constitution due to the emergence and massification of algorithms. The issue is approached philosophically, taking as a starting point the Foucauldian analysis of power, and then developing the concept of algorithmic governmentality, examining whether and how it is capable of undermining individual autonomy. It is concluded that algorithms, more than acting directly on the individual (user), transform the informational environment, giving rise to a passive subject, with rarefied subjectivations and reduced capacity to criticize and resist.*

**Keywords:** governmentality; algorithmic governmentality; subject; autonomy; power.



## Introdução

Há décadas a inteligência artificial (IA) tem sido representada em moldes espetaculosos, especialmente na ficção científica, onde dispositivos mirabolantes e máquinas assassinas desfilam nos imponentes cenários de filmes como *Blade Runner*, *Terminator* e *Matrix*. Contudo, o que se testemunha, à medida que as novas tecnologias emergem, é que na realidade a IA tem uma faceta mais sutil, invisível – não necessariamente menos poderosa –, que está ligada ao processamento massivo de dados do nosso cotidiano para formar predições e antecipar comportamentos.

Prometendo estreitar nossas interações através das *redes sociais*, além de tornar serviços e ofertas mais inteligentes através da *personalização*, essa IA “discreta” está cada vez mais presente no dia a dia da sociedade. Além do domínio absoluto da intermediação das relações, através de redes sociais como Instagram, Facebook ou LinkedIn, os algoritmos medeiam a entrega de todo e qualquer tipo de funcionalidade ou conteúdo digital, gratuito ou não, como, por exemplo, notícias, músicas, filmes, viagens ou rotas de GPS. Essa presença intensa em nossas vidas, associada ao seu enorme poder de processamento, confere aos algoritmos uma extraordinária capacidade de influenciar e antecipar condutas humanas, como mostraremos mais adiante.

Isso só é possível graças à extração e à interpretação massiva de grandes conjuntos de dados, que, quando correlacionados por sistemas computacionais, geram predições de elevada acurácia (e lucratividade). Para estabelecer tais correlações, os computadores são

dotados de algoritmos, que, de acordo com Floridi e Taddeo (2018, p. 751; tradução nossa), são recursos com “crescente capacidade de auto-aprendizagem, interativa, autônoma, que permite que artefatos computacionais realizem tarefas que só são possíveis quando a inteligência humana é executada com sucesso”.

O problema é que, muito embora a vida contemporânea esteja permeada de ferramentas digitais, o poder e os efeitos desses algoritmos não são evidentes ou discerníveis para a maioria dos usuários (Filgueiras e Almeida, 2021). Diante da comodidade oferecida pelas novas tecnologias, parece haver certa complacência tácita dos indivíduos em seguir suas trilhas digitais, entregando seus dados a todo momento, sem qualquer questionamento ou resistência correspondente. Aliás, parcela expressiva dos usuários não sabe que seus dados pessoais são usados para prever seus próprios comportamentos e outra grande parte, mesmo sabendo, não vê problemas nisso (Akman, 2021). Todas essas constatações, a nosso ver, tornam oportuna uma investigação sobre como a liberdade e a autonomia do indivíduo são afetadas no contexto digital.

Nesse cenário de permanente anexação e processamento de dados pessoais pelos algoritmos, este trabalho examinará as implicações dos algoritmos para a subjetividade. Objetiva-se analisar, mais especificamente, *o comprometimento da constituição do sujeito em face da emergência das tecnologias de IA e da popularização das ferramentas digitais*. Partindo das investigações de Michel Foucault sobre o poder, pensadores contemporâneos sugerem que está em ascensão uma nova forma de governamentalidade, fundada na previsibilidade e na conformação das condutas individuais

(Alves, 2018, p. 224). Essa lógica, muitas vezes mascarada pelas conveniências propiciadas pela indústria digital, teria potencial para antever e influenciar os comportamentos humanos em larga escala, comprometendo o nível mais profundo de subjetividade do indivíduo. Isso poderia ensejar não somente a perda da liberdade, mas a perda da própria percepção de liberdade, com o ser humano “desaprendendo a ser livre”, nas palavras de Coudry e Mejias (2019, p. 173).

O trabalho está dividido em duas partes. Primeiramente, serão abordados conceitos fundamentais ao projeto foucaultiano de uma analítica do poder, com o objetivo de mostrar como o filósofo francês descreveu a prática de governo no interior da sociedade. Essa “caixa de ferramentas conceituais” é aprofundada na segunda e derradeira etapa, na qual se investiga a chamada *governamentalidade algorítmica*, buscando-se compreender como as relações mediadas pelas ferramentas digitais – em especial, pelas redes sociais – podem ensejar o “declínio da reflexividade subjetivante” (Rouvroy e Berns, 2015, p. 42).

Conclui-se que o uso ostensivo dos algoritmos de inteligência artificial modifica o ambiente informacional, favorecendo a preponderância da objetividade dos dados em detrimento da subjetividade e da imprevisibilidade. Essas novas formas de saber pretensamente objetivas evitam os seres humanos reflexivos, dando lugar a um sujeito previsível, passivo, de subjetivações rarefeitas e que é incapaz, por si próprio, de atitude crítica ou de formular estratégias para reagir ao governo dos outros.

## Governamentalidade e cuidado de si

### Uma nova leitura do poder

O poder é tema fundamental e dos mais instigantes no debate filosófico. A despeito disso, algumas de suas dimensões parecem ter escapado aos analistas que percorreram esse conceito ao longo da história, já que a investigação clássica sobre o poder se centrou, essencialmente, na melhor forma de governo e nos princípios de justiça que motivam a estrutura institucional e jurídica do Estado. Até a segunda metade do século XX, o poder foi sistematicamente atrelado à entrega de autoridade a um soberano, capaz de garantir a ordem e a segurança. Todavia, enquanto a teoria clássica procurou explicar *o que é o poder*, ela ignorou e foi incapaz de descrever *de que forma o poder funciona*, dimensão que viria a ser bem explorada pelos estudos do filósofo Michel Foucault a partir da década de 1970 (Foucault, 1988, 1999, 2005, 2008a, 2008b).

Centrando-se na investigação sobre *como o poder funciona*, o filósofo francês desenvolveu uma analítica do poder, examinando a complexidade das relações de força que permeiam a sociedade, afastando-se da simplificação binária que confronta uma massa dominada e a elite dominadora (Alves, 2015, p. 494). Como mostra Candiotti (2011, pp. 101-102), a tese de que o “poder é da ordem da guerra, da luta entre forças”, é abandonada.<sup>1</sup> Ao refutar os modelos tradicionais, Foucault alega que seria um equívoco conceber o Estado como fonte única e exclusiva

de poder, já que as relações de poder alcançam outros domínios, como, por exemplo, relações de trabalho, relações entre familiares, entre médicos e pacientes ou entre professores e alunos. Além disso, Foucault não reduz o poder apenas a uma força negativa, que impede ou impele as pessoas a agirem contra seus desejos, mas enxerga, ao lado dessa força negativa, outra, positiva, capaz de constituir subjetividades, desejos e ações.

A perspectiva de Foucault, de que não é apenas o Estado que detém e irradia poder, é extremamente original e fecunda, possibilitando a observação de novas forças e relações nos diversos campos da sociedade. Temos, assim, uma “heterogeneidade” do poder, que nem sempre assumirá uma única forma, podendo, inclusive, conflitar ou se somar com outras espécies de poder. É através dessas novas lentes, e conduzindo uma minuciosa investigação sobre o poder ao longo da história, que Foucault detecta, também, a emergência de novas tecnologias de poder nos séculos XVII e XVIII, nitidamente distintas daquelas empregadas no passado pelo poder soberano. Se o velho poder soberano era baseado no confisco (de bens, produtos, serviços e, muitas vezes, da própria vida – o poder de “fazer morrer”), agora ele deixa de operar sobre a retirada ou não da vida e passa a atuar sobre a gestão, a organização e o controle dela (Foucault, 1988).

Essa trajetória histórica culmina, de acordo com Foucault, no surgimento de duas formas principais de poder sobre a vida: o *poder disciplinar* e a *biopolítica*. O primeiro focaliza o corpo como máquina, a ser adestrada, treinada e docilizada, de forma a maximizar suas forças produtivas através dos métodos disciplinares. O biopoder, por sua vez, apreende o corpo-espécie, capturando a dimensão

biológica da vida e gerenciando questões biológicas de massa com o auxílio da estatística: nascimentos, óbitos, higiene, duração da vida, longevidade, etc. Mais do que disciplinar, a biopolítica promove uma *normalização* geral, subjugando e controlando populações através de uma série de técnicas e estratégias.

## Governo e governamentalidade

A crítica formulada por Foucault sobre os modelos tradicionais de poder resultou em uma poderosa “caixa de ferramentas teóricas”, de grande valia para a compreensão do funcionamento do poder nas sociedades modernas. Dentre os inúmeros insights e conceitos introduzidos por Foucault, duas concepções são fundamentais para nossa análise da governamentalidade algorítmica: *governo* e *governamentalidade*, cujo desenvolvimento examinaremos a seguir, a partir dos trabalhos foucaultianos no final da década de 1970.

No curso *Em defesa da sociedade*, ministrado no Collège de France em 1976, Foucault já esboça a ideia de que elementos relacionados à segurança e à população se articulam para constituir um *novo modo de governar*, baseado em estatísticas, para maximizar o comportamento, e em análises de risco, para atingir níveis ótimos (no nível da população total, e não do indivíduo). Pouco mais de um ano depois, nas aulas de *Segurança, território, população* (1978), Foucault delinea o que considera ser uma forma emergente de governar, a partir do século XIX. Ao identificar e comparar três modos distintos de funcionamento do poder (mecanismos de soberania, disciplinares e de segurança/governamentalidade), Foucault mostra que houve um predomínio

das estratégias securitárias/governamentais sobre as disciplinares e de soberania, resultando em um processo de *governamentalização do Estado* (Alves, 2018).

Finalmente, em *O nascimento da biopolítica* (1978-79), Foucault aprofunda essa genealogia do Estado moderno, examinando a racionalidade política através de uma série de reconstruções históricas que se iniciam na antiguidade e alcançam as experiências neoliberais em curso na segunda metade do século XX: o ordoliberalismo alemão no período pré-guerra, o neoliberalismo francês da década de 1970 e o neoliberalismo norte-americano da Escola de Chicago. Tal linha de raciocínio permite a Foucault rastrear as origens da governamentalidade securitária, que começa com uma análise do poder pastoral, evolui para o raciocínio governamental-teológico do século XVI e, mais tarde, dá origem a amplos debates sobre a razão de Estado. Esta, por sua vez, dá lugar às instituições e aos métodos diplomático-militares, bem como ao nascimento da polícia no século XVII. É a reação contra a natureza disciplinar do policiamento durante o século XVIII que estimula a racionalidade securitária e a nova governamentalidade neoliberal, como Gary Becker, cuja empreitada de “economicizar” o crime, a punição, o trabalho, enfim, o capital humano, é analisada criticamente por Foucault (2008b).

O resultado dessa meticulosa investigação permitiu a Foucault demonstrar, de maneira convincente, que o significado histórico de “governo” não é tanto da ordem política, mas perpassa contextos muito mais amplos, como os campos familiar, religioso, médico ou pedagógico. Governo este, portanto, que não se limita ao quadro de líderes políticos em exercício ou mesmo ao Estado propriamente dito,

mas atravessa toda a sociedade, operando por meio de mecanismos dispersos de poder: aqueles repressivos e coercitivos (típicos do poder soberano), mas também os dispositivos políticos de controle e gestão, como a biopolítica e o poder disciplinar. Por essa razão, Foucault definirá *governo* como “a conduta da conduta” e, logo, como um termo que vai do “governo de si” ao “governo dos outros”. Conforme explica Alves (2018, p. 214):

Em suma, governar para Foucault envolve dirigir ou mover alguém de forma calculada, o que implica regular a conduta dos outros ou de si mesmo de uma maneira mais ou menos racional e sistemática, visando fins específicos. Trata-se de uma atividade que afeta, guia e formata a ação de si mesmo ou dos outros, em especial de uma população. Mais do que fazer uso da mera violência, no sentido de agir diretamente sobre um corpo, forçando-o e submetendo-o à força, as relações de poder que Foucault descreve por meio das práticas de governo têm por objeto imediato a ação, pressupondo, por meio de um complexo jogo agônico, uma determinada liberdade de agir.

Nessa acepção mais ampla, o *governo* compreende um conjunto complexo de processos e táticas por meio dos quais o comportamento humano é sistematicamente controlado em áreas cada vez mais ostensivas da vida humana, em nível individual e coletivo. Essas relações de poder, no entanto, não têm agência imediata sobre o outro, mas *operam sobre o ambiente*, modificando os *comportamentos possíveis* e, dessa forma, *determinando o curso de ações futuras* – ou seja, antes de reprimir, “o poder produz; ele produz realidade; produz campos de objetos e rituais da verdade” (Foucault, 1999, p. 218).

O refinamento dessas técnicas, que passam a atuar ampla e insidiosamente nas mais diversas esferas da vida do homem, marcará, para Foucault, a emergência de uma nova mentalidade ou racionalidade governamental, uma “arte de governar” à qual o filósofo reserva um neologismo: a governamentalidade (*gouvernementalité*). A junção entre governo (*gouvernement*) e mentalidade (*mentalité*) ressalta a impossibilidade de se examinar as *tecnologias de poder* sem investigar a racionalidade política que as sustenta (Lemke, 2012).

Na formulação original de Foucault, o termo “governamentalidade” referia-se ao desenvolvimento histórico de estratégias de poder modernas e complexas, como uma lógica de cálculos e estatísticas que seria utilizada para conduzir a ação dos indivíduos e regular a população. A governamentalidade, portanto, é a maneira como se conduz a conduta dos homens, “uma racionalidade refletida, sistematizada e regulada de governo que vai além do exercício espontâneo do poder”, regulando condutas por meio de tecnologias apropriadas (Alves, 2019, p. 100). Como se percebe, a governamentalidade no Estado moderno tende a se sobrepor (mas não a suprimir) os tradicionais mecanismos de poder: os jurídicos e os disciplinares.

É importante ressaltar que essa nova lógica governamental se coaduna com a racionalidade liberal. Ainda em *O nascimento da biopolítica* (1979), ao analisar as estratégias liberais de governo, Foucault mostra como essas práticas não apenas impulsionaram o desenvolvimento do capitalismo, como também foram fortemente influenciadas e retroalimentadas por ele. Um dos exemplos citados pelo filósofo é a permissividade de juros sobre empréstimos na Idade Média, que teve, entre

seus grandes beneficiários, a Igreja, instituição sabidamente imiscuída com o Estado àquela época. Foucault propõe que, com o advento do neoliberalismo, o *homo oeconomicus* do século XVIII foi substituído pelo *homo oeconomicus* empresário de si mesmo, que é para si seu próprio capital, seu próprio produtor e a fonte de seus ganhos. Esse *homo oeconomicus* neoliberal responderia sistematicamente às modificações do ambiente, razão pela qual seria *eminentemente governável*:

Homo oeconomicus é alguém que é eminentemente governável. De parceiro intangível do laissez-faire, o homo oeconomicus agora se torna o correlato de uma governamentalidade que atuará sobre o meio ambiente e modificará sistematicamente suas variáveis. (Foucault, 2008b, p. 369)

Portanto, é a ascensão do neoliberalismo que viabiliza e tonifica essa nova forma de racionalidade governamental: uma governamentalidade que já não opera mais em relação ao *homo oeconomicus* enquanto parceiro de troca, mas enquanto *empresário de si mesmo*, engajado em uma conduta egoísta como investimento pessoal.

Em suma, para Foucault, a governamentalidade no Estado moderno tende a figurar ao lado de outros mecanismos de poder: os jurídicos (ou de soberania) e disciplinares (aqueles voltados à vigilância e à correção), sem, contudo, eliminá-los, mas, antes, complementando-os. Essa racionalidade governamental moderna, que subsiste graças ao *homo oeconomicus*, é portadora de duas características principais: de um lado, é caracterizada pela emergência de um Estado altamente organizado e burocrático. De outro, denota-se a identificação do Estado moderno com uma espécie de poder

individualizante, que agrega tecnologias de poder com o objetivo de controlar a conduta individual de forma contínua e permanente. O resultado é a ingerência do Estado na esfera privada e social dos indivíduos, por exemplo, em sua dieta, higiene, vida sexual, etc. Não à toa, Foucault observa que, na modernidade, o Estado soberano e o indivíduo determinam reciprocamente suas emergências (Lemke, 2012, p. 196).

Dessa forma, o estudo das tecnologias específicas de poder, assim como a racionalidade que as sustenta, revela-se uma ferramenta indispensável para a análise e compreensão das práticas do governo modernas, em especial aquelas que influenciam o ambiente *sem agir diretamente sobre o indivíduo*, mas que promovem, de forma ubíqua e insidiosa, o controle de condutas individuais.

### Ética como resistência ao poder político

Um dos produtos teóricos dessa noção ampliada de governo formulada por Foucault é a ideia que, se existe o “governo dos outros”, existe também o “governo de si”, delineado já no curso *Segurança, território, população* (1978). A autoconstituição do sujeito, a partir daí, adquire grande importância para o filósofo, que inicia um movimento em direção aos gregos e aos romanos, dedicando-se a reflexões sobre a estética da existência, o cuidado de si, e à investigação de novas formas de resistência e de liberdade, sugeridas por Foucault com a aproximação dos antigos (Calomeni, 2012, p. 227). Nesse sentido, Foucault identifica, no “cuidado

de si”, a fonte de um sujeito de ação, que é capaz, através dos exercícios apropriados, de exercitar a posse de si e experimentar práticas de liberdade (Gros, 2008, pp. 131-133).

Mais tarde, Foucault retomará essas dimensões em maior profundidade, especialmente no curso *Hermenêutica do sujeito* (1982), no qual o autor desenvolve uma *genealogia do sujeito* ou das formas de subjetivação. O pensador francês sustenta que a célebre frase “conhece-te a ti mesmo”, associada a Sócrates, carrega a noção de um movimento real do sujeito em relação a si próprio (retornar a si, voltar a si, fazer retorno sobre si), quer dizer, uma ideia de cuidado de si (Foucault, 2006, p. 302). Tal aposta teórica culmina no estabelecimento de uma ligação indissociável entre a questão da ética com a questão da política, revelando, ao mesmo tempo, a relação entre *cuidado de si e resistência*. Afinal, o cuidado de si, enquanto forma de subjetivação, “pode constituir uma maneira, se não de escapar ao poder, ao menos de resistir a ele” (Dardot e Laval, 2015).

No curso de sua investigação sobre a governamentalidade, Foucault ainda detectou uma série de “fenômenos de insubmissão”, aos quais chamou de contracondutas. De acordo com Andityas Matos e Lorena de Freitas, as contracondutas corresponderiam a

certa maneira de pensar, dizer e agir em relação a algo que existe em determinada sociedade e cultura, de modo que se mostraria como uma atitude [...] configurando-se, portanto, como meio para um devir, um instrumento voltado a romper com a verdade estabelecida em diversos campos, dentre eles, o direito e as relações de governo. (Matos e Freitas, 2020, p. 7)

Após propor e examinar a “contraconduta” enquanto uma “luta contra os procedimentos postos em prática para conduzir os outros” (Foucault, 2008a, p. 266) – ou seja, antes que “inconduta” (pois esta lembrava o sentido passivo ou “não se conduzir como se deve”) – o filósofo elucida, mais adiante, o conceito de *ascese*:

Creio que a *ascese* é, em primeiro lugar, um exercício de si sobre si, é uma espécie de corpo a corpo que o indivíduo trava consigo mesmo e em que a autoridade de um outro, a presença de um outro, o olhar de um outro é, se não impossível, pelos menos não necessário. (Ibid., p. 271)

Para Foucault, portanto, a construção de uma ética do eu é tarefa urgente e obrigatória do ponto de vista político, já que não há outro meio de resistência ao poder senão na relação de si para consigo. E não haveria como ser de outra forma, pois, se nossas condutas são determinadas em relação às regras do jogo prevalentes, então devemos pensar não apenas em como resistir ao uso do poder, mas também como nos conduzir de acordo com essas regras.

Dessa forma, é possível verificar que, no interior da visão foucaultiana, as relações entre poder, governamentalidade, governo de si e dos outros e relação de si para consigo compõem uma cadeia, em torno da qual se podem articular a questão da política e a questão da ética. Assim, a investigação em torno da ética do cuidado de si pode ser lida como desdobramento da ideia de governamentalidade. Destaca-se, aqui, a inseparabilidade da constituição da *ética* com a *resistência ao poder político*, reforçando os laços entre *cuidado de si* e *resistência*.

## O mundo digital e a neutralização das subjetividades

### Além da era disciplinar: a emergência da governamentalidade algorítmica

Ao lado de colegas como Thomas Berns e Dominique Depris, a professora Antoinette Rouvroy tem retomado os conceitos forjados por Foucault, com o objetivo de demonstrar a ascensão de um novo tipo de governamentalidade, que não se apoia na lei ou na disciplina, mas na otimização algorítmica dos comportamentos, das relações sociais e da própria vida dos indivíduos. Nesse sentido, a governamentalidade algorítmica é definida como

um tipo de racionalidade (a)normativa ou (a)política que repousa sobre a coleta, agregação e análise automatizada de dados em quantidade massiva de modo a modelizar, antecipar e afetar, por antecipação, os comportamentos possíveis. (Rouvroy e Berns, 2015, p. 42)

A originalidade da governamentalidade algorítmica recai sobre o fato de que ela não se sustenta sobre normas impostas pelo Estado, mas nos inúmeros rastros estatísticos de atitudes e comportamentos individuais dispersos pelo mundo digital. Suplantando a ideia de um governo baseado na legislação e na normatividade, surge um ambiente social no qual as questões políticas podem ser quantificadas por meio do processamento algorítmico (Santos, 2019, p. 4). Enquanto na prática estatística tradicional há hipóteses sobre o mundo,

convenções de quantificação e categorizações preexistentes, na prática algorítmica, que tem a seu serviço uma estatística mais sofisticada, a ideia agora é gerar hipóteses e critérios de classificação a partir dos dados. Dessa maneira, o processamento em massa de dados não almeja o julgamento, a punição e o controle das condutas passadas, pelo contrário: pretende dirigir condutas futuras, de forma a governar ou domesticar a incerteza. O objetivo é reduzir o possível ao provável, modificando subliminarmente o ambiente informacional ou físico, de modo que os comportamentos *não sejam mais obrigatórios, mas necessários* (Rouvroy, 2020).

De acordo com Rouvroy e Berns (2015, p. 39) a governamentalidade algorítmica pode ser entendida em três etapas ou “tempos”, que demonstram como essa nova estratégia de governo coleta dados (*dataveillance*), correlaciona informações (*datamining*) e gera perfis (*profiling*), permitindo antecipar comportamentos individuais ou coletivos e incidir sobre ações futuras.

O primeiro momento, de coleta e conservação automática de informações não classificadas, é chamado de *dataveillance*; nele são extraídos dados em larga escala, de modo a compor a big data. Segundo Alves (2018, p. 223), essa massa de dados é construída pelos mais diversos tipos de rastros digitais: movimentações de GPS, atividades em redes sociais, transações bancárias, acesso a páginas de internet, dentre outros. Uma vez recolhidas, tais informações são armazenadas sob forma de gigantescos bancos de dados (*datawarehouses*), ou seja, armazéns de dados eletrônicos que possuem estocagem virtualmente ilimitada e são acessíveis a partir de praticamente qualquer

computador conectado à internet, independentemente da sua localização (Rouvroy e Berns, 2015, p. 39).

Na segunda etapa, de *datamining*, os dados extraídos que interessam à modelagem de comportamento são transformados em práticas de governo. Das massivas acumulações de dados começam a emergir saberes estatísticos advindos das conexões entre informações heterogêneas, não selecionadas, não classificadas e não hierarquizadas. Com o máximo de automação, reduz-se a intervenção humana, dispensando o uso de hipóteses ou de convenções prévias, de forma a evitar as subjetividades e as normas discursivas (Teles, 2018, p. 434).

A última etapa, de *profiling*, refere-se à elaboração de perfis a partir das correlações descobertas pelo *datamining*, com o objetivo de utilizar esses saberes probabilistas e estatísticos para fins de antecipação dos comportamentos individuais. Segundo Rouvroy e Berns (2015, p. 41), este é o momento do autêntico direcionamento de condutas, no qual se afasta todo tipo de restrição direta sobre o indivíduo, sendo os esforços concentrados em tornar sua desobediência (ou certas formas de marginalidade) sempre mais improvável (na medida em que tais marginalidades teriam sempre já sido antecipadas).

Se todas essas etapas são concretizadas com sucesso, acredita-se ser possível dispensar a produção estatística de probabilidades, para gerar hipóteses e critérios de classificação a partir de dados, eliminando-se a incerteza e governando o desconhecido. O ambiente informativo é, assim, modificado, de modo a direcionar a atenção das pessoas para certas coisas; os comportamentos não são mais obrigatórios, mas necessários (Rouvroy, 2020).

Essa “antecipação de comportamentos” tem sido empregada amplamente nas redes sociais (Instagram, Facebook, Tiktok, etc.) como se vê, por exemplo, na recomendação de postagens nos *feeds* e no direcionamento de anúncios publicitários. Mas a agência dos algoritmos não fica restrita às redes sociais, atingindo cada vez mais o mundo físico, no qual é percebida intensa ingerência desses processos preditivos, como se nota nas pontuações de crédito para empréstimos bancários (*score*), em avaliações de risco nos contratos com seguradoras e na própria vigilância institucionalizada mundo afora.

De tal maneira, na sociedade da informação, caracterizada pelo crescente uso das TICs (tecnologias de informação e comunicação), um novo ambiente de dados passa a ser produzido, registrado, analisado, considerando cada aspecto de nossas vidas, às vezes com nossa anuência, cumplicidade ou adesão voluntária, mas, na maioria das vezes, sem termos a menor noção do que de fato ocorre com nossos dados (Parra, 2016). É nesse ambiente informacional que a experiência humana passa a ser cada vez mais e mais constituída, alcançando um ponto no qual não existem barreiras nítidas entre o *on-line* e o *off-line*, o que Floridi et al. (2015) chamaram de experiência “*on-life*”. É a capacidade de ação e modificação radical desse ambiente – e, portanto, do comportamento dos indivíduos ali enredados – que desafia a autonomia do sujeito nesse novo regime digital, como mostraremos adiante.

## Ação sobre os ambientes informacionais e não sobre os indivíduos

Segundo Berns (2020), o desenvolvimento dos dispositivos normativos contemporâneos confere um caráter inofensivo aos atos de governo, garantindo a transmissão e o poder desses atos e resultando, portanto, na possibilidade de governar sem fim (nos dois sentidos da expressão). Nesse contexto, em vez de tornar os comportamentos adequados às normas, *são estas que se adaptam aos comportamentos*. Quer dizer, em vez de ser pensada como algo que se cumpre ou não, a norma, em razão da conformação do ambiente, surge como algo que *não é mais possível desobedecer*. Isso conduz, em última análise, ao *comprometimento das possibilidades de desobediência e resistência*.

Essa *inversão da natureza da norma* e da relação que ela estabelece com o geral marca, também, uma mudança quanto ao objeto da norma: ela deixa de incidir sobre uma realidade substancial (sujeitos, coletivos, etc.), recaindo agora sobre as relações (ibid., p. 35). Pode ser dito, portanto, que a governamentalidade algorítmica passa a pensar os indivíduos pela relação, que se torna o principal objeto de rastreamento e determinação dos algoritmos autodidatas. Nesse sentido, Teles (2018, p. 445) aponta que há um “desinvestimento na singularidade da nossa existência [...] na medida em que produziria não uma dissolução do indivíduo, mas a rarefação dos

processos de subjetivação”, deteriorando, portanto, as oportunidades de nos constituirmos como sujeitos.

Em razão desses três fatores, a força e os riscos da governamentalidade algorítmica não repousam em seu caráter individual, e sim no oposto: na sua *indiferença* para com o indivíduo. Ao governar os comportamentos a partir de uma expressão estatística da realidade, sem se ocupar diretamente dos indivíduos, o governo algorítmico implica um “governo de relações”:

[...] o objeto – que não chega, portanto, a tornar-se sujeito – do governo algorítmico são precisamente as relações: os dados transmitidos são relações e apenas subsistem enquanto relações; os conhecimentos gerados são relações de relações; e as ações normativas que daí decorrem são ações sobre as relações (ou ambientes) referidas às relações de relações. É, portanto, na medida em que seria, na própria realidade de suas práticas visando à organização do possível, um governo das relações [...]. (Rouvroy e Berns, 2015, p. 49)

Com efeito, no contexto algorítmico, há uma dificuldade de produção de um sujeito que reflete sobre si e se pensa como tal. Antes de tudo, porque seu consentimento sobre a apreensão de seus dados é fraco. Em segundo lugar, porque saberes preditivos emergem a partir desses dados sem qualquer hipótese preexistente: as hipóteses são elas mesmas “geradas” a partir da grande massa de dados. Por último, a ação do indivíduo não é mais influenciada por confrontação direta com uma norma exterior (como, por exemplo, uma lei), mas suas possibilidades são organizadas no próprio seio de seu ambiente (Andrade, 2022).

## O problema das subjetivações rarefeitas

De tal forma, uma das preocupações centrais atraídas pela emergência da governamentalidade algorítmica é a perda da capacidade de ação do indivíduo. Nesse sentido, Teles (2018) aponta que:

Considerando que as funções de governo coletam quantidades massivas de dados “automaticamente”, isto é, sem a necessidade de consentimento de um indivíduo, há um desinvestimento na singularidade de nossa existência. E esta é uma questão política na medida em que produziria não uma dissolução do indivíduo, mas uma rarefação dos processos de subjetivação, tornando complexas e inacessíveis as oportunidades de nos constituirmos enquanto sujeitos. (p. 445)

O problema, aqui, está no fato de o *governo algorítmico não dar lugar a um sujeito ativo, capaz de legitimar ou resistir a esse governo*. Na mesma direção, Alves (2018, p. 243) pondera que “talvez estejamos sacrificando nossa liberdade, no sentido de uma ação autônoma, espontânea, deliberada, refletida, capaz de transgredir ao que é dado e resistir ao que é imposto”.

Segundo Rouvroy e Berns, cada indivíduo “hiperindexado”, ou seja, rigorosamente catalogado e perfilado, é efetivamente uma multidão, mas uma “multidão sem outros”. Isso é bem ilustrado pelos autores com o seguinte exemplo: em uma livraria *on-line*, um determinado livro é recomendado a você, com base no histórico de outros clientes com gostos similares ao seu, e você pode sentir que pertence a uma comunidade; no entanto, é uma comunidade que você jamais terá

como encontrar. O sujeito está, portanto, fragmentado em quantidades de perfis que se relacionam, todos, a “ele mesmo”, às suas propensões, aos seus desejos presumidos, suas oportunidades e seus riscos. Resumem os autores: “cada sujeito é, ele mesmo, uma multiplicação, mas ele é múltiplo sem alteridade [...]” (Rouvroy e Berns, 2015, p. 54).

Outros pensadores demonstram preocupação similar, embora partam de chaves analíticas distintas para analisar a questão. Couldry e Mejias (2019), examinando o que rotularam como “colonialismo de dados” – fenômeno que se caracterizaria pela extração sistemática de dados através das ferramentas digitais, para a geração de lucro –, argumentam que esse processo de extração pode desmantelar a integridade mínima do “eu” (*self*).

O risco é claro, no entanto: uma vez que não temos escolha, a não ser continuar agindo em um mundo que mina a autonomia do *self*, uma consequência é que podemos desaprender progressivamente as normas a ele associadas. [...] os sujeitos do colonialismo de dados podem vir a desaprender a liberdade com o tempo. (p. 173; tradução nossa)

Zuboff (2019), por sua vez, argumenta que a vontade humana se manifesta em promessas, que, aliás, estão na origem dos contratos (incluindo os verbais). Já a previsibilidade total ensejada por algoritmos geraria uma espécie de não contrato, um estado no qual as pessoas seriam perfeitamente conhecíveis e atuariam exatamente como prometido. Ocorre que, no estado distópico de não contrato, não há liberdade, pois esta é impossível sem incerteza, e a demanda por autonomia e liberdade fica cada vez menor.

Segundo o autor, tendemos a ficar *entorpecidos* e, desse modo, abrimos caminho para ainda mais obediência.

Vê-se que a essência das correlações e predições ensejadas no seio da governamentalidade algorítmica é de redução das subjetividades, o que ameaça a própria base da autonomia e da liberdade humanas, pois, sem que o indivíduo perceba, seu comportamento pode estar sendo sutilmente modelado pelas operações algorítmicas. Em última instância, isso poderia levar a um radical behaviorismo (ou comportamentalismo) de dados, ou seja, uma versão “cibernética” daquela proposta por Hannah Arendt:

O último estágio da sociedade laboriosa, a sociedade das pessoas que têm emprego, exige de seus membros um funcionamento simplesmente automático, como se a vida individual tivesse verdadeiramente submergido no processo global da vida das espécies e a única decisão ativa, ainda requerida do indivíduo, fosse a de desistir ou, por assim dizer, abandonar sua individualidade, a dor e o problema de viver ainda individualmente sentidos, e consentir num tipo de comportamento atordoado, “tranquilizado”, funcional. (Arendt apud Zuboff, 1994, p. 91)

É nesse contexto que nascem os principais riscos para a autonomia e a liberdade do indivíduo. Ao articular as relações entre o humano e a máquina em velocidade instantânea e acessar o máximo de informações sobre os interesses e necessidades dos indivíduos, a governamentalidade algorítmica pode comprometer ou mesmo bloquear experiências individuais, sociais e políticas, através da eliminação das esferas de debate e da criação do comum (Teles, 2018, p. 429).

## Considerações finais

Quase quarenta anos após a morte de Foucault, a caixa de ferramentas conceituais oferecida pelo filósofo continua vigorosa para se pensar as estruturas de poder da sociedade e as questões éticas. Todavia, com o advento dos novos meios digitais e o avanço do poder computacional preditivo, uma apreensão foucaultiana da atualidade pode se aperfeiçoar através do aporte teórico trazido por Antoinette Rouvroy e outros pensadores contemporâneos, qual seja, o conceito de governamentalidade algorítmica. Esta, ao contrário do poder disciplinar ou da biopolítica, trabalhados por Foucault, não tem por centro de gravidade os indivíduos ou as populações, mas opera no nível tanto infraindividual quanto supraindividual.

Após um processo de três tempos (extração, correlação e produção de perfis), torna-se possível antecipar e agir sobre as condutas humanas. Daí a ascensão de um novo regime de poder e saber, no qual a subjetividade tende a ser eliminada pela objetividade mecânica; os desvios e as incompletudes dão lugar ao formalismo lógico e à previsibilidade. Isso é cada vez mais frequente, na medida em que os dados dos usuários da internet são apropriados e processados em escala industrial, sendo usados para formar perfis preditivos capazes de modelar comportamentos. Na prática, esses fenômenos podem ser percebidos de inúmeras formas, como, por exemplo, a hipersegmentação publicitária nas redes sociais ou a manipulação massiva para fins eleitorais, apurada no escândalo da Cambridge Analytica durante as eleições presidenciais de 2016 nos EUA.

Dessa perspectiva, a “domesticação da incerteza” pelos algoritmos parece ter um custo alto para o processo de autoconstituição do sujeito, em particular à sua liberdade e autonomia. Esse novo modo de governo, onipotente, mas subliminar, suprime a imprevisibilidade, as dúvidas e as hesitações humanas. Em última instância, retira a capacidade do sujeito de lutar contra os dispositivos estabelecidos para conduzi-los. Em outras palavras, o sujeito é impedido de buscar e encontrar, na relação de si para consigo, uma forma de resistência ao poder, de maneira a desvencilhar-se da teia da governamentalidade.

Não nos parece o caso, contudo, de se rejeitar a utilização dos algoritmos de IA ou mesmo de eliminar, de nossas vidas, quaisquer ferramentas de interação digital. Embora o aforismo “os homens criam as ferramentas, e as ferramentas recriam os homens” sintetize bem a capacidade que os algoritmos possuem de interferir na constituição do sujeito, há de se reconhecer que certas respostas ao poder algorítmico poderiam modular, pelo menos em certa medida, a governamentalidade algorítmica. Nesse âmbito, podemos apontar frentes de ação diversas, tais como: desenvolvimento de inteligência artificial explicável,<sup>2</sup> estratégias de governança digital, reforço de leis antitruste, expansão da legislação de proteção de dados pessoais, maior controle fiscal sobre as gigantes da tecnologia e a busca da fragmentação do mercado tecnológico, através de experiências de coletivização capazes de fazer frente às *big techs* no campo concorrencial.

Independentemente das táticas adotadas para regular e limitar o poder dos algoritmos, não se pode perder de vista um

contributo importante que emerge do estudo da governamentalidade algorítmica, recorrentemente enfatizado por Rouvroy. É preciso reavaliar o status atribuído aos dados, que até o momento têm sido vistos por muitos como benéficos ou, no mínimo, inofensivos à sociedade. A emergência de novas formas de controle apoiadas na correlação informacional algorítmica fala por si só, demonstrando que a captura contínua de dados

e o perfilamento sistemático podem trazer consequências significativamente danosas, como a conformação de condutas individuais por dispositivos de segurança, que deixará pouco (ou nenhum) espaço para ações espontâneas e escolhas individuais. Se ainda é possível nos perguntar como queremos viver, este parece ser um momento oportuno para tomarmos importantes decisões sobre dados e algoritmos.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-4885-8773>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
marcofilosofia@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-0541-7353>

Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, MG/Brasil.  
otaviomorato@gmail.com

## Notas

- (1) Tal ruptura, segundo Dardot e Laval (2015), já era ensaiada no primeiro volume da *História da sexualidade*, publicado em 1976, quando Foucault rejeita a existência de uma oposição binária global nas relações entre dominantes e dominados, em favor de uma "relação de forças múltiplas" e "uma multiplicidade de pontos de resistência".
- (2) A inteligência artificial explicável (do inglês: *explainable artificial intelligence* – XAI) objetiva desenvolver funcionalidades através das quais os algoritmos explicam satisfatoriamente suas decisões, viabilizando maior transparência, auditoria e correção de falhas algorítmicas. A transparência parece-nos primordial para limitar o seu poder algorítmico, já que, para Foucault, quanto mais insidioso e sutil é determinado dispositivo de poder, mais eficaz ele será para governar a conduta dos outros.

## Referências

- AKMAN, P. (2021). A web of paradoxes: empirical evidence on online platform users and implications for competition and regulation in digital markets. *Virginia Law and Business Review*, forthcoming. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3835280](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3835280). Acesso em: 22 ago 2021.
- ALVES, M. A. S. (2015). Panóptico digital e ciberpoder: o poder e o direito na sociedade de informação. In: V COLÓQUIO LATINO-AMERICANO DE BIOPOLÍTICA, III COLÓQUIO INTERNACIONAL DE BIOPOLÍTICA E EDUCAÇÃO, XVII SIMPÓSIO INTERNACIONAL IHU. *Anais...* São Leopoldo, Casa Leiria, pp. 493-502. Disponível em: [https://www.academia.edu/30719412/Pan%C3%B3ptico\\_digital\\_e\\_ciberpoder\\_o\\_poder\\_e\\_o\\_direito\\_na\\_sociedade\\_da\\_informa%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/30719412/Pan%C3%B3ptico_digital_e_ciberpoder_o_poder_e_o_direito_na_sociedade_da_informa%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 19 ago 2021.
- \_\_\_\_\_. (2018). Cidade inteligente e governamentalidade algorítmica: liberdade e controle na era da informação. *Philosophos*. Goiânia, v. 23, n. 2, pp. 191-232. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/philosophos/article/view/52730>. Acesso em: 20 ago 2021.
- \_\_\_\_\_. (2019). “A resistência à governamentalidade algorítmica: condutas e contracondutas na era da informação”. In: MATOS, A. S. de M. C. (org.). *Ensaio de desobediência epistemocrítica: dimensões antagonistas na era das sujeições bio-político-cibernéticas*. Belo Horizonte, InitiaVia.
- ANDRADE, O. M. de (2022). *A governamentalidade algorítmica: novos desafios para a democracia na sociedade da informação*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- BERNS, T. (2020). Tornar a Revolta Impossível. *Revista de Filosofia moderna e contemporânea*. Brasília, v. 8 n. 3, pp. 29-38. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/fmc/article/view/36260>. Acesso em: 29 nov 2021.
- CALOMENI, T. (2012). Filosofia, estética da existência e cuidado de si. *O que nos faz pensar*, v. 21, n. 31, pp. 194-238. Disponível em: <http://www.oquenofazpensar.fil.puc-rio.br/index.php/oqfnfp/article/view/369>. Acesso em: 17 ago 2021.
- CANDIOTTO, C. (2011). A governamentalidade em Foucault: da analítica do poder à ética da subjetivação. *O que nos faz pensar*, v. 21, n. 31, pp. 91-108. Disponível em: <http://www.oquenofazpensar.fil.puc-rio.br/index.php/oqfnfp/article/view/363>. Acesso em: 15 ago 2021.
- COULDRY, N.; MEJIAS, U. (2019). *The costs of connection: how data is colonizing human life and appropriating it for capitalism*. Califórnia, Stanford University Press.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2015). Uma alternativa ao neoliberalismo: entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. Entrevista concedida a Daniel Pereira Andrade e Nilton Ken Ota. *Revista Tempo Social*. São Paulo, v. 27, n. 1, pp. 275-316. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/103367>. Acesso em: 29 nov 2021.
- \_\_\_\_\_. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. (2021). *Governance for the digital world: neither more state nor more market*. Londres, Palgrave Macmillan.

- FLORIDI, L. et al. (2015). "The Onlife Manifesto" In: FLORIDI, L. et al. *The onlife manifesto: being human in a hyperconnected era*. Londres, Springer Open.
- FLORIDI, L.; TADDEO, M. (2018). How AI can be a force for good: an ethical framework will help to harness the potential of AI while keeping humans in control. *Science*, v. 361, n. 6404, pp. 751-752. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/327192699\\_How\\_AI\\_can\\_be\\_a\\_force\\_for\\_good](https://www.researchgate.net/publication/327192699_How_AI_can_be_a_force_for_good). Acesso em: 29 nov 2021.
- FOUCAULT, M. (1988). *História da sexualidade*, vol. I: a vontade de saber. Rio de Janeiro, Graal.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Em defesa da sociedade*. Curso dado no Collège de France (1975-1976). São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2006). *Hermenêutica do sujeito*. Curso dado no Collège de France (1981-1982). São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2008a). *Segurança, território, população*. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *O nascimento da Biopolítica*. Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo, Martins Fontes.
- GRÓS, F. (2008). "O cuidado de si em Michel Foucault". In: RAGO, M.; VEIGA NETO, A. (orgs.) *Figuras de Foucault*. Belo Horizonte, Autêntica.
- GUTTING, G.; OKSALA, J. (2019). "Michel Foucault". In: ZALTA, E. N. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2019/entries/foucault>. Acesso em: 18 ago 2021.
- LEMKE, T. (2012). *Foucault, governmentality, and critique*. Nova York, Routledge.
- MATOS, A. S. de M. C.; FREITAS, L. M. de (2020). Ética e a dimensão (des)constituente da desobediência civil: uma leitura a partir de Michel Foucault. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, pp. 971-996. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/39497>. Acesso em: 24 ago 2021.
- PARRA, H. (2016). Abertura e controle na governamentalidade algorítmica. *Ciência e Cultura*, v. 68, n. 1, pp. 39-49. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252016000100013](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000100013). Acesso em: 20 ago 2021.
- ROUVROY, A. (2020). Entrevista com Antoinette Rouvroy: governamentalidade algorítmica e a morte da política. *Revista de Filosofia moderna e contemporânea*. Brasília, v. 8 n. 3, pp. 15-28. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/fmc/article/view/36223>. Acesso em: 29 nov 2021.
- ROUVROY, A.; BERNS, T. (2015). Governamentalidade algorítmica e perspectivas de emancipação: o dispar como condição de individuação pela relação? *Revista Eco Pós*, v. 18, n. 2, pp. 35-56. Disponível em: [https://revistas.ufrj.br/index.php/eco\\_pos/article/view/2662](https://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/2662). Acesso em: 22 ago 2021.
- SANTOS, R. E. (2019). Governamentalidade algorítmica e subjetivação: sobre os riscos da construção de subjetividades em um mundo digital. *REVES – Revista Relações Sociais*, v. 2, n. 1, pp. 1-16. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/reves/article/view/3234>. Acesso em: 20 ago 2021.

- TELES, E. (2018). Governamentalidade algorítmica e as subjetivações rarefeitas. *Kriterion*, v. 59, n. 140, pp. 429-448. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-512X2018000200429&script=sci\\_arttext&tIng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-512X2018000200429&script=sci_arttext&tIng=pt). Acesso em: 24 ago 2021.
- ZUBOFF, S. (1994). Automatizar/informatizar: as duas faces da tecnologia inteligente. *Revista de Administração de Empresas São Paulo*, v. 34, n. 6, pp. 80-91. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol34-num6-1994/automatizar-informatizar-duas-faces-tecnologia-inteligente>. Acesso em: 29 nov 2021.
- \_\_\_\_\_. (2019). *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. Nova York, Public Affairs.

Texto recebido em 29/nov/2021  
Texto aprovado em 30/mar/2022



# A percepção de conservadores e progressistas sobre memes desinformativos nas eleições 2020

The perception of conservatives and progressives about memes that spread disinformation in the 2020 municipal election

Rosemary Segurado [I]  
Tathiana Senne Chicarino [II]  
Desirée Luíse Lopes Conceição [III]

## Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar a percepção das eleitoras e dos eleitores da cidade de São Paulo sobre dois memes políticos com dados falsos que circularam nas redes digitais durante as eleições 2020, também abordando a dieta informacional e o comportamento de checagem de informação dos participantes. Para a metodologia, foi adotada a pesquisa qualitativa, a partir de grupos de discussão e entrevistas em profundidade. Por meio da expressão de valores (atitudinais) evidenciados pelos participantes divididos entre conservadores e progressistas, identificaram-se quatro mecanismos que estimularam uma espécie de aderência ao conteúdo dos memes, principalmente entre conservadores: 1) associar com seu repertório particular; 2) despertar um sentimento de medo/preocupação; 3) ter convicção sobre o tema; 4) não ter conhecimento da informação exposta.

**Palavras-chave:** eleição; desinformação; *fake news*; conservadores; progressistas.

## Abstract

*The article aims to analyze the perception of voters in the city of São Paulo, Brazil, about two political memes containing fake data that circulated on digital networks during the 2020 election. In addition, it addresses the participants' information consumption and fact-checking behavior. Concerning methodology, qualitative research was adopted, based on discussion groups and in-depth interviews. Through the (attitudinal) values expressed by the participants, divided into conservatives and progressives, four mechanisms that stimulated adherence to the content of the memes were identified, especially among conservatives: 1) associating it with one's particular repertoire; 2) awakening a feeling of fear/worry; 3) having conviction about the topic; 4) lacking knowledge about the presented information.*

**Keywords:** election; disinformation; *fake news*; conservatives; progressives



## Introdução: percursos teórico-metodológicos

As eleições presidenciais em 2018, no Brasil, podem ser consideradas um marco na história política do País, tendo em vista que o contexto de reconfiguração da paisagem informativa – com maior penetração da *internet* e uso excessivo das mídias sociais para se informar e se comunicar – acabou por favorecer a disseminação de informações falsas, fraudulentas e duvidosas no referido pleito (Dourado, 2020; Newman et al., 2019), especialmente pelo candidato vitorioso, Jair Bolsonaro.

Ainda que consideremos as limitações contidas na democracia formal, ou minimalista nas palavras de Schumpeter (1961), como o crescente distanciamento entre representantes e representados (Castells, 2017) e a emergência de políticos de extrema direita na arena eleitoral (Runciman, 2018; Levitsky e Ziblatt, 2018), há que se destacar a importância das eleições em seu caráter ideal, que é evitar a tirania da maioria, garantindo algum reconhecimento das minorias, especialmente em um sistema eleitoral que combina o voto majoritário – para presidente, governadores, prefeitos e senadores – com o voto proporcional – para deputados e vereadores.

Considerando que as informações são base fundamental para o debate democrático, transparente e fundamentado em fatos, verificamos nos últimos anos que o fenômeno das *fake news* e da desinformação vem produzindo impactos nas sociedades e fazendo parte da preocupação de comunidades de jornalistas, acadêmicos, políticos, ativistas, entre outros. Trata-se de um fenômeno complexo

e multifacetado com alguns estudos pioneiros (Allcott e Gentzkow, 2017; Bounegru et al., 2017; Darnton, 2017; Tancod, Lim e Ling, 2018; Wardle, 2017) que buscam respostas para a compreensão das reais dimensões que abarcam essa nova realidade.

O termo *fake news* popularizou-se a partir das eleições presidenciais nos Estados Unidos, em 2016, pelo então candidato Donald Trump, que utilizou notícias falsas para atacar seus adversários e deslegitimar as informações jornalísticas que poderiam expor aspectos negativos de sua candidatura. A partir da eleição estadunidense, diversas denúncias trouxeram à tona os procedimentos utilizados por Trump. Verificamos a mesma prática no plebiscito realizado no Reino Unido, que consistia na consulta aos eleitores sobre a permanência ou saída do país da União Europeia, processo conhecido como Brexit.

Nesse sentido, a compreensão sobre o fenômeno da desinformação em períodos eleitorais mostra-se de fundamental importância, tendo ela se propagado concomitantemente à ampliação das mídias sociais digitais móveis (Marwick e Lewis, 2017). Diante desse contexto tecnopolítico e buscando se aprofundar na temática da desinformação durante o pleito eleitoral, o Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (Neamp)<sup>1</sup> da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) realizou uma pesquisa com eleitoras e eleitores do município de São Paulo, entre o 1º e o 2º turno das eleições em 2020.

Assim, o presente artigo tem o objetivo de apresentar os resultados dessa pesquisa, especificamente abordando a dieta informacional e o comportamento de checagem de informação dos eleitores, e, a partir desse contexto,

analisar a percepção dos entrevistados sobre duas peças de desinformação que circularam durante o pleito, uma tendo a pandemia como contexto e a outra, as urnas eletrônicas.

Para tanto, estruturamos um desenho de pesquisa que pudesse compreender as disputas e os discursos políticos não a partir do fluxo de desinformação presente nas plataformas digitais, mas a partir da percepção dos eleitores. Mais especificamente, os valores (atitudinais) e comportamentos (Inglehart e Baker, 2008) expressos por eleitores progressistas e conservadores paulistanos acerca da circulação de notícias falsas durante o pleito de 2020 no maior colégio eleitoral,<sup>2</sup> em nível municipal do País, contando com 8.986.687 eleitores.

Os valores, visões de mundo, socialmente partilhados – objeto de nossa atenção –, constroem-se a partir de processos de socialização que acabam por incidir na formação de uma cultura política (Moisés, 2008) geográfica e historicamente localizada. Nesse sentido, adotamos como variáveis ideológicas de análise do comportamento político as diádes progressismo/conservadorismo,<sup>3</sup> entendendo-as como opostos relacionais de representação política, já que, de acordo com Bobbio (1995, p. 11), “num universo conflitual como o da política, que exige continuamente a ideia do jogo das partes e do empenho para derrotar o adversário, a divisão do universo em dois hemisférios não é uma simplificação, mas uma fiel representação da realidade”.

Entendendo que, a partir de técnicas de pesquisa de caráter qualitativo, é possível analisar a subjetividade dos grupos e/ou indivíduos, empreendemos uma triangulação metodológica (Paranhos et al., 2016) que contou com grupos de discussão – nos quais os participantes interagem entre si e o moderador

direciona o diálogo – e com entrevistas em profundidade (ver Alonso, 2016). Isso porque se trata de uma investigação que busca observar especificamente o comportamento em grupo, suas variações e a sustentação de opiniões que podem ser divergentes e/ou convergentes.

Foram realizados 6 grupos de discussão com progressistas; 1 grupo com conservadores; 3 entrevistas em profundidade com progressistas; 7 entrevistas em profundidade com conservadores. Tanto os grupos de discussão quanto as entrevistas foram feitas *on-line* em função das restrições impostas durante o período da pandemia de Covid-19.

Estabelecemos que a moderação seria guiada por um roteiro semiestruturado, com apresentação de imagens (memes políticos) viralizadas nas redes digitais nas semanas de elaboração do roteiro. Tratava-se de peças que já haviam passado pelo processo de verificação de fatos e que foram avaliadas como desinformativas por agências de checagem de informação, portanto identificadas como conteúdos com alto potencial de impacto na população, pois:

Quanto mais compartilhado é um conteúdo nas mídias sociais mais visibilidade pública adquire socialmente. Por isso, o alcance deve ser considerado variável importante para selecionar quais informações nocivas devem ser priorizadas no processo de verificação de fatos. O compartilhamento, inclusive, tem sido tratado dentro do rol de valores-notícias. (Dourado, 2020, p. 78)

O uso da imagem (meme político) é fundamental em uma pesquisa desse caráter, uma vez que nos interessa compreender a presença de desinformação em uma campanha eleitoral, já que, como bem traz Manin (1995, p. 18),

a construção da campanha tem se dado mais pela projeção da personalidade dos políticos por meio de vagas imagens, do que pela apresentação de um programa político, tendo em vista que a utilização de imagens simplificadas pode ajudar a “resolver” o problema dos custos da informação política.

Além disso, os memes são considerados:

[...] fórmulas discursivas ou artefatos culturais que, a partir de uma interação com seus congêneres, e através de um processo de circulação em diferentes redes sociais, são capazes de despertar ou demonstrar o engajamento político do sujeito ou ainda socializá-lo com o debate público, através de uma linguagem metafórica e orientada à construção de um enredo ou enquadramento próprios, que fazem uso, muitas vezes, de referências da cultura popular. (Chagas, 2018, p. 10)

É um tipo de linguagem própria da era digital capaz de comunicar conteúdos específicos sobre as mais diversas temáticas. Por meio de uma comunicação simples e ágil, com a possibilidade de utilização de recursos gráficos, esse tipo de linguagem se notabiliza por dois aspectos que constituem a comunicação na contemporaneidade que são a instantaneidade e a ampla capacidade de conectividade proporcionada pelos dispositivos tecnológicos. Por esse motivo, é um tipo de material frequentemente utilizado para compartilhar algum tipo de conteúdo variando do humor à suposta denúncia, do convencimento à campanha negativa, sendo que a viralização é aspecto fundamental nas redes digitais, considerando que quanto mais um conteúdo se faz presente, mais capacidade ele tem para atrair a atenção dos usuários.

O meme é um recurso importante e aliado a práticas educacionais, culturais e políticas, principalmente quando se quer dialogar com diferentes públicos, e pode ser positivo para a abertura de um campo de linguagens garantindo a emergência de interpretações livres e plurais sobre diversos aspectos da realidade. Mas também é importante ressaltar a possibilidade dos impactos negativos desse tipo de formato, já que sua capacidade sedutora faz com que, quando utilizado para a desinformação, se capilarize rapidamente e sem reflexão aprofundada sobre o conteúdo que está sendo emitido.

Tendo em vista que estavam presentes, no debate público do período eleitoral de 2020, as discussões em torno da pandemia de Covid-19 e de uma suposta fraude nas urnas eletrônicas, selecionamos memes sobre essas duas temáticas.

## O debate em torno dos termos *fake news* e desinformação

Wardle e Derakhshan (2017) abordam o fenômeno descartando o termo *fake news*, pela apropriação que políticos tendem a fazer sobre o termo, causando confusão deliberada, muitas vezes para esconderem a rede de produção de desinformação que fomentam ou estimulam:

*In this report, we refrain from using the term “fake news”, for two reasons. First, it is woefully inadequate to describe the complex phenomena of information pollution. The term has also begun to be appropriated by politicians around the*

*world to describe news organisations whose coverage they find disagreeable. In this way, it's becoming a mechanism by which the powerful can clamp down upon, restrict, undermine and circumvent the free press.*<sup>4</sup> (Ibid., p. 5)

Outra definição importante sobre o fenômeno da desinformação vem do Conselho Europeu<sup>5</sup> que, desempenhando um papel fundamental nesse debate, adota os seguintes termos para o fenômeno das notícias falsas: informações enganosas (do inglês *mis-information*) são aquelas compartilhadas sem a intenção de causar algum tipo de dano a alguém; desinformação (do inglês *disinformation*) é quando se sabe que a informação é falsa, e o compartilhamento ocorre com algum objetivo intencional compreendendo os efeitos que essa desinformação pode gerar; e, por fim, a má-informação (do inglês *mal-information*) que são informações geradas em âmbito privado, mas com caráter verdadeiro e que, quando compartilhadas publicamente, podem causar dano individual ou coletivo.

Em janeiro de 2018, na esteira dessas iniciativas, a Comissão Europeia criou o Grupo de Alto Nível sobre Notícias Falsas e Desinformação *On-line* (*High Level Group on Fake news and Online Disinformation*). Deste, veio a seguinte definição de desinformação: “todas as formas de informação falsa, imprecisa ou enganosa, desenhadas, apresentadas e promovidas intencionalmente para causar dano público ou gerar lucro”,<sup>6</sup> sendo este um relevante ponto de partida para compreendermos as bases e a dinâmica em que a opinião pública na contemporaneidade está sendo configurada, bem como os seus possíveis desdobramentos.

Ainda para o Grupo de Alto Nível, o termo *fake news* traz uma estrutura muito ampla de conteúdos, que vão desde informações incorretas até intencionalmente criadas para desestabilizar processos sociais, políticos e são amplamente compartilhadas nas mídias digitais por perfis falsos ou até mesmo por robôs, servindo para desqualificar personalidades públicas legítimas, por exemplo, em momentos de disputas eleitorais. Portanto, o termo *fake news* não seria o mais adequado para a caracterização do fenômeno, podendo, inclusive, mascarar a intencionalidade de gerar uma confusão, ao desviar a atenção acerca das crescentes expressões de desinformação e má-informação na sociedade contemporânea.

Tancod, Lim e Lind (2017) partem da mesma perspectiva de Wardle (2017) de que toda *fake news* é uma forma de desinformação, principalmente quando se verifica a divulgação de notícias sem base nos fatos, conformando-se em uma confusão deliberada entre fato e opinião. Nesse sentido, observamos o crescimento de interpretações desvinculadas de fatos, o factual desaparecendo e dando lugar apenas às opiniões. Os autores desenvolveram a seguinte tipologia para mostrar as diferentes formas de *fake news* que circulam nas redes digitais: sátira, paródia, fabricação, imagens manipuladas, propaganda e publicidade.

Bucci (2019) aponta que a verdade factual está em crise nas sociedades contemporâneas e ressalta a questão da perda de referência na verdade factual observada nas democracias. Para tanto, o autor retoma o pensamento da filósofa alemã Hannah Arendt, tendo como suporte o ensaio da autora denominado “Verdade e política”, publicado em

1967. Assim, ao tratarmos da importância de o processo informacional estar baseado em fatos, é inegável o reconhecimento da contribuição da filósofa em sua distinção entre fatos e opiniões, especialmente na ênfase de que são diferentes, mas não antagônicos, e que pertencem ao mesmo domínio. Segundo Arendt (2002, p. 295): “Fatos informam opiniões, e as opiniões, inspiradas por diferentes interesses e paixões, podem diferir amplamente e ainda assim serem legítimas no que respeita a verdade factual”.

A evidência factual está diretamente ligada às fontes de informações que podem ser desde testemunhas oculares até registros e documentos e, para que possa haver diferentes interpretações dos fatos, é fundamental pensarmos que a matéria factual não pode ser alterada, conforme Arendt (ibid.), já que se trata do acontecimento, de um dado de realidade. Ainda nesse debate, é fundamental reconhecermos o papel das redes digitais nas formas de comunicação contemporâneas, transformando significativamente os fluxos informacionais nos quais os indivíduos estão inseridos:

As redes operam com a lógica dos caça-cliques (*clickbaits*) em que o conteúdo *on-line* é valorizado pelo volume de tráfego de um *post* ou de um *site*. Assim, pouco importa se a mensagem é falsa e mentirosa, sua onipresença acaba por causar impacto, pois basta dar uma olhada para ser capturado por sua insistência. (Santaella, 2019, pp. 31-32)

O ambiente digital comporta os mais variados temas, assuntos, problemáticas e opiniões. Gomes (2014) aponta também para a origem do conteúdo perder valor na *internet*, não importando se foi produzido por profissionais de comunicação ou pelo cidadão comum.

Tais informações podem ser representadas em posts ou comentários, abrindo debates e conversas em torno de assuntos dos mais diversos, com pessoas reagindo e interagindo e “se, de fato, o conteúdo atrair realmente a atenção social, será carregado adiante, em um processo ilimitado, por milhares, talvez milhões, de formiguinhas cujas redes sociais em algum ponto se tocam” (ibid., p. 19).

As conceituações e o debate brevemente aqui pormenorizados conduziram a preparação dos pesquisadores tanto no processo de construção das estratégias metodológicas quanto na realização do trabalho de campo, e alguns de seus resultados são apresentados a seguir.

## Dieta informacional e checagem de informações na díade relacional progressismo/conservadorismo

Parte significativa dos entrevistados,<sup>7</sup> com mais predominância entre os progressistas e menos entre os conservadores, afirma se informar por meio de grandes veículos de imprensa, tais como jornais impressos e portais de notícias. No entanto, detectamos que poucos assistem aos telejornais e dizem que estes não são o meio mais utilizado para a busca de informações, alguns por desconfiança, mas a maioria por privilegiar outras formas de consumo de informações.

Houve demonstração de uma preocupação em consumir notícias com base factual, e a identificação dessa possibilidade ser mais frequente entre os grandes veículos de comunicação. Como os fatos e os acontecimentos, que são constituídos pelos homens

vivendo e agindo em conjunto e que constituem a própria textura do domínio político, é a verdade de fato que nos interessa mais aqui (Arendt, 1967).

Entre os entrevistados progressistas, os jornais impressos foram os mais citados pelos participantes da pesquisa. O jornal *Folha de S.Paulo* apareceu em grande parte das respostas, seguido pelo *O Estado de S.Paulo*. O jornal *O Valor* foi citado apenas por um dos entrevistados, assim como o *EL País*. Quando não mencionado um veículo específico, muitos entrevistados citaram jornais impressos e *sites* de jornais impressos como preferências na dieta informacional. Na terceira posição dessa preferência, os pesquisados citaram os grandes *sites* de notícias, liderados pelo *UOL*. A *BBC* foi um dos *sites* mencionados para busca de informação, assim como confiança nas notícias veiculadas.

Ainda sobre a dieta informacional, parte não muito expressiva dos entrevistados afirmou não assistir aos programas de televisão e uma pequena parte admitiu assistir a noticiários, nesse caso a *TV Globo* e a *CNN*, para se atualizarem, e uma parte mínima mencionou a *TV Record* e a *Band News*.

A *internet* foi citada como forma de busca de informação pelos entrevistados, porém o que se verificou é que buscam os grandes portais, as emissoras de rádios, tais como a *CBN* e a *Band News*, que foram citadas como consumo de notícias, demonstrando uma preocupação em se informarem por veículos conhecidos, com tradição informativa, embora também tenham destacado o *YouTube* na lista dos canais de informação.

No grupo mais jovem, entre 16 e 24 anos, uma característica marca um jeito diferente de buscar notícia fora do eixo da

imprensa tradicional. Os pequenos *sites*, *blogs* e imprensa alternativa foram muito citados, evidenciando uma nova configuração na forma de essa geração consumir notícia. O *site* *Mídia Ninja* foi citado no consumo de notícias, diferentemente de parcela dos entrevistados entre 25 e 35 anos, que o consideram como sendo uma imprensa tendenciosa.

Sobre a dieta informacional do perfil conservador, observamos que os entrevistados utilizam a *internet* como forma de acessar informações, mas em plataformas diferentes dos progressistas. Surgiu com frequência, além dos portais da grande imprensa, o agregador de conteúdos *Google Notícias* e as redes sociais de forma geral. No contexto contemporâneo das redes digitais, “ganham então relevância a agregação de conteúdos e o gerenciamento de serviços em sistemas digitais (ibid. p. 95) processo que deixa empresas digitais como o *Google* estrategicamente mais bem posicionadas” (Santos, 2014, p. 145).

No grupo dos entrevistados progressistas, é perceptível grande desconfiança em relação à grande imprensa em todas as modalidades (impressa, eletrônica e digital), mas principalmente em relação às grandes emissoras de TV, como a *Globo* e a *Record*. Quanto à primeira, o produto com maior nível de desconfiança foi o *Jornal Nacional*, no qual muitos mencionaram manipulação e enviesamento das informações divulgadas. E aqui há um paradoxo importante, considerando que os entrevistados progressistas, apesar de críticas aos grandes veículos de informação, destacam utilizá-los em sua dieta informacional e acreditam que eles ocupam um papel importante na dinâmica informacional, portanto, diferenciam-se dos entrevistados conservadores nas críticas realizadas aos grandes conglomerados midiáticos.

Em relação aos conservadores, embora também manifestem desconfiança em relação à cobertura dos telejornais, verificam-se motivações e críticas com caráter diferente dos entrevistados progressistas, considerando que são mais enfáticos ao dizerem que o telejornal é parcial e manipulador. Mais que desconfiança, há certeza de que as TVs não informam adequadamente. Um entrevistado conservador de 36 a 45 anos mencionou: “*acredito mais nos canais que vejo na internet, porque eu acho que a TV é manipulada*”.<sup>7</sup>

Dando continuidade ao entendimento sobre a desconfiança presente no perfil conservador, cabe ressaltar que a emissora de televisão *Globo* foi bastante mencionada e, na maioria dos casos, como sinônimo de informação de má qualidade, como visto na declaração de uma mulher na faixa etária de 36-45 anos: “*embora eu não sou Bolsonaro mas também não há prova, se o cara fez errado, se não fez, então começa aquela guerra e eu acabo não confiando na Globo de jeito nenhum, não confio*”. Ainda, um homem (36-45) classificou a emissora como “*péssima*”, enquanto outro conservador de mesma faixa etária disse que “*desconfio, mas assisto por um princípio: de manter os amigos perto, e os inimigos mais perto ainda, é a Rede Globo. A Rede Globo pra mim é um desserviço hoje, na nossa sociedade. Vejo que eles são totalmente tendenciosos, e não confio em nada*”.

Há também, entre os sujeitos de tipo conservador, uma parte que confia na imprensa, como um homem (16-24) que disse confiar “*por ser grande*”. Outros acreditam que grandes veículos são enviesados na produção e publicação de notícias, como uma mulher de 25 a 35 anos que disse desconfiar dos jornais impressos e não saber se todos falam a verdade, e um

homem, na faixa de 16-24 anos, que afirma ter como fonte a grande mídia, mas que não confia pontualmente na *Folha de S.Paulo* e no que chamou de “*blogs de esquerda e de direita*”.

Dessa forma, destacamos que a imprensa permanece como fonte de informação para os entrevistados conservadores, porém aparece em conjunto com críticas e dúvidas sobre a qualidade do trabalho jornalístico realizado por grandes veículos. Parte dessa desconfiança pode ser explicada pela crise vivenciada pela imprensa brasileira desde o início do século XXI, impactada pela revolução tecnológica, marcada pela chegada da *internet*, que modificou completamente o negócio “mídia”, mas não apenas:

No fim do século XX, a mídia apresentava um quadro composto destes principais elementos: crescente modernização tecnológica, incapacidade financeira de investimento, dependência governamental, conflitos entre acionistas em quase todas as grandes empresas, além da conjuntura. (Felix, 2010, p. 170)

O que significou, por parte das empresas de mídia, busca por redução de custos, precarização do trabalho nas grandes redações (demissões em massa e jornalistas passando a desempenhar multitarefas), tempo reduzido para a produção de notícias, etc. Tal cenário passou a ser incompatível com o exercício da produção jornalística, impactando na qualidade da informação disponibilizada pela imprensa.

Ademais, nos últimos anos, a imprensa brasileira passou a sofrer ataques sistemáticos de políticos, governantes e influenciadores digitais de extrema-direita, o que vem contribuindo para a crescente desconfiança da população em relação ao trabalho jornalístico. Das comunicações em que o presidente Jair

Bolsonaro (sem partido) citou o termo *fake news* em seu *Twitter* durante os três primeiros meses de 2019 – seu primeiro ano de mandato –, 81% delas estavam atreladas à mídia, colocando em xeque o trabalho da imprensa (Conceição e Lobo, 2019).

Agora, entre os progressistas, houve em comum a percepção de que as *fake news* diminuíram durante o processo eleitoral de São Paulo de 2020. Ficou estabelecida uma espécie de consenso na percepção de que as *fake news* foram mais presentes nas eleições de 2018 e incentivaram a polarização que marcou o processo eleitoral daquele ano. Conforme podemos observar na fala de uma mulher na faixa de 36-45 anos:

*É, eu em comparação com 2018, que foi o último pleito, realmente eu tô achando muito fraco, essas coisas de WhatsApp, talvez porque em 2018 foi exagerado demais né, foi uma enxurrada, um negócio que nunca aconteceu antes né. Muita coisa de WhatsApp, enfim. Então quando eu olho pra 2018 eu realmente vejo que tá bem fraquinho.*

Esses entrevistados demonstraram conhecimento das implicações da desinformação para o processo democrático e, em vários momentos dos grupos de discussão, referem-se a esse processo como mentira, além do fato de considerarem a desinformação um risco para a população durante a pandemia. Houve uma preocupação reiterada com a qualidade da informação e também com a responsabilidade no compartilhamento de informações sem que houvesse critérios de verificação, embora também manifestassem a preocupação com a dificuldade de estabelecer algum tipo de controle

sobre a circulação de informações, conforme podemos observar nas palavras de um homem na faixa de 16-24 anos:

*[...] então acho que é uma linha muito tênue de você deixar isso na mão de pessoas que podem se favorecer disso, prejudicando a informação, a disseminação de informação verdadeira, né, de notícia de verdade... Não vai saber separar o joio do trigo... eu acho que tem que existir um controle, as próprias redes sociais podem fazer isso... Acho que, um dos motivos também, no WhatsApp, né, é que o WhatsApp limitou a quantidade de compartilhamento, né.*

Como um dos efeitos da radicalização política presente nas eleições presidenciais de 2018, identificamos, entre os nossos entrevistados, tanto progressistas quanto conservadores, uma mudança de comportamento quanto à disseminação e recepção de mensagens políticas e participação nas redes sociais. Em ambos os perfis, verificamos uma espécie de esgotamento em relação ao processo eleitoral presidencial e um receio de que o mesmo fenômeno pudesse se repetir. Assim, muitos decidiram ser menos ativos em plataformas como *WhatsApp* e houve, principalmente, um recuo em relação ao compartilhamento de conteúdos.

Para alguns dos entrevistados progressistas, a propagação de *fake news* por parentes, amigos ou simples conhecidos gera indignação, ao mesmo tempo que identificam que essas relações podem ser uma justificativa para se acreditar em notícias falsas e para propagá-las, em uma reiteração de valores previamente instituídos. Como nos diz Castells (2017, p. 60): “[...] parece ser um dado fundamental na conduta

política de nosso tempo. Os cidadãos selecionam informações que recebem em função de suas convicções, enraizadas nas emoções que sentem. A deliberação é secundária”.

Já, entre os conservadores, destacamos a existência de um desinteresse mais generalizado, alguns chegaram a descrever uma descrença em relação à política como um todo, como um homem na faixa etária de 16 a 24 anos, que disse ter “*preguiça de se informar sobre eleições*”. Outro homem de 25 a 35 afirmou que “*política não é algo que dou muita atenção*”. Corroboram esse sentimento afirmações de não encontrarem no sistema político brasileiro um caminho promissor de efetiva transformação social, constatadas em falas como a de outro homem de 36 a 45 que disse serem “*muitas promessas desde que me conheço por gente [...] Eu não vejo nada de novo*” e mais um de mesma faixa etária que revelou que “*eu só voto hoje porque é uma obrigação*”.

Consideramos que tal desinteresse pode ser prejudicial à democracia:

[...] nos países recentemente democratizados [onde] os cidadãos que protagonizam a síndrome da desconfiança institucional tenderam, muitas vezes, a afastar-se da política ou a desinteressar-se de seus rumos. Em vários casos de novas democracias, embora a maioria do público expresse cada vez mais a sua adesão ao significado normativo do regime democrático, a frustração com o desempenho das instituições democráticas produz desconfiança. (Meneguello e Moisés, 2013, p. 1)

Chamou a atenção que parte expressiva dos entrevistados progressistas responsabiliza o presidente Jair Bolsonaro por disseminar *fake news* e, portanto, pelo crescimento da desinformação no País, como um homem na

faixa de 25-35 anos que afirmou: “*E eu tenho pra mim que um dos impactos negativos foi realmente ter levado à presidência o Bolsonaro, esse pra mim foi o maior erro, e foi culpa da fake news pra mim*”. Também destacaram a atuação do atual presidente no processo informacional, como outro homem de mesma faixa etária, que comentou:

*Tanto que o próprio candidato hoje presidente profere fake news, ele vive transmitindo esse tipo de informação. E quando você tem um chefe de estado compartilhando esse tipo de informação, isso passa uma mensagem direta ou indireta pra população, de que você pode acreditar em mentira, pode propagar mentira que não vai ter problema. Isso diz respeito também à pandemia, eu acredito que, se ele tivesse um discurso pró-ciência, o número de mortes no Brasil seria muito menor.*

Identificamos, também, como presentes os princípios da checagem de informação no discurso dos entrevistados. Quanto ao perfil conservador, houve uma afirmação corrente sobre a necessidade de desconfiar das informações que circulam e de se preocupar com as comunicações que recebem. Assim, de forma geral, afirmaram não acreditar em tudo que lhes é apresentado e realizar checagem de informação para confrontar dados e fatos.

Projetos que realizam checagem de informação entendem a verificação de discursos públicos como atividade importante para a informação de qualidade na democracia (Conceição, 2018):

[...] o trabalho desenvolvido na checagem se relaciona com um contexto que têm se apresentado nos últimos anos, o do crescimento de casos de *fake news* nas redes digitais que têm favorecido o que se pode chamar de desinformação.

As redes permitem a circulação de quantidade cada vez maior de conteúdos tornando as informações mais acessíveis, mas também esse ambiente favoreceu a proliferação de notícias falsas, que encontrou um território livre para reverberar principalmente nas redes sociais digitais. (Conceição e Segurado, 2020, p. 170)

Além disso, chama a atenção entrevistados que mencionaram realizar checagem utilizando sua rede de relacionamento, revelando uma apropriação da noção de checagem, mas na prática consultando fontes não adequadas ao exercício da checagem. Uma mulher conservadora de 25-35 anos relatou que, em alguns casos, pesquisa no buscador *Google* ou “*pergunta para pessoas que sabem*”, o que significou indivíduos próximos a ela que, em sua visão, detêm conhecimentos gerais. Um homem conservador de 46 a 55 anos também consulta por mensagens privadas o que chamou de “*pessoas muito mais envolvidas no processo, nas discussões, de maneira mais ativa*”. Já outro conservador na faixa etária de 16-24 anos afirmou que sua cunhada “*é bem mais atuante*” do que ele nas redes sociais e que, por ela ter uma conta no *Twitter*, com 20 mil seguidores, é uma boa fonte de consulta, além de relatar o uso do buscador *Google*.

Também evidenciamos que, em um caso, houve uma relativização em relação à definição de *fake news*, confundindo com “uma questão de opinião”. Um entrevistado conservador de 45 a 55 anos comentou que “*fake news é uma mentira. O grande problema que a gente vive hoje é o problema de você definir exatamente o que é fake news, porque uma mentira pra você pode ser uma verdade pra mim*”.

Entre os entrevistados do grupo progressista, foi reiterada a preocupação com a qualidade da informação e com a responsabilidade no compartilhamento de conteúdos com critérios de verificação. Os progressistas afirmaram realizar a checagem de informação, em muitos casos utilizando como ferramenta a *internet*. Dentre as respostas, quatro pontos principais apareceram com frequência: realizarem a checagem em portais da grande imprensa; utilizarem-se de mais de um veículo para a verificação; usarem o buscador *Google* para auxiliar a busca por notícias que reiterem ou refutem aquela informação duvidosa; e procurarem se está explicitada a fonte na comunicação recebida.

Enquanto uma progressista, mulher de 16 a 25 anos, disse que “*recebe uma notícia, então vai ver se é verdade, então vai em vários portais, pra ver se é real, pra ver se realmente aquilo tem um fundamento ou se é só uma notícia jogada ali*”. Um homem de mesma faixa etária afirmou que “*quando eu vejo um fato muito anormal eu vou e jogo no Google, e vejo se tem mais de um portal publicando*”.

Diferentemente do caso mencionado entre os conservadores, os progressistas constataram que existe uma diferenciação entre fato e opinião. Sobre o assunto, um entrevistado na faixa de 16 a 25 anos reiterou que:

*Tem muita gente que fala assim “ah, essa é a minha verdade”, então... É uma coisa um pouco complicada também, né. Dois mais dois sempre vai ser igual a quatro, nunca vai ser igual a cinco. Então, tem coisas que só tem uma verdade e acabou. [...] A verdade é que a terra é redonda, entendeu?! Ela é esférica.*

*Não tem uma outra verdade, não existe uma outra opinião. Se você tem uma outra opinião você simplesmente está errado. As coisas são simples.*

Outro ponto de destaque que surgiu entre os progressistas foi a preocupação em ajudar amigos e familiares a checarem a informação recebida. Uma progressista de 25 a 35 revelou que, apesar de identificar previamente uma *fake news*, acaba realizando a checagem da mesma forma, para enviar as informações ao seu pai. Outro progressista, de 25 a 35, ainda disse: “*geralmente ajudo também minha mãe, porque ela vive compartilhando fake news e eu tenho que ficar brecando ela*”.

Já um homem progressista (25-35) contou que os pais têm concepções mais conservadoras, porém disse terem encontrado um ponto de equilíbrio nos debates familiares. A mãe está em um grupo de *WhatsApp* da família “*e aí ela vive me mandando vídeo desse grupo perguntado se é fake news*”, o que revela um pedido de ajuda ao filho para realizar a checagem de informação.

As plataformas A Lupa,<sup>9</sup> E-farsas<sup>10</sup> e Aos Fatos<sup>11</sup> foram veículos citados em alguns grupos de corte progressista como fontes confiáveis para verificação de conteúdos duvidosos, por trabalharem especificamente com checagem de informação. As três constam do levantamento realizado pelo Duke Reporters’ Lab,<sup>12</sup> da Carolina do Norte (EUA), que monitora iniciativas dessa natureza. Dentre o perfil conservador, foi citado apenas uma vez o Boatos.org,<sup>13</sup> que também figura no levantamento.

## Meme da VaChina

Considerando a primeira variável contextual – pandemia –, apresentamos o meme da VaChina (Figura 1) e identificamos que a aderência ao conteúdo no grupo dos conservadores se deu principalmente por dois mecanismos: 1) ao associar, com seu repertório particular, o tema tratado; e 2) ao despertar um sentimento de medo ou preocupação sobre o assunto abordado.

Sobre o primeiro tópico, associar com seu repertório particular, um dos entrevistados, um homem conservador de 36 a 45 anos, comentou:

*Primeira vez que eu vejo essa imagem, mas, todos os fatos que são relatados aqui no texto eu concordo com todos, eles porque eles cruzam com as notícias que eu tenho acompanhado, né. Principalmente, tenho assistido médicos, né, infectologistas dando opinião deles a respeito dessa vacina, acredito sim que ela tenha um cunho político, né, e apoio inclusive a decisão do Bolsonaro em ter barrado a compra disso lá pela China.*

Outro participante, homem conservador de mesma faixa etária, associou o conteúdo do meme à campanha eleitoral, já que diz acreditar que as vacinas estavam ficando prontas muito rapidamente em função de ser ano de eleições. Seu argumento era o de que os políticos precisam “*entregar algo para a população*” nesse período: “*acho que quando passar agora, e forem definidos prefeitos, vereadores,*

Figura 1 – Meme da VaChina

Dória impõe obrigatoriedade das vacinas para covid, a todos os cidadãos do Estado de São Paulo. Uma vaCHINA a qual não sabemos seus efeitos colaterais, pois na Inglaterra um jovem está tetraplégico, na China dizem que houve 2034 mortes de cobaias por efeitos adversos.

Essa será a primeira vacina da história da humanidade a mexer com o nosso DNA. Ninguém sabe os efeitos a longo prazo; cânceres, esterilidade, aceleração do Mal de Alzheimer são alguns dos efeitos colaterais que alguns cientistas já citaram.

Essa vacina é um tiro no escuro. Pra mim essa vacina é eugenista, e como a idéia é essa mesma, os primeiros escolhidos serão os da terceira idade, pra dar uma enxugada na previdência.

Em uma palestra para um pequeno público, Bill Gates discursa: "sim, no início das primeiras vacinações para o covid haverá algumas mortes, isso será normal"....

Vejam como a elite encara a vacinação. O Brasil virou campo de testes para vacina, infelizmente. Quem puder, fuja para as montanhas, para os campos, para as praias, para lugares mais isolados do Brasil.

A GUERRA COMEÇOU, AS VACINAS COM TODA CERTEZA SERÃO LIGADAS AO CPF, QUEM NÃO TOMAR, NÃO VAI CONSEGUIR FAZER MAIS NADA, NEM PASSAPORTE, NEM CONTA EM BANCO, NEM SACAR FGTS, NEM PRESTAR CONCURSOS E MUITAS OUTRAS COISAS. FUJAM, ENQUANTO É TEMPO.

TEMOS QUE RESISTIR!



Fonte: WhatsApp, em 2020.

*a verdade vai aparecer. Isso me preocupa um pouquinho*". O entrevistado concluiu estar na dúvida em relação à imagem da VaChina:

*Na verdade, pelo simples fato de terem citado o nome dele [Dória], sabendo das coisas que ele faz, paralelo à empresa que ele tem, me aguça a curiosidade de saber se realmente o quanto de tudo isso é verdade. Porque tem bastante informação convincente, nesse trecho que você leu, nesse trecho apresentado nessa imagem. Então, me deixa em dúvida. Não é uma coisa que eu compartilharia, mas ao menos eu ia tentar me informar sobre.*

Uma mulher conservadora de 25 a 35 anos fez alguns movimentos reflexivos ao analisar a imagem. Inicialmente afirmou que "olha, ela é informativa, e eu não sabia nada disso", para depois dizer que ficou na dúvida com relação à veracidade do conteúdo. A parte que mais a interessou foi "o final fala: 'a guerra começou, a vacina com toda certeza serão ligadas ao CPF, aí tipo é uma coisa que eu vou procurar pra ver se é verdade, se é mentira, porque é uma coisa que tá relacionada a nós, ao nosso nome, ao nosso CPF'".

Sobre o segundo mecanismo, despertar um sentimento de medo ou de preocupação, a suposta obrigatoriedade de tomar a vacina chamou bastante a atenção dos entrevistados, como afirmou essa mesma mulher conservadora:

*[...] porque como que é uma coisa que vai ser obrigado a gente tomar? Tipo, "eu não quero", eu não iria tomar, mas é obrigado, porque se não tomar vai tá ligado ao CPF. Quem não tomar não vai conseguir fazer mais nada, como que se diz, que o nosso CPF que nos diz, que fala, que nós existe, que é nossa existência. Agora não vou saber te expressar, explicar direito, mas essa informação eu vou procurar sabe.*

Para um dos entrevistados conservadores, homem de 46 a 55 anos, a vacinação também não deveria ser obrigatória, apesar de relatar que pretendia tomar a vacina, bem como sua esposa, mas afirmou ser sua opção, não devendo estendê-la a outras pessoas. Outro conservador, na faixa etária de 25 a 35 anos, afirma que medidas para prevenir a população de um aumento da circulação de covid são importantes, mas:

*A fala dele [Dória], foi bem de ditador, eu concordo. Acho que as pessoas têm o livre-arbítrio de escolher né, se querem ou não tomar vacina. Eu concordo em partes que, por exemplo, uma pessoa que não é vacinada, aqui no Brasil, ela teria que ter certa restrição pra saída, principalmente, porque a gente pode levar [o vírus] pra outros lugares... Então, alguns pontos eu acho que é importante as pessoas terem a consciência.*

Ainda sobre esse entrevistado conservador chamamos a atenção para a forma como ele classificou a imagem, chamando-a de "matéria" e "reportagem", oscilando sobre algumas informações que acredita serem verdadeiras e outras que desconfia que não sejam: "Então, são vários pontos aqui na reportagem, tem uns que são mais... De cunho político mesmo. E outros que, de novo, desconfiaria e ia procurar um pouquinho mais da informação, pra não pegar uma reportagem dessa e compartilhar".

Ao serem expostos a determinados conteúdos, existe a possibilidade de a informação suscitar reflexões sobre o assunto abordado, sem que aquele conteúdo seja questionado previamente quanto à sua factibilidade. A maioria dos entrevistados conservadores passou a dialogar com a peça informativa,

posicionando-se em relação ao meme, sem desacreditar de forma mais categórica das informações expostas.

Assim, uma parcela da população pode acabar elevando as *fake news* a uma condição de “mais um conteúdo” informativo, no mesmo patamar de igualdade de comunicações que contêm uma base factual (Arendt, 1967) como são as produções jornalísticas. Destacamos parecer haver dificuldades para um discernimento mais claro sobre a qualidade da informação recebida.

Em menor frequência, ocorreram casos de entrevistados conservadores que não aderiram ao conteúdo desinformativo. Nesses momentos, a associação com o período eleitoral e o uso da comunicação como instrumento político esteve presente nas falas dos participantes. Houve associação com as eleições municipais, já que o governador João Dória (PSDB) era do mesmo partido que o então candidato do PSDB à prefeitura de São Paulo, Bruno Covas, ou ainda associação com uma antecipação das eleições presidenciais de 2022.

Um homem conservador de 36-45 afirmou ser produzida por “alguém também querendo manipular opinião. [...] Porque é contrária ao Dória e quer levar mais pessoas a ser contrária ao Dória também”. Enquanto uma mulher conservadora de mesma faixa etária destacou: “Acho que é uma briga política sim, acho que esse post tem alguma coisa a ver com a política sim, porque o outro rapaz, o Rafael, que falou que o Dória é padrinho do Bruno né. Então pra desestabilizar o Bruno também”.

Entre os entrevistados progressistas, podemos destacar que o meme da VaChina foi levado a sério pelos jovens, já que a aderência a esse conteúdo ocorreu apenas e especificamente no grupo de 16 a 24 anos. A crença na

imagem por esse público se deu principalmente por um mecanismo, também identificado entre o grupo conservador: ao despertar um sentimento de medo ou preocupação sobre o assunto abordado.

Em todos os casos, o diálogo com a desinformação aconteceu por meio do assunto da suposta obrigatoriedade de tomar a vacina, apresentada na peça. Assim como entre os conservadores, há um sentimento de necessidade de preservação da liberdade de escolha de cada indivíduo, diante da possibilidade de tomar ou não vacina. Como expresso nas seguintes avaliações:

*Eu acho complicado a abordagem que foi usada, mas eu concordo que é uma atitude autoritária, assim, que não deveria ser obrigatória, uma escolha que realmente pode trazer sequelas, enfim. E aí, eu não sei... Eu não pensei exatamente sobre isso, mas eu acho complicado ser obrigatório, porque eu acho que todos deveriam ter o direito de escolher. Mas acho que é necessário que haja um número de vacinas que dê pra todo mundo, enfim, mas que seja escolha da população. (Mulher progressista, 16-25)*

*Então, não concordo com a postagem, não... Sei lá, não tomaria a princípio, assim, durante alguns meses. (Mulher progressista, 16-25)*

Apesar disso, um dos progressistas, homem de mesma faixa etária, chega a ponderar a necessidade de como se apresentou a imagem de Dória no meme:

*Eu sei que é autoritário, ele obrigar a população do Estado a tomar uma vacina. Só que ao mesmo tempo é o melhor pra todo mundo mesmo, né. Só que, é aquela coisa, quem vai decidir o que é melhor pra mim, né. [...] E uma outra coisa é*

*que eu acho muito perigoso comparar o Hitler à figura, por exemplo, do Dória, assim. Eu não simpatizo nem um pouco com ele, só que eu acho que tem um mundo de ideias e ideologias entre a direita que o Dória representa e o nazismo do Hitler, né?!*

Identifica-se uma forte presença da noção de escolha individual em relação à atitude de tomar a vacina, em detrimento do coletivo, como outro homem progressista (16-25): “[...] mas acho que cabe a pessoa o direito de não concordar, assim. Se ela quiser não se vacinar e acabar morrendo o problema é dela”. Apesar disso, foi o único jovem quem chamou a atenção para a possibilidade de desinformação: “Eu enxergo alguns problemas, no que tá postado, né. Tem primeiro a questão das fake news, porque não tem fonte. Aparentemente a pessoa parece que tirou isso do vento”.

Já os demais entrevistados progressistas, que não acreditaram nas informações da VaChina, entenderam o conteúdo como “fake news”, “sem fundamento”, “exagerado”, “mentira” e “absurdo”. Dentre as menções que os levam a acreditar ser um conteúdo desinformativo, surgiu, com frequência, o fato de a imagem não ter fonte. Uma mulher progressista na faixa de 25-35 anos’ menciona de forma irônica: “Eu acho ótimo que eles misturam vários conceitos, eugenista, Bill Gates falar, oi? O que tem a ver, mas não tem nenhuma fonte, são ideias jogadas. [...] E as frases de efeito, frases fortes”. E outra mulher de 36-45: “ainda em caps lock que vai ser com CPF, terrorismo”, referindo-se ao texto escrito com letras maiúsculas na imagem do meme. Ainda, um homem de 36 a 45 anos diz:

*[...] qual é a fonte? De onde foi tirado isso, em que contexto? Uma palestra do Bill Gates, realmente existiu essa frase?*

*Quando? Então procurar ver, mas eu acho completamente absurdo no meu ver, isso sem contar pontos específicos do texto colocado aqui.*

Assim compreendem que a comunicação tem a intencionalidade de prejudicar uma pessoa, ideias e concepções:

*Então eu acho que esse tipo de informação é pra isso, é pra causar confusão, problema, pessoas nervosas, loucas, pra atingir um objetivo, que no caso é desmoralizar o Dória. Não que na minha concepção ele tenha a moral muito boa, mas ele [o meme] quer desmoralizar o Dória nesse caso. (Mulher progressista, 36-45)*

*[...] realmente quem encaminha isso quer desmoralizar o Dória, mas aí a coisa é muito mais profunda, na minha opinião, lógico. Os bolsominions, esse pessoal de extrema-direita, da turma do Bolsonaro, eles querem desmoralizar a medicina, eles querem desmoralizar a ciência, o conhecimento. (Homem progressista, 36-45)*

Assim como para os conservadores que não acreditaram no meme desinformativo, progressistas mencionam que a imagem está relacionada com o processo eleitoral, identificando as fake news como instrumento político, bem como parte de uma narrativa já construída por meio do presidente Bolsonaro:

*[...] terrorismo eleitoral. Não me impacta, mas eu tenho certeza que impacta infelizmente muitas pessoas. [...] Então o Bolsonaro disse “ninguém vai tomar vacina obrigado”, então já começa a surgir os memes, pra influenciar o cara: “verdade, ele tem razão”. Então isso me preocupa, a forma como é colocada a informação. (Homem progressista, 46-55)*

## Meme das urnas eletrônicas

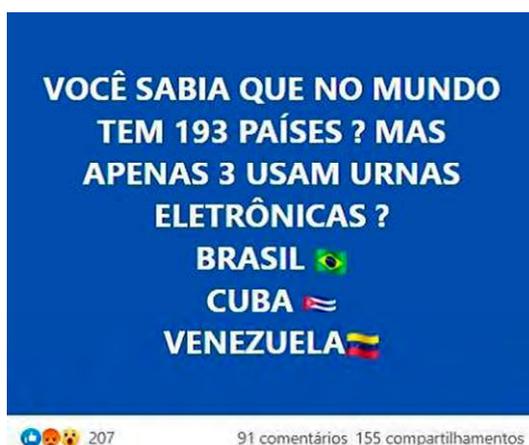
Sobre a segunda variável contextual – as disputas em torno das urnas –, cabe dizer que o questionamento à lisura das eleições e a instituições democráticas, como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – responsável por garantir a integridade e a transparência do processo eleitoral brasileiro –, passou a ser o foco central da crítica de certas lideranças políticas da extrema-direita. A narrativa de que as urnas eletrônicas não são auditáveis, e que, portanto, podem ser fraudadas, ganhou corpo a exemplo do ocorrido em 2014, mesmo que o TSE já tivesse finalizado as investigações, sem detectar nenhuma fraude.<sup>14</sup>

O presidente Jair Bolsonaro colocou em dúvida as urnas eletrônicas no processo eleitoral de 2018.<sup>15</sup> No final da campanha, o candidato, então filiado ao Partido Social Liberal (PSL), afirmou que não admitiria desfecho diferente do que a sua vitória. Durante o mandato,

assegurou que venceu no 1º turno das eleições, apontando para uma suposta fraude eleitoral para a qual nunca apresentou provas,<sup>16</sup> apesar de ter insistido por muito tempo em tê-las. O presidente da República, em *live* em rede social convocada para a apresentação das provas, acabou por não as mostrar,<sup>17</sup> mas insiste no discurso de desestabilização. Sobre a segurança das urnas, a polícia federal não encontrou registros de fraudes em suas investigações.<sup>18</sup>

Passando à análise do meme das urnas eletrônicas (Figura 2), levantamos que a aderência ao conteúdo também ocorreu por meio dos dois mesmos mecanismos observados no meme da VaChina (Figura 1), porém identificamos outros dois presentes, totalizando quatro mecanismos entre o grupo dos conservadores: 1) ao associar com seu repertório particular o tema tratado; 2) ao despertar um sentimento de medo ou de preocupação sobre o assunto abordado; 3) ao ter convicção sobre o tema tratado; e 4) ao não ter conhecimento sobre a informação exposta.

Figura 2 – Meme das urnas eletrônicas



Fonte: Agência Lupa, em 2020.

Em relação ao primeiro, associar com seu repertório particular, ao ver a imagem, um homem conservador de 16 a 24 anos afirmou: *“isso eu sabia, eu já tinha informação que o Brasil é um dos poucos que usa urna eletrônica, mas eu não sabia que só eram 3 que usavam, e não sabia quais eram os outros dois que usavam”*. Avaliou que a linguagem do meme é simples, de fácil compreensão e que *“não parece ser uma notícia que vem de uma mídia grande. Parece ser algo que alguém postou nos stories ou alguma coisa assim do WhatsApp, entendeu?!”. Nesse caso, também chamamos a atenção para a classificação do meme como uma notícia, feita pelo entrevistado, e que, mesmo identificando o conteúdo como algo que “alguém postou”, não houve questionamento quanto à veracidade da informação por parte dele.*

Já, outro homem conservador na faixa de 25 a 35 anos, por um lado, afirmou que seria importante procurar verificar se algumas informações do conteúdo são verídicas. No entanto, por outro lado, dialogou com o que lhe foi apresentado, mobilizando seu repertório:

*Ela me assusta, na verdade. Mas, de novo, meu perfil, já me chama atenção. A primeira coisa que eu iria confirmar são as duas primeiras informações, como perguntas. Então eu ia confirmar se tem 193 e se realmente só esses três usam urna eletrônica. [...] Mas assim, lendo o quadro, e considerando que ele seja uma verdade, pra mim é um pouco preocupante, porque os dois outros países são países tidos como ditaduras socialistas.*

Nessa declaração, também é possível identificar o segundo mecanismo relatado, o de despertar um sentimento de medo ou preocupação, quando o entrevistado afirma

que a imagem o assusta e que fica um pouco preocupado, caso seja uma informação verdadeira. Nesse sentido, nota-se que mensagens que suscitam emoções fortes, como o medo, são mais atrativas na economia da atenção, aspecto fundamental no contexto das redes digitais (Empoli, 2019).

Já, sobre o terceiro mecanismo, o de ter convicção, observamos dois homens conservadores, na faixa dos 16 aos 25 anos, que afirmaram categoricamente seus pontos de vista sobre o questionamento levantado pelo meme da legitimidade das urnas:

*Acredito que deveria ter, além da votação na urna eletrônica, algo que comprove aquela votação, vide aquela proposta do atual presidente Bolsonaro, enquanto era deputado ainda, com relação ao voto impresso. Principalmente pra comparar e ver a eficácia da urna mesmo. Mas não que eu seja um terraplanista de urna eletrônica [...]. (Homem conservador, 16-25)*

*[...] é a minha visão, eu acho que urna eletrônica é a máquina de dar golpe. Não acredito que é um método eficaz de contabilizar votos, porque qualquer um pode fraudar, é um sistema, qualquer um pode manusear um sistema. E acho que a forma mais segura seria no voto impresso, eu acho que daria pra agir com mais transparência. Mas eu não... Essa imagem, eu fico triste de ver o Brasil entre um desses três. (Homem conservador, 16-25)*

Acrescentamos, também, a premissa de que um dos fatores que incidem no compartilhamento de conteúdo em geral, e de desinformação em específico, está justamente na correspondência e reiteração de convicções previamente estabelecidas, atuando como viés de confirmação para a manutenção dessas crenças anteriormente constituídas (Bentes, 2018; Dourado, 2020).

Também, podemos perceber que ideologia e preconceito são elementos que circundam os discursos sobre urnas eletrônica, em que o sujeito reproduz e reafirma opinião comum a um grupo, tornando-se refém dessas ideias e perdendo a capacidade de exercer sua autonomia e singularidade (Chauí, 2008).

Por fim, sobre o último mecanismo, não ter conhecimento sobre a informação, destacamos a fala de uma mulher conservadora de 25 a 35 anos: *“Ah, é interessante, é interessante, porque é uma informação que eu desconhecia, não sabia que era só 3, eu não sei se é verdade, mas que é só 3 países possui, né?!”*.

Um entrevistado, homem conservador na faixa de 46 a 55 anos, também ficou na dúvida por desconhecimento do assunto, segundo ele: *“eu não sei se a informação é verdadeira, mas assim, eu sempre tive alguma restrição com relação à urna eletrônica, entendeu?! Não que eu seja avesso com tecnologia, eu só gostaria de ter certeza que... Hoje se você me perguntar, eu sou um leigo [...]”*.

Dentre o corte conservador, especificamente sobre o meme das urnas eletrônicas, apenas um entrevistado afirmou não acreditar no conteúdo. Segundo um homem conservador (46-55), *“por conhecimento eu entendo que ela não é verdadeira”*, completando:

*Essa imagem tem um objetivo claro de colocar dúvida sobre o processo eleitoral, principalmente pra quem tiver perdendo terreno na corrida eleitoral, pra gerar dúvida. Inclusive pra possibilidade de um questionamento em relação ao processo, caso o resultado não seja o que aquele grupo queira, como aconteceu no processo eleitoral presidencial anterior, então acho que tem essa característica [...] O objetivo, na minha opinião, de quem posta algo com esse tom é gerar dúvida no processo democrático.*

Passando ao grupo dos progressistas, o meme das urnas eletrônicas teve apenas a aderência de um dos entrevistados desse corte. O mecanismo que identificamos para a crença desse participante da pesquisa no conteúdo desinformativo foi também um dos identificados entre os conservadores que analisaram esse mesmo conteúdo: não ter conhecimento sobre a informação:

*[...] pra começar eu não sabia, e eu andei pensando muito nisso, com a eleição dos Estados Unidos, entendeu?! Aí eu pensei muito sobre isso sobre o formato de eleição deles, e o nosso formato de urnas eletrônicas, mas não consegui chegar a uma conclusão, o que que é melhor, o que é mais eficiente, qual das duas poderia ter fraude, qual não poderia. Mas essa eleição nos Estados Unidos fez pensar muito nisso. Acho que desde a outra eleição nos Estados Unidos eu tenho pensado sobre isso. [...] muito relevante e importante, porque eu fico até curioso sobre as eleições de vários outros países, como desenrola, acho bastante importante saber isso. (Homem progressista, 45-55)*

Os demais entrevistados do grupo progressista afirmaram que o conteúdo tem a intenção de colocar em xeque o processo eleitoral, principalmente com a ideia de associar o Brasil ao comunismo ou ao socialismo, como surgiu em algumas falas:

*[...] ela parece ter aí uma tendência de as pessoas serem contra o uso da urna eletrônica quando cita Cuba e Venezuela. [...] Olha, me vem uma fake news pra convencer pessoas de extrema-direita, apoiadores do governo atual, do federal, de que as urnas eletrônicas são coisas de comunistas, socialistas, enfim. (Homem progressista, 36-45)*

*Então quando você cria uma fake news pra aliar Brasil com Cuba e Venezuela, você quer dizer que o Brasil é um país comunista como eles né? Se trata de uma informação falsa, né?! São mais de trinta países que tem urna eletrônica no mundo. Então isso vai criando uma série de incertezas na população, né.* (Homem progressista, 25-35)

Também nesse meme das urnas, como já havia surgido entre os progressistas em relação ao meme anterior, o da VaChina, apareceu a avaliação de que a imagem tem o intuito de compor uma narrativa existente:

*Não tinha recebido nada sobre esse teor, mas pra mim é nítido que é uma fake news plantada pelo governo atual, pra começar a trabalhar a cabeça das pessoas no sentido do que ele quer. Ele tem um projeto apresentado pra tirar a urna eletrônica, e aí ele começa a lançar informações falsas pra que as pessoas comecem a acreditar e entrem na onda dele. Quando ele bater no peito, as pessoas vão falar “exatamente, eu também li”. Então ele começa a plantar essa mentira na cabeça das pessoas, e acaba dando no que deu.* (Homem progressista, 36-45)

E vale a pena destacar um caso específico em que a entrevistada não acreditou nas informações contidas no meme, no entanto é possível avaliar sua posição sendo como “por convicção” de que a tecnologia serve à sociedade necessariamente de forma positiva:

*Ah, eu acho que por conta da tecnologia. Ela tá aí há muito tempo, né. E assim, eu não acredito que as pessoas estariam sempre em cédula, aquela cédula, né, que a gente... Olha o trabalho que os Estados Unidos teve. Teve um trabalho muito grande agora, várias cidades que não coloca e vai não vai, acho que... Com*

*o mundo de tecnologia que a gente tá, seria um atraso, ficar só na cédula. Eu não acredito que só três países usa urna eletrônica, não. Deve ter mais, né?!* (Mulher progressista, 46-55)

Novamente, assim como entre conservadores, a linguagem do conteúdo do meme das urnas foi destacada por um entrevistado, agora progressista, como simplificada. Mas, diferentemente do primeiro, como sendo uma técnica comunicativa para ganhar aderência da população:

*Eles fizeram essa montagem de uma forma simples pra parecer que é uma informação mesmo. Usaram uma linguagem simples... Tipo assim, as pessoas sabem que no Brasil tem urna eletrônica, então elas relacionam com os países que algumas pessoas podem ter opiniões negativas pra que “ó, a gente tá no caminho errado”. Então é uma linguagem pra induzir, tipo, só lugares ruins usam urna eletrônica. Enfim, mais ou menos isso.* (Homem progressista, 16-25)

## Considerações finais

Consideramos que as eleições de 2020 foram permeadas por substantivas mudanças tecnológicas, comunicacionais e políticas, como a ampliação do uso das redes sociais na produção e recepção de conteúdos sobre campanhas eleitorais; a disseminação da desinformação (em seu uso estratégico); e a chegada da extrema-direita ao maior posto de representação executiva do Brasil dois anos antes.

Tal contexto, ainda em transformação, também resulta em uma série de ambiguidades, que vão desde a democratização do

debate público, passando por sua superficialização – “como no futebol, a digitalização crescente da política tem levado o cidadão comum a se sentir cada vez mais qualificado para dar uma opinião autorizada sobre os fatos” (Cesarino, 2020, p. 114) –, chegando à suscetibilidade em relação às *fake news* e à instituição de uma rotina de verificação de conteúdos.

Nesse sentido é que buscamos compreender a dieta informacional e o comportamento de checagem de informação de eleitores no pleito paulistano de 2020, a partir de duas variáveis ideológicas de análise, progressismo e conservadorismo (Bobbio, 1995) em seu aspecto oposto, mas relacional. Para, posteriormente, apresentarmos os resultados da percepção dos eleitores sobre os memes desinformativos que circulavam no período eleitoral.

Entre os participantes conservadores, pode-se evidenciar que a maioria dos respondentes acreditou nas informações expostas nas duas imagens desinformativas (VaChina e urna eletrônica) ou ficaram em dúvida quanto à veracidade das informações. Considerando que as informações que circulam em uma sociedade são importantes e influenciam a opinião pública (Lippman, 2008; Cervi, 2010), esses dois perfis de conservadores (que acreditaram ou que tiveram dúvidas) acabam por ser atingidos de forma negativa pelas *fake news*.

Destacamos que, em ambos os memes políticos, o conteúdo das peças foi importante para que houvesse essa espécie de aderência à temática desinformativa exposta na imagem. Inclusive, foi possível identificar que apenas um fragmento do conteúdo era suficiente, em alguns casos, para a aderência a todo o resto das informações falsificadas contidas no meme. De acordo com Milkman

(2012, apud Dourado, 2020), além de o conteúdo abrigar informação útil para quem o recebe e compartilha, pode-se evidenciar duas dimensões que facilitam a propagação de *fake news*. A primeira é a valência emocional que entende informações virais, em geral, contendo apelos emocionais, positivos ou negativos; e a segunda é o papel da ativação, que identifica algum estado de excitação como um componente de ativação para a transmissão social da informação.

Já, no grupo de corte progressista, foi bem menor a recorrência daqueles que acreditaram nas informações expostas nas duas imagens desinformativas. Não houve entrevistados que ficaram em dúvida, e a imensa maioria identificou os memes apresentados como *fake news*, como mentira ou como sem fundamento.

É possível notar que grande parte daqueles que não confiaram na informação dos memes buscou debater e analisar o porquê de aquela *fake news* poder ser aderente à população em geral, inclusive demonstrando preocupação em relação a quem pode acreditar na referida comunicação.

A partir dos dados desta pesquisa, é possível dizer que eleitores progressistas e conservadores manifestaram distintas percepções políticas, no que se refere aos valores – sobre o que pensam – e aos comportamentos – sobre como agem (Inglehart e Baker, 2008). Assim, entendemos que a variável ideológica pode ser um profícuo instrumento de análise, tendo em vista que são repertórios simbólicos lastreados pela história e possuem valor analítico e capacidade descritiva pelo fato de serem apropriados pelo imaginário coletivo, revelando disputas de poder (Almeida e Toniol, 2018).<sup>19</sup>

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-3910-4603>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo, SP/Brasil  
roseseg@uol.com.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-9306-5668>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política. São Paulo, SP/Brasil.  
tschicarino@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-2700-3864>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política. São Paulo, SP/Brasil.  
deluise19@gmail.com

## Notas

- (1) Informações disponíveis em: <https://linktr.ee/auroraneamp>. Além das autoras que assinam este artigo, integraram a pesquisa: Carlos Raíces, Cláudia Ferraz, Fabrício Amorim e Katia Marchena.
- (2) Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/eleicoes-2020-conheca-os-maiores-colegios-eleitorais-do-pais-e-o-perfil-do-eleitorado-brasileiro>. Acesso em: fev 2021.
- (3) Para a construção desses dois tipos-ideais, aplicamos um filtro de recrutamento, para selecionar os eleitores participantes da pesquisa, que contava com perguntas concernentes aos seguintes eixos: 1. relação entre democracia e autoritarismo; 2. papel do Estado na economia e no uso da força; 3. religião e Estado e religião e política.
- (4) Neste relatório, evitamos usar o termo “fake news”, por dois motivos. Primeiro, isto é lamentavelmente inadequado para descrever os fenômenos complexos da poluição da informação. O termo também começou a ser apropriado por políticos de todo o mundo para descrever organizações de notícias de cuja cobertura eles discordam. Dessa forma, está se tornando um mecanismo pelo qual os poderosos podem reprimir, restringir, minar e burlar a imprensa livre.
- (5) Disponível em: <https://www.osce.org/fom/302796>. Acesso em: nov 2021.
- (6) Disponível em: [https://cgi.br/media/docs/publicacoes/4/20200327181716/relatorio\\_internet\\_desinformacao\\_e\\_democracia.pdf](https://cgi.br/media/docs/publicacoes/4/20200327181716/relatorio_internet_desinformacao_e_democracia.pdf). Acesso em: jul 2020.
- (7) Cabe ressaltar que, em razão da preservação do anonimato dos sujeitos, não identificamos os participantes ao longo do artigo.

- (8) As falas dos entrevistados foram transcritas literalmente, sendo mantidas, portanto, as marcas de oralidade e os eventuais erros gramaticais.
- (9) Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/>. Acesso em: jul 2021.
- (10) Disponível em <https://www.e-farsas.com/>. Acesso em: jul 2021.
- (11) Disponível em <https://www.aosfatos.org/>. Acesso em: jul 2021.
- (12) Caracterizado como um laboratório de repórteres, faz parte da Sanford School of Public Policy, da Duke University, em Durham, na Carolina do Norte (EUA). Objetiva explorar novas formas de jornalismo, incluindo a checagem de informação, segundo o site do laboratório. Disponível em: [reporterslab.org/about-the-lab/](http://reporterslab.org/about-the-lab/). Acesso em: jul 2021.
- (13) Disponível em <https://www.boatos.org/>. Acesso em: jul 2021.
- (14) Ver mais em: “Urna eletrônica tem mais de 30 camadas de segurança”. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/imprensa/noticias-tre-sp/2021/Junho/urna-eletronica-tem-mais-de-30-camadas-de-seguranca-1>. Acesso em: out 2021.
- (15) *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/bolsonaro-diz-eleicoes-estarao-de-qualquer-maneira-sob-suspeicao.shtml?origin=folha>. Acesso em: ago 2021.
- (16) Ver mais em *Correio Braziliense*. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/06/4930103-bolsonaro-eu-fui-eleito-no-1-turno--eu-tenho-provas-materiais-disso.html>. Acesso em: ago 2021.
- (17) Ver mais em *YouTube*. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=NimDa\\_Xs6Xg](https://www.youtube.com/watch?v=NimDa_Xs6Xg). Acesso em: ago 2021.
- (18) Ver mais em *Estadão*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-se-recusa-a-mostrar-registros-de-irregularidades-nas-urnas-eletronicas,70003787578>. Acesso em: ago 2021.
- (19) Os autores se referem apenas ao termo conservadorismo, contudo, entendemos ser pertinente estender tal compreensão ao termo progressismo, já que como observa Bonazzi (1998, p. 245), o conservadorismo se apresenta como negação, mais ou menos acentuada, do progressismo.

## Referências

- ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 2, pp. 211-236.
- ALMEIDA, R.; TONIOL, R. (orgs.) (2018). “Introdução”. In: ALMEIDA, R.; TONIOL, R. *Conservadorismos, fascismos e fundamentalismos*. Campinas, Editora Unicamp.
- ALONSO, A. (2016). *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo*. São Paulo, Sesc São Paulo/Cebrap.
- ARENDT, H. (1967). *Verdade e política*. Disponível em: <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/Verdade-e-pol%C3%ADtica.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

- ARENDR, H. (2002). “Verdade e política”. In: ARENDR, H. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo, Perspectiva.
- BENTES, A. (2018). O texto além do texto. Fake news: Ambiência digital e os novos modos de ser. *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, n. 520, ano XVIII.
- BOBBIO, N. (1995). *Direita e esquerda. Razões e significados de uma distinção política*. São Paulo, Editora Unesp.
- BONAZZI, T. (1998) Verbete “Conservadorismo”. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília, Editora da UNB.
- BOUNEGRU, L.; GRAY, J.; VENTURINI, T.; MAURI, M. (comp.) (2017). A field guide to fake news: a collection of recipes for those who love to cook with digital methods. [S.l.]: *Public Data Lab: Research Report*: 7 abr 2017, cap. 1-3. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3024202>. Acesso em: 27 ago 2021.
- BUCCI, E. (2019). *Existe democracia sem verdade factual?* Barueri, Estação das Letras.
- CASTELLS, M. (2017). *Ruptura. A crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro, Zahar.
- CERVI, E. (2010). *Opinião pública e comportamento político*. Curitiba, Intersaberes.
- CESARINO, L. (2020) Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. *Internet & Sociedade*, n. 1, v. 1.
- CHAGAS, V. (2018). A febre dos memes de política. *Revista Famecos*, v. 25, n. 1.
- CHAU, M. (2008). *O que é ideologia?* São Paulo, Brasiliense.
- CONCEIÇÃO, D. L. L. (2018). *Internet e cidadania: o estímulo ao debate político por meio do jornalismo fact-checking – Um estudo de caso do projeto “Truco!”*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- CONCEIÇÃO, D. L. L.; LOBO, D. A. C. (2019). Ódio e fake news como estratégia política no discurso de Bolsonaro nas redes sociais digitais. In: 43<sup>º</sup> ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu.
- CONCEIÇÃO, D. L. L.; SEGURADO, R. (2020). Fact-checking: uma análise da checagem de informação política do projeto Truco! *Estudos de Sociologia*, v. 25, n. 48, pp. 167-189.
- CONSELHO EUROPEU (2017). Joint declaration on freedom of expression and “fake news”, disinformation and propaganda. *OSCE.org*. Disponível em: <https://www.osce.org/fom/302796>. Acesso em: 15 jul 2020.
- DARNTON, R. (2017). A verdadeira história das notícias falsas. *El País*, Brasil, 30 abril. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536\\_863123.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536_863123.html). Acesso em: 3 mar 2020.
- DOURADO, T. M. S. G. (2020). *Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil*. Tese de doutorado. Salvador, Universidade Federal da Bahia.
- EMPOLI, G. da. (2019). *Engenheiros do caos*. São Paulo, Vestígio.
- FELIX, J. (2010). “O capital com pressa e o jornalista sem fonte”. In: MARQUES, R. M.; JANSEN, M. (orgs.). *O Brasil sobre a nova ordem – A economia brasileira contemporânea*. São Paulo, Saraiva.
- GOMES, W. S. (2014). *A política na timeline: crônicas de comunicação e política em redes sociais digitais*. Salvador, EDUFBA.

- INGLEHART, R.; BAKER, W. (2008). Modernization, Cultural Change, and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, v. 65, pp. 19-51.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro, Zahar.
- LIPPMANN, W. (2008). *Opinião pública*. Rio de Janeiro, Vozes.
- MANIN, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, ano 10.
- MARWICK, A.; LEWIS, R. (2017). Media Manipulation and Disinformation Online. *Data & Society Research Institute*. Disponível em: [https://datasociety.net/pubs/oh/DataAndSociety\\_MediaManipulationAndDisinformationOnline.pdf](https://datasociety.net/pubs/oh/DataAndSociety_MediaManipulationAndDisinformationOnline.pdf). Acesso em: 5 mar 2021.
- MENEGUELLO, R.; MOISÉS, J. A. (2013). "Efeitos da desconfiança política para a legitimidade democrática". In: MENEGUELLO, R.; MOISÉS, J. A. (orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo, Edusp.
- MOISÉS, J. A. (2008). Cultura política, instituições e democracia. Lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66.
- NEWMAN, N.; FLETCHER, R.; KALOGEROPOULOS, A.; LEVY, D.; NIELSEN, R. K. (2019). Reuters institute digital news report 2018. *Reuters Institute for the Study of Journalism*. Disponível em: <https://www.digitalnewsreport.org/survey/2018/>. Acesso em: 7 nov 2021.
- PARANHOS, R. et al. (2016). Uma introdução aos métodos mistos em Ciência Política. *Sociologias*, v. 18, n. 42.
- RUNCIMAN, D. (2018). *Como a democracia chega ao fim*. São Paulo, Todavia.
- SANTAELLA, L. (2019). *A pós-verdade é verdadeira ou falsa?* Barueri, Estação das Letras.
- SANTOS, C. E. S. (2014). *Para além do código digital: Discussões epistemológicas para a prática jornalística na contemporaneidade*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SCHUMPETER, J. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- TANCOD JR, E. C.; LIM, Z. W.; LING, R. (2018) Defining "Fake News". *Digital Journalism*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4948561/mod\\_resource/content/1/Fake%20News%20Digital%20Journalism%20-%20Tandoc.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4948561/mod_resource/content/1/Fake%20News%20Digital%20Journalism%20-%20Tandoc.pdf). Acesso em: 5 fev 2020.
- WARDLE, C. (2017). *First draft*. Disponível em: <https://firstdraftnews.org/latest/fake-news-complicated/>. Acesso em: 6 jul 2020.
- WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. (2017). *Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Strasbourg Cedex, Council of Europe.

Texto recebido em 29/nov/2021  
Texto aprovado em 31/mar/2022



# “Metrópoles-coaches”: o valor da imagem como valor de troca

“Metropolises-coaches”: image value taken for exchange value

Juliana de Godoy [I]  
Lucas Ponte Mesquita [II]  
Letícia Martins Nunes [III]

## Resumo

Este artigo tem como objetivo trazer algumas problemáticas que envolvem os valores associados às metrópoles, principalmente nesta nova era em que se protagonizam imagens e símbolos. Organizado em três seções, desenvolve, inicialmente, o processo de formação e centralização do poder nas metrópoles; em seguida, oferece uma contextualização com o capital financeiro/especulativo, as realidades virtuais e os efeitos nos espaços metropolitanos; e, por fim, em caráter experimental, analisa o desempenho e o envolvimento entre as metrópoles e suas páginas virtuais administradas por suas gestões. A produção simbólica metropolitana é simplificada, indo na contramão da crescente presença de processos urbanos complexos, com objetivos e planos de ação para uma venda massiva e um mercado global de cidades: significados associados à figura do *coach*.

**Palavras-chave:** metropolização; redes sociais; desempenhos.

## Abstract

*This article aims to approach some issues concerning values associated with metropolises, especially in this new era whose protagonists are images and symbols. Organized in three parts, it initially addresses the process of power formation and centralization in the metropolises; then, it provides contextualization, addressing financial/speculative capital, virtual realities, and their effects on metropolitan spaces; finally, on an experimental basis, it analyzes the performance and involvement between the metropolises and their websites managed by their administrations. The symbolic production of the metropolis is simplified, in opposition to the growing presence of complex urban processes, with objectives and action plans for a massive sale and a global market of cities. These meanings are associated with the figure of the coach.*

**Keywords:** metropolization; social media; performances.



## Introdução

Nas últimas décadas, foi consolidado o debate, na literatura científica, sobre o extenso e excessivo crescimento demográfico das cidades e, conseqüentemente, sobre a intensificação do fenômeno de produção da cidade. A concentração demográfica, de atividades, de produção e de circulação rendeu, às cidades, novas formas e denominações associadas às transformações da metrópole (Ascher, 2004; Soja, 2000).

Como observou Lefebvre (2008, p. 20), os núcleos urbanos tornam-se valor de troca, mas não deixam de ser valor de uso. Por isso, o processo de criação da imagem das cidades, que muitas vezes se vincula essencialmente às demandas verticalizadas do capital, resulta em maior especulação imobiliária dos solos urbanos. Não se trata mais de uma metrópole concentrada, cuja gestão da ordem urbana é realizada apenas pela leitura mecânica e pela ordenação matemática, conforme afirma Rolnik (1988). Há um terceiro pressuposto que surge recentemente relacionando a cidade planejada à uma cidade sem males baseada na venda mitificada das ideias, símbolos e valores, além dos espaços em si (Lencioni, 2017; Rolnik, 1988).

O objetivo deste artigo é propor uma reflexão acerca dos fenômenos atuais que cercam a metropolização contemporânea, associando-a aos valores que se desenvolvem nesse processo. Como sugestão de pesquisa, desenvolve-se uma breve análise das redes sociais utilizadas pelos órgãos executivos das metrópoles selecionadas.

A primeira seção busca trazer uma breve introdução sobre o processo de formação e consolidação das metrópoles enquanto

cenários de atração de população, indústrias e capitais. Nessa fase específica, impera um fluxo migratório direcionado à procura do emprego, a partir da concentração das plantas industriais, da ascendência ao consumo e dos grandes centros comerciais, com ênfase nos valores de troca. Aqui, a metrópole também se distingue como cabeça da gestão territorial, visto que nela se concentra a maior parte dos processos decisórios, políticos e econômicos.

Para tanto, a pesquisa desenvolve-se a partir de uma leitura crítica urbana sobre tais reestruturações atuais das metrópoles. Dentre essas leituras, destacamos Henri Lefebvre, David Harvey e Milton Santos como basilares teóricos da urbanização que analisam as conseqüências dos processos de acumulação capitalista nas cidades. Sobre as transformações do tecido urbano metropolitano, destacamos Edward Soja, François Ascher e Rosa Moura, esta última trazendo as discussões para a realidade brasileira.

A segunda seção procura, nas bases teóricas da inicial dicotomia entre valor de uso e valor de troca, avançar essa relação para o fenômeno metropolitano. Novos valores obtidos com a construção simbólica agregam um valor superior aos processos de estruturação nas metrópoles. Centrado na realidade especulativa e financeira que atingiu os tempos atuais do capital imobiliário, a venda da metrópole, enquanto um ideário, remete a uma visão simbólica associada aos novos fenômenos de empreendedores *coache* (Marques, 2020), de planos de ação, desempenho e direcionamento dos processos nas cidades. Na terceira seção, buscou-se fazer uma relação da construção da imagem enquanto substituta da realidade e enquanto simulação no mundo virtual (Baudrillard, 1991). Nesse aspecto, a reflexão

que se propõe é a respeito da criação de signos de consumo que estão vinculados ao espaço urbano.

A análise da parte final do artigo apresenta uma reflexão que relaciona os valores de imagem às vendas de metrópoles, utilizando, para isso, dados sobre a apropriação das redes sociais por parte das gestões, mais especificamente do *Instagram*.<sup>1</sup> O primeiro filtro para direcionar as análises foi selecionar, entre os núcleos que compõem o Observatório das Metrôpoles,<sup>2</sup> quais metrópoles possuíam uma página nessa rede social.

O segundo filtro envolveu o nível em que se administram as páginas (criação/manutenção), frequência regular de postagens, *bio* integrada,<sup>3</sup> destaques no Instagram, produção de *stories*,<sup>4</sup> vídeos e *reels*.<sup>5</sup> A partir desse filtro, as metrópoles descartadas são: Belo Horizonte, Natal, Goiânia, Porto Alegre, Salvador, São Paulo e Vitória. Os *cases* então considerados de sucesso com amplo domínio, estruturação e manutenção de suas páginas virtuais são: Belém, Curitiba, Fortaleza, Recife e Rio de Janeiro. Para as análises finais deste artigo, aplicou-se um último filtro que reduziu as análises em três cidades. Este último foi baseado na administração de recursos avançados, como boa elaboração das artes e das legendas, domínio e integração do *feed*<sup>6</sup> e identidade visual.

Dentre as três metrópoles selecionadas, Recife, Rio de Janeiro e Curitiba, as análises desenvolveram-se a partir de uma coleta manual de dados, isto é, sem o auxílio de plataformas ou ferramentas que automatizassem os dados.<sup>7</sup> O recorte temporal escolhido foi o período de dois meses durante o ano de 2021, setembro e outubro, visto que as plataformas costumam limitar o acesso a históricos longos

em páginas com alta frequência de postagens. Nas três páginas analisadas, verifica-se um fluxo elevado de postagens diárias, com médias de cinco a oito postagens. Estas foram categorizadas através de análises qualitativas relacionadas à codificação por agrupamento, em: 1) promoção estética da cidade; 2) campanhas de utilidade pública; 3) assuntos relacionados à pandemia da Covid-19; 4) cultura/turismo; e, por fim, 5) análise de datas comemorativas, tendo em vista sua alta regularidade.

## Metrópoles: produção e valor de troca

Em um constante resgate, há, nas cidades, conflitos históricos temporais evidentes de cristalização e acumulação de usos. Lefebvre (2008, p. 11) considera que “as criações urbanas mais eminentes, as obras mais ‘belas’ da vida urbana”, são anteriores à industrialização (cidade oriental, cidade arcaica e depois a cidade medieval). Com o processo de industrialização, indutor da intensificação da urbanização, o sistema de objetos (água, eletricidade, carros, televisão, etc.) e o sistema de valores (lazer, modas, costumes), típicos da *sociedade urbana* expandem com o tecido urbano, inclusive para o campo (*ibid.*, p. 19; *itálico no original*). Portanto, como afirma o autor, o tecido urbano não é relacionado apenas à morfologia, mas é suporte do modo de vida da sociedade urbana.

Nessa expansão, o núcleo urbano, que não desaparece, transforma-se em “produto de consumo de alta qualidade”, ou melhor, ganha um duplo papel de “lugar de consumo

e consumo do lugar” (ibid., p. 20). Entra, na troca, sua base de sustentação de valor sem, contudo, deixar de ser valor de uso.

Inicialmente, tais processos de concentração se davam no cerne dos fluxos industriais, tendo em vista as exigências crescentes de mão de obra. Assim, a constituição das redes urbanas construiu uma subordinação de umas cidades às outras, em hierarquia e interdependência, motivadas pela magnitude dos seus mercados, plantas industriais e força política (Sposito, 2000). Temporalmente, tais fenômenos remetem à primeira metade do século XX.

Segundo Castells (1983, p. 55), o progresso técnico permitiu a “evolução das formas urbanas para um sistema regional de interdependência”. É nessa nascente metrópole monocêntrica concentrada que se inicia um processo de dispersão generalizada e de fragmentações alinhadas às relações globais. Essas relações, que se dão, em sua grande maioria, de forma verticalizada, constroem um “conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas” e, conforme afirma Santos (Santos, 2008), assumem uma importância extrema para os interesses de segmentos que aproximam regiões avançadas, tecnologicamente capacitadas, inseridas no diálogo das relações mundiais.

De cidades tradicionais a grandes aglomerações urbanas, as transformações dos espaços urbanos relacionadas ao processo de metropolização atual ganham destaque em diversas áreas de conhecimento. Ferrier (2001) considera a metropolização definidora e decisiva para a história da urbanização e da civilização, a ponto de se tornar uma nova época, uma mudança na modernidade. Segundo o autor, a metropolização leva a uma nova necessidade de compreensão, que deve

se reconhecer por “pós-urbana relacionada ao estado atual da territorialização das regiões e países em intenso desenvolvimento” (ibid.).

Essa fase atual de mudanças é, para Ascher (2004, p. 56), uma nova revolução urbana que, por sua vez, possui cinco elementos característicos: “a metapolarização”; a transformação dos sistemas urbanos de mobilidade; a formação de espaços-tempos individuais; a redefinição das relações entre interesses individuais, coletivos e gerais, e as novas relações de risco. A “metápolis”, conceito formado por Ascher (ibid.), é a extrapolação dos limites da metropolização, que inicialmente se estende à sua periferia mais próxima. A metropolização, para o autor, é

resultado da globalização e do aprofundamento das divisões do trabalho em escala mundial, que tornam cada vez mais necessárias e competitivas as aglomerações urbanas capazes de oferecer um mercado de trabalho amplo e diversificado, a presença de serviços de muito alto nível, um grande número de equipamentos e infraestruturas e boas comunicações internacionais. (Ibid., p. 56; tradução nossa)

Em movimento similar, Soja (2000) traz, como definição a esses fenômenos, o conceito de “postmetropolis”, que se caracteriza por ser, ao mesmo tempo, o “descentramento e rescentramento”, a “desterritorialização e reterritorialização”. A forma urbana resultante, segundo o autor, é a “exópolis”, que não apenas designa a importância das forças “exógenas” que influenciam o espaço urbano, mas também sugere o fim da cidade no modelo tradicional, ou seja, uma “ex-cidade” (ibid.).

Lencioni (2017, p. 34) observa que, hoje, a indústria não é mais concentradora, ao contrário: sua característica é de dispersão e

de "desconcentração territorial", o que também está relacionado à forma metropolitana, que de concentrada tornou-se dispersa. A metrópole atual, segundo a autora, não é mais o lugar da indústria e das possibilidades de emprego. Mas, ainda assim, a produção do espaço metropolitano faz parte da estratégia de sobrevivência do capital, tendo em vista as possibilidades de empreendimentos imobiliários (ibid.).

As relações se dão num compasso de tempo cuja velocidade é incompatível com a lentidão de suas áreas circunvizinhas. Essa conexão verticalizada do espaço metropolitano está ligada, também, à intensificação do valor de troca, relacionada às grandes corporações, franquias, filiais e multinacionais. Estas, conforme afirma Moura (2002), convergem na valorização de determinadas escalas, a qual encontra pleno apoio na reorientação do discurso das agências multilaterais e nas redes mundiais de cidades, incidindo sobre a decisão dos governos locais.

O papel do Estado nesse processo também muda, segundo Harvey (2011), pois tem seus poderes reduzidos, principalmente no que se refere ao controle da movimentação de capital devido à desregulamentação financeira. Há um reajuste das forças que comandam as ações que têm influência nesses territórios. As "nações-Estado" cumprem agora um papel no neoliberalismo de "descobrir maneiras de criar um clima favorável aos negócios" e, para tanto, acabam se tornando mais "intervencionistas do que antes" (ibid., p. 94).

O favorecimento aos negócios e o estímulo da competitividade levam a uma necessidade de sobrevivência e de adaptação constantes, tanto de empresas quanto de regiões e cidades. Cria-se uma única regra de

convivência pela competitividade com "a conquista da melhor posição", resultando em um "afrouxamento dos valores e um convite ao exercício da violência" (Santos, 2008, p. 57). A "globalização", segundo Harvey (2011, p. 99), é a afirmação dessas narrativas de tentar naturalizar esse processo que, para o autor, é um projeto geopolítico, uma "cruzada utópica", introduzida desde 1945 pelos "interesses da classe capitalista em ação por meio da política externa, militar e comercial dos Estados Unidos".

Esse projeto político leva tanto a um processo de homogeneização, pois em todos os países e cidades os mesmos atores atuam com a mesma lógica, quanto a um processo de diferenciação, na medida em que a competição gera também uma valorização das diferenças entre as cidades (Ascher, 2004). Tal dinâmica de homogeneização e diferenciação resultou na associação entre atores econômicos móveis e locais, o que gerou um estímulo do local pelo global devido a competições e comparações (ibid.).

Esse controle, inclusive, estende-se praticamente a todos os setores produtivos, reafirmando papéis oligopolizados das corporações na economia. Para Harvey (2011), essas mudanças que caracterizam essa fase atual de expansão geográfica do capitalismo geram consequências nos modos de vida, nas diversidades culturais, nas corporações, nas formas de organização, nas cidades, nos sistemas urbanos e, até mesmo, no papel do Estado.

Esses novos modos de vida e da intensificação das diversidades culturais em contato entre si são transversais ao aumento da força de trabalho, tanto pelo crescimento populacional, quanto pela inclusão de uma população que antes não fazia parte da força da classe tradicional de trabalho assalariada, que é o

caso das mulheres. Com isso, devido aos intensos fluxos migratórios, tem-se, hoje, um proletariado caracterizado por ser “geograficamente disperso” e “culturalmente heterogêneo”, sobretudo pela sua diversidade étnica, racial e religiosa (ibid., p. 92).

## “Metrópoles-coach”: mitificação e valor de imagem-símbolo

A “Cidade emite e recebe mensagens”, ou seja, é possível aplicar os conceitos da linguística para compreendê-la: significante, significado, significação e sentido (Lefebvre, 2008, pp. 68-69). Porém, essa codificação de símbolos enquanto sistema de significações não é neutra, conforme afirma Lefebvre:

A teoria da cidade como sistema de significações tende para uma ideologia; ela separa “o urbano” da sua base morfológica, da prática social, ao reduzi-lo a uma relação “significante-significado” e ao fazer extrapolações a partir das significações realmente percebidas. (Ibid.)

Segundo Lefebvre (ibid., pp. 51-52), “a cidade é uma *mediação* entre as mediações”, já que, ao mesmo tempo que contém as relações individuais, também projeta, nesse plano da realidade prático-sensível da vida e do lugar, a abstração da ordem superior de grandes instituições, concebidas apenas pelas ideologias religiosas e políticas. A cidade, portanto, para o autor, é o local e o meio das transformações cotidianas que modificam a realidade urbana. No plano onde se projeta a estrutura

social, as significações políticas, religiosas e filosóficas podem ser expostas em edifícios, monumentos, ruas e praças.

Tratar, segundo o autor, a teoria da cidade como sistema de significações contribui, no entanto, para a ideologia do consumo dos signos, a exemplo da publicidade dos bens de consumo, que se torna o bem de consumo em si, ao transformar cada objeto numa imagem, numa realidade. Ou seja, consomem-se os signos (da felicidade, da satisfação, da ciência) tanto quanto os objetos. (ibid., p. 69). Segundo o autor:

O signo é comprado e vendido; a linguagem torna-se valor de troca. Sob a aparência de signos e de significações em geral, são as significações dessa sociedade que são entregues ao consumo. Por conseguinte, aquele que concebe a cidade e a realidade urbana como sistema de signos está entregando-as implicitamente ao consumo como sendo objetos integralmente consumíveis: como valor de troca em estado puro. (Ibid.)

Essa parcialidade se dá nas leituras oficiais da cidade, que, configuradas em imagens, “costumam ser mostradas com aparência de objetividade, apresentando fatos sociais como inquestionáveis” (Sánchez, 2001, p. 34). Há, nessas representações, um aspecto de realismo, ou seja, é em essência ideológico, “pois passa como natural aquilo que é um fato cultural” (Sánchez, 2001, p. 35), construído em fábula e alinhado às perspectivas globais do mercado de cidades.

O conceito de “poder simbólico” de Bourdieu (1989) se refere à construção de uma dessas possíveis realidades com base na produção simbólica e nos produtos coletivos,

cujos “sistemas simbólicos” formadores de ideologias, apesar de se apresentarem como universais, servem a interesses específicos e particulares. Isto é, possuem, sim, um papel de instrumento, cumprindo sua função política: “o efeito propriamente ideológico consiste precisamente na imposição de sistemas de classificação políticos sob a aparência legítima de taxonomias filosóficas, religiosas, etc.” (Bourdieu, 1989, p. 14).

O “poder simbólico” é, então, equivalente ao que pode ser obtido pela força física ou econômica, que é o poder de “constituir o dado pela enunciação”: para tanto, depende de ser reconhecido, ou seja, depende daqueles que estão sujeitos ao poder de acreditar e reproduzir a crença (ibid., pp. 14-15). É, idealmente, um embate entre o real e a imagem; um universal genérico e uma complexidade dinâmica.

Para Baudrillard (1991, p. 8), entramos na “era da simulação”, em que os referenciais são liquidados pelo uso de modelos, e qualquer tentativa de restauração não passaria de uma ressurreição artificial daquele real. A simulação não é uma mera imitação e, por isso mesmo, ela substitui os signos do real quando gera um modelo do próprio real. O autor diferencia simular de dissimular: dissimular (ou fingir) não altera o princípio da realidade, deixa visível a diferença entre o real e a dissimulação; já em relação à simulação, que precisa de um modelo do real, não é possível perceber o que é verdadeiro e real e o que é imaginário (ibid.).

O real então se torna “apenas operacional”, sem envolvimento de imaginário, sem o “encanto da abstração” quando se trata da produção de imagens (ibid., p. 8). As imagens enquanto simulacros, destituídas de imaginário, reproduzíveis independentemente da sua origem, são acusadas, por Baudrillard (ibid.,

p. 12), de assassinar o próprio modelo a que se referem, o real. Como consequência, segundo o autor, as imagens ou simulacros produzidos a partir do real podem ser reproduzidos indefinidamente e, nesse processo, tornam-se referenciais de si mesmos.

Há, enquanto qualidade essencial dessa fase, uma imbricação entre a comunicação, a informação e a construção da materialidade. Isto é, enquanto a linguagem, como afirmou Lefebvre, torna-se o valor de troca, a imagem da metrópole adquire um valor relacionado aos signos que recriam essa realidade e que se tornam elementos de consumo em si. Tais signos, por si só, vendem-se como homogêneos e facilitadores (aliados ao poder simbólico) dessa venda da cidade. Tais relações entre o real, sua abstração e seus simulacros refletem também uma ausência de convergências sobre os próprios significados do termo *coaching*. Conforme afirma Oliveira-Silva et al. (2018), os mais variados usos do termo estendem-se a uma gama de significados e de realidades que variam entre a facilitação quanto ao gerenciamento de operações (não diretivos) e a elementos terapêuticos e de desenvolvimento pessoal.

A reestruturação de lugares e a construção de identidades nas cidades, ironicamente, parecem figurar de modo semelhante a essas divergências de simbolismos e sentidos, sendo tratadas operacionalmente de modo facilitador/simplificado ou, inclusive, com toques terapêuticos. Sánchez (2001) reafirma tais proposições, acrescentando que os agentes-chave desses processos decisórios (idealizadores, planejadores e profissionais de *marketing*) se alinham a esse cenário de construção de simbolismos globais segmentados e não questionáveis.

Sánchez (ibid., p. 35) observa que “o poder das representações está na sua presença material”: a produção de praças, monumentos e edifícios irá também refletir na maneira como serão consumidos, ou seja, juntamente com o objeto, também se reelaboram as práticas ideológicas simbólicas por meio de discurso e imagem. A divisão espacial do trabalho baseada em sistemas de produção flexíveis, relacionados à economia metropolitana, recebe essa onda da economia cultural-cognitiva e criativa e, por conseguinte, reestruturam-se diversos espaços.

O fenômeno, quando realizado em centros urbanos, costuma proporcionar maior estima das áreas renovadas e, inclusive, uma recuperação do valor simbólico, associado a signos de satisfação ou de riqueza. Tais reestruturações, conforme afirma Bataller (2000), tornam-se desafios para as clássicas teorias tradicionais de localização, as teorias sobre o mercado do solo urbano e das transformações urbanas residenciais em etapas sucessivas.

Sobre esse aspecto, vale ressaltar que o espaço urbano, segundo Villaça (2001, p. 72), é “fruto de trabalho social” e possui valor enquanto produto em si, como no caso de edifícios, mas também um valor produzido pela aglomeração. Para o autor, a capacidade de aglomerar é o valor de uso produzido e é dado pela localização. O valor da localização, por sua vez, é dado pelo “tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la” e reflete no preço da terra (ibid.).

Mas, como afirmou Lefebvre (2008, p. 69), as reestruturações urbanas são intrínsecas ao consumo de signos. Porém, não são apenas os signos de satisfação ou de riqueza que são percebidos no cotidiano. Há, do

mesmo modo, aqueles relacionados ao medo, como os da insegurança em espaços públicos, que também podem ser uma fonte para novas estratégias de consumo. Como observa Bauman (2009), a arquitetura e o urbanismo aproveitam-se da insegurança inerente à sociedade moderna para criar demandas, como os condomínios residenciais, com todo o aparato de segurança para proteção contra o outro. Com isso, eles não apenas tentam satisfazer essa nova necessidade, mas acabam por intensificá-la: “a proteção pessoal se tornou um grande ponto de venda, talvez o maior, nas estratégias de *marketing* de mercadorias de consumo” (ibid., p. 188).

*Shopping centers*, por exemplo, tentam emplacar uma simbologia baseada no valor de uso e complexificam essa própria imbricação de valores, associando a insegurança do meio urbano, com a sensação de satisfação e riqueza. Seu valor de troca do solo não tem mais como foco apenas o lucro baseado na venda dos produtos, e sim nos aluguéis e nas estruturas montadas que especulam, fragmentam e segregam distintos espaços metropolitanos. Whitacker (2017) debate sobre como fatores de “inovação” ou “modismo” expressam-se na presença de redes e franquias, carregando elementos de *status* e diferenciação de consumo.

Há, em grande parte das metrópoles, um aprofundamento de distintos conflitos sociais interligados a essas tensões (seja em centros decadentes ou gentrificados). Há, portanto, uma realidade social cotidiana diversa. Tais relações podem ser reinterpretadas com o intuito de agregar valor à metrópole, quando não se identificam ações diretas de isenções ou benefícios para instalação de franquias ou

*shopping centers*. Há, nisso, uma simbiose entre simulação, mimese do mundo e superação de uma ausência construída que transforma o próprio mundo em mercadoria para ser consumida (Ferrara, 2018).

Isto é, são diretamente duas as ações governamentais: uma de venda da cidade (que por si só é uma simulação) para agregar valor direto ao mercado imobiliário (elites locais detentoras da terra urbana e promotores imobiliários instalados na cidade); e outra de mais investimentos para manutenção/instalação de empresas nesse solo urbano mais valorizado, bem como o direcionamento da funcionalização da cidade rumo a setores mais lucrativos.

Essas vendas são realizadas com altas cargas publicitárias, longas e bem orquestradas, nas quais, de fato, a transformação material ou a reestruturação do espaço urbano se resumem, às vezes, a mais uma das faixas dentro do processo de venda da metrópole. Instala-se uma convivência entre a imagem que se propaga e a realidade que está substituindo. Considerando Baudrillard (1991) sobre a precessão dos simulacros, a própria imagem/simulacro confunde-se com o mundo:

Parte-se daquela imagem que se reporta à interatividade oferecida pelas imprevistas socialidades dos *blogs* e *chats*, àquele tempo-agora de um espaço-aqui oferecido pela galáxia da *internet*, para atingir aquele definitivo anonimato dos pseudônimos ou da fantasiosa aparência dos avatares. No anonimato e nas inconsequências sociais ou institucionais de uma ação política que não se revela, porque é vivida como hábito de pensar e de agir e não nos é permitido apreender a violência de um cotidiano que nos captura como imagem ou como simulação do

mundo. Além da imagem, tudo se situa na precessão dos simulacros e dos seus jogos que constroem o mundo virtual. (Ferrara, 2018, p. 38)

Realidade e imaginário adquirem qualidades materiais assim como valor simbólico, por meio de representações que acontecem em processos de mútua transformação. Geram-se valores para a criação de uma *pax* capitalista que garanta o *status quo* de uma sociedade de classe que se sustenta sobre esses valores cumulativos dos espaços vendidos. O coach é justamente a produção desse ideário simbólico simplificado da ação, de um produto, de um serviço numa perspectiva de venda massiva. Trata-se da operação de destacar, minimizar e transformar processos complexos em pautas minimalistas e fáceis.

Diante dessa pluralidade de etnias, sociabilidades e diversidades, há construções discursivas que têm por objetivo desqualificar o "outro" na tentativa de construir um sentido de pertencimento: "o primeiro passo para a autodefinição é a definição do 'outro' de modo excludente e estereotipado", sendo que "representar a diferença, o outro, é uma prática política e a desqualificação de outros lugares gera poder para sujeitos do próprio lugar" (Sánchez, 2001, pp. 36-37).

É a própria síntese da competitividade de metrópoles através de um processo mitificado simbólico de autoidentificação por uma simplificação. Ao reduzir a complexidade urbana à sua imagem, a realidade que contém as problemáticas urbanas, como aquelas que urgem por justiça social, nem sempre consegue ser enquadrada nessa forma de vender, de pensar e de agir a cidade, que gira em torno

de ações que buscam padrões universalistas. Nesse caso, conforme afirma Moura (2002), a capacidade é objetivada apenas para se integrar nos circuitos de realização do capital internacional, agora nas novas frentes virtuais, colocando a produção do espaço à mercê dos ditames de um mercado global de cidades.

## Estudo de caso nas redes sociais: Rio de Janeiro, Curitiba e Recife

A influência das redes sociais na sociedade contemporânea vem sendo estudada e é também motivo de preocupação. Ao mesmo tempo que as redes permitem, de maneira aparentemente democrática, um debate mais amplo, há maior facilidade de distorção e divulgação de mensagens falsas. Nesse ponto está a dificuldade dos países em tentar evitar maiores danos aos processos democráticos no contexto das redes sociais.

Discutir, portanto, como as redes sociais estão sendo usadas por municípios passa pelos interesses sobre a imagem dessas cidades. Problemáticas como: “qual é essa imagem?”; “quem a controla nas redes sociais?”; “para quem se fala nas redes?” podem revelar sobre o que se quer construir ou o que se quer legitimar a respeito. Há uma efetivação do controle da produção e reprodução simbólica como forma de poder.

Os arranjos populacionais dos três municípios escolhidos para as análises de suas plataformas virtuais, Curitiba, Recife e Rio de Janeiro, possuem diferenças socioespaciais consideráveis. Em termos de população, por exemplo, apesar do arranjo populacional de Curitiba e do de Recife serem semelhantes em relação ao número de habitantes (na faixa dos três e quatro milhões), o arranjo do Rio de Janeiro possui mais do que o triplo dos habitantes em comparação às demais cidades analisadas, conforme demonstra o Quadro 1. Em relação ao PIB, o arranjo populacional do Recife possui os menores valores,

Quadro 1 – Síntese de dados socioeconômicos dos três arranjos populacionais deste artigo: Rio de Janeiro, Curitiba e Recife, 2020

	Arranjo pop. Rio de Janeiro	Arranjo pop. Curitiba	Arranjo pop. Recife	Unidades de medida	Ano
População Residente	12.712.762	3.430.082	4.031.485	peças	2018
PIB	486.465.722	145.345.339	100.856.026	R\$1000	2016
Índice de atração geral <sup>8</sup>	2.330.126	1.449.989	2.041.623	–	2018
Quant. de domínios de internet	24,80	50,10	14,17	por mil hab.	2019

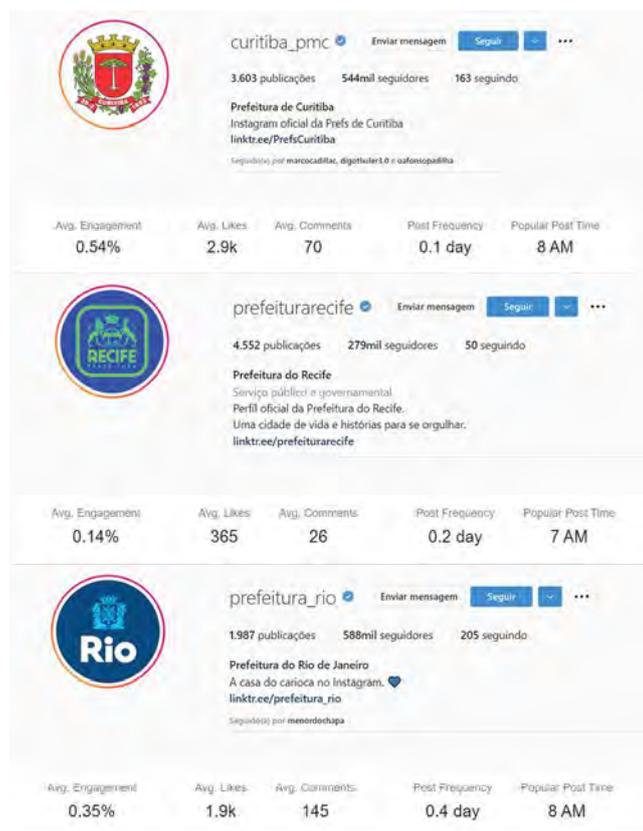
Fonte: IBGE (2020).

seguido do arranjo de Curitiba e do Rio de Janeiro. Ao se analisar a quantidade de domínios de *internet* por mil habitantes, o arranjo populacional de Curitiba apresenta mais que o dobro dos outros arranjos populacionais estudados.

Quanto às páginas oficiais das prefeituras dos três municípios estudados, a prefeitura do Rio de Janeiro é a que possui maior número de seguidores, com mais de 539 mil,

seguida pela de Curitiba e, em terceiro lugar, a página de Recife, que possui cerca de metade dos seguidores das demais. A prefeitura do Rio de Janeiro é a que apresenta o menor número de postagens, apesar de possuir índices superiores, como maior número de visualizações em seus vídeos. Outro destaque é o fato de haver, na *bio* do *Instagram* de Recife, a indicação de gerenciamento realizado por uma empresa.

Figura 1 – Dados sobre a conta do *Instagram* gerenciada pelas prefeituras de Curitiba, Recife e Rio de Janeiro em 14/4/2022 (descrição dos dados da imagem: média de engajamento | média de curtidas | média de comentários | frequência de posts | horário mais popular de postagem)



Fonte: páginas oficiais do *Instagram* das prefeituras analisadas (Prefeitura de Curitiba, 2021; Prefeitura do Recife, 2021; Prefeitura do Rio de Janeiro, 2021).

## a) Prefeitura de Curitiba

O arranjo populacional de Curitiba/PR, bem como o de Recife/PE, é classificado como metrópole, terceiro nível na classificação do Regic em relação à rede de influência. A metrópole de Curitiba, quarta colocada nacional em relação à economia (PIB de R\$410 bilhões anuais), caracteriza-se por ser relativamente equilibrada, sendo seu comportamento considerado clássico no que se refere à teoria das localidades centrais: “sua Metrópole atrai uma série de Centros Locais em seu entorno, com diversos centros de hierarquia intermediária em distâncias maiores, cada qual com suas redes próprias” (IBGE, 2020, p. 15).

O conteúdo das postagens da prefeitura de Curitiba na rede social Instagram prioriza o registro de pontos turísticos da cidade, conforme mostram as imagens da Figura 2.

Segundo as categorias pré-definidas anteriormente, as postagens analisadas no período de setembro/outubro de 2021 na página do *Instagram* de Curitiba destacam alguns pontos estratégicos, como:

- divulgação de campanhas: adoção de animais, doação de sangue, Lei Maria da Penha, cursos para idosos, curso de empreendedorismo, etc.;
- alertas de chuva, alterações em linhas de ônibus, abertura/fechamento de estabelecimentos em datas comemorativas, etc.;
- informações quanto à estrutura urbana: novas obras, viadutos fechados, revitalizações, novos radares/sinalização, coleta/descarte de lixo, etc.;
- presença da face cultural da cidade, com programações artísticas, feiras, abertura de estabelecimentos e atividades festivas em pontos turísticos.

Figura 2 – Postagens que refletem a preocupação com a imagem da cidade



Fonte: *Instagram* oficial da prefeitura de Curitiba (2021).

Figura 3 – Publicações que revelam um maior diferencial nas análises



Fonte: *Instagram* oficial da prefeitura de Curitiba (2021).

Nessas análises de conteúdo no *Instagram* da prefeitura de Curitiba, destacam-se os altos índices de engajamento e de interação nas publicações referentes à pandemia fitossanitária da Covid-19, como se verifica na Figura 3. As publicações referentes às datas comemorativas também revelam destaques, havendo um trabalho da gestão das páginas em divulgar datas que remetem a um maior apelo social ou diversidade, como: Outubro Rosa, Dia da árvore e o Dia da Visibilidade Lésbica, associadas a campanhas de políticas públicas.

De forma geral, ao se realizar uma análise transversal nessas mídias da prefeitura de Curitiba, nota-se, de fato, preocupação com a forma e a linguagem das postagens, além de ser utilizado um formato de comunicação informal para atrair públicos jovens e seu maior engajamento. No geral, considerando a breve análise realizada, a administração da página responde os usuários nas dúvidas mais comuns e evita respostas em questões políticas ou polêmicas quando há comentários negativos e de cobranças da população.

## b) Prefeitura do Rio de Janeiro

O arranjo populacional do Rio de Janeiro/RJ, assim como o de Brasília/DF, é considerado como metrópole nacional, e possui a segunda colocação na hierarquia classificatória do IBGE, devido à forte presença nacional. De acordo com o Regic 2018 (IBGE, 2020), o arranjo populacional do Rio de Janeiro/RJ contava com 12,7 milhões de habitantes em 2018. A rede formada pela Metrópole do Rio de Janeiro, segundo o estudo, é a segunda maior cidade do País em relação à população, mas é a segunda menor área de todas as metrópoles.

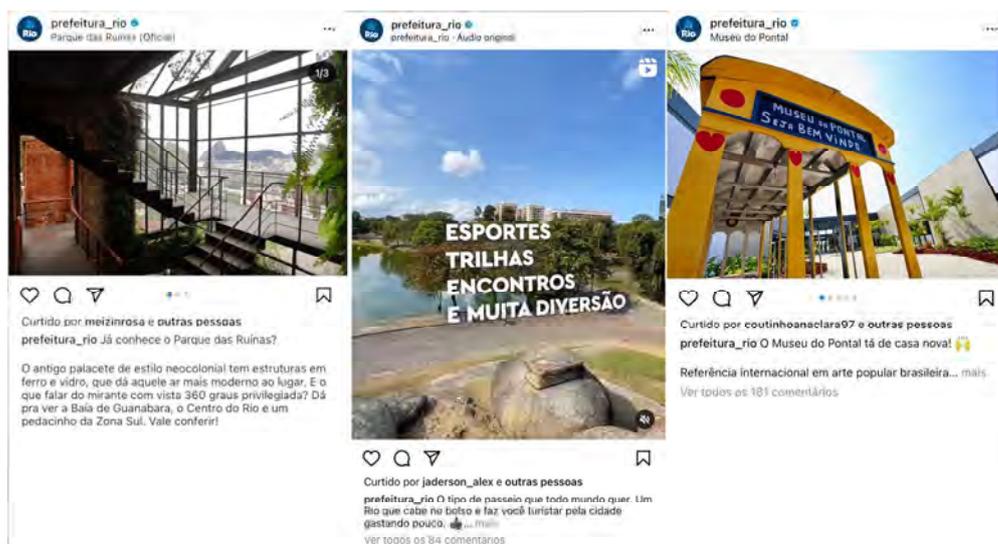
As mídias da prefeitura do Rio de Janeiro, ao contrário das de Curitiba, demonstram um apelo mais humanizado e a procura de proximidade nas publicações gerais da página.

Os espaços em que o cidadão está presente são frequentes nas publicações, seja em entrevistas, seja em projetos anunciados ou em notícias rápidas, etc. Nesse sentido, as publicações sobre o espaço urbano são menos frequentes e não possuem o mesmo engajamento, como demonstra a Figura 4.

As demais publicações no *Instagram* da prefeitura do Rio de Janeiro referem-se a:

- divulgação de campanhas: atenção no trânsito, distribuição de absorventes, adoção de animais, doação de sangue, esportes gratuitos, etc.;
- datas comemorativas: há uma padronização maior e poucos destaques, como setembro amarelo, outubro rosa, dia dos animais, aniversário de inauguração do Cristo Redentor ou datas religiosas, como dia da Nossa Senhora Aparecida e de Cosme e Damião.

Figura 4 – Postagens que refletem a preocupação estética com a imagem da cidade do Rio de Janeiro



Fonte: *Instagram* oficial da página da prefeitura do Rio de Janeiro (2021).

Figura 5 – Publicações que revelam um maior diferencial nas análises



Fonte: Instagram oficial da prefeitura do Rio de Janeiro (2021).

Quanto aos pontos turísticos mais conhecidos, como aqueles que são considerados a vitrine simbólica de venda da cidade do Brasil ao exterior, como o Cristo Redentor ou o Pão de Açúcar, não há tantas referências. A página prioriza postagens sobre lugares menos conhecidos, como Floresta dos Atletas, Cine Carioca, Santa Teresa e a “maior horta do mundo”.

Não há, como já dito, um fluxo constante de postagens de utilidade pública. Há, no entanto, a presença maior de publicações sobre como a prefeitura ajuda, presta serviços e mostra-se disponível ao cidadão. As postagens relacionadas à pandemia fitossanitária da Covid-19 também revelam um diferencial, principalmente se comparadas à página de Curitiba, em que nenhum boletim com número de casos, recuperados ou óbitos foi postado. As publicações dessa categoria estão mais

relacionadas ao “vacinômetro”, calendário de doses e repescagem. Por serem em menor quantidade, revelam níveis desiguais de comentários, conforme se verifica na Figura 5.

Ao mesmo tempo que na página da prefeitura se revelam poucas postagens referentes aos lugares icônicos da cidade, como paisagens, belezas cênicas e estética da arquitetura, há uma frequência de postagens relacionadas à revitalização da cidade em si, como: projetos, obras de recapeamento asfáltico, reparação, conservação e correção de irregularidades. O fluxo de postagens diárias é menor, se comparado com as outras cidades analisadas, o que torna o perfil estratégico para questões pontuais, como promoção das benfeitorias. Em relação aos comentários, a administração da página é, em geral, bastante ativa ao responder os usuários.

### c) Prefeitura de Recife

A rede de Recife/PE é uma das mais populosas, sendo a segunda maior, após a rede de São Paulo, e com grande número de cidades (720 centros urbanos), perdendo apenas para a rede de Belo Horizonte. No caso específico de Recife, sua área de atração direta está restrita principalmente às cidades próximas e às capitais regionais (arranjos populacionais de Natal/RN, João Pessoa/PB, Aracaju/SE e Petrolina/PE – Juazeiro/BA e dos municípios de Caruaru/PE e Garanhuns/PE), possuindo alguns centros sub-regionais do interior de Pernambuco também algum tipo de ligação. Segundo o estudo, há uma menor participação do núcleo no PIB da rede, com Recife tendo participação de um quarto desse PIB da região. O PIB

per capita da rede de Recife é o terceiro menor do Brasil, R\$16 mil reais/ano/habitante (IBGE, 2020, p. 16).

As mídias da prefeitura do Recife destacam-se pelo uso de cores, em alusão a uma possível identidade da cidade que se tenta construir. A comunicação visual adotada pela prefeitura utiliza-se de linguagem informal para se aproximar dos usuários/seguidores da página. Assim como a página de Curitiba, há uma quantidade considerável de publicações sobre os pontos turísticos, enquadramentos estéticos e fotografias que remetam à paisagem urbana, como demonstra a Figura 6.

Postagens sobre prestação de serviços, comuns e transversais às outras páginas, também aparecem nesse caso, como: obras de revitalização, obras nos morros, recapeamento e

Figura 6 – Postagens que refletem a preocupação estética com a imagem da cidade



Fonte: *Instagram* oficial da prefeitura do Recife (2021)

Figura 7 – Publicações que revelam um maior diferencial nas análises



Fonte: Instagram oficial da prefeitura do Recife (2021).

uma comunicação que revela uma identidade linguística informal nas mensagens como “a casa é sua” ou “de cara nova”. Essa comunicação e linguagem de estéticas chamativas e animadas é utilizada mesmo ao abordar temas sociais delicados, como as consequências da pandemia fitossanitária da Covid-19.

As outras publicações na página oficial da prefeitura de Recife referem-se a:

- divulgação de campanhas: cursos, programas de formação, conscientização de doenças endêmicas, projetos para jovens, telefones úteis, etc.;
- cultura, são frequentes as publicações referentes a programações artísticas, eventos e espetáculos na cidade, bem como editais abertos a apoio;
- datas comemorativas: não há um destaque ou diferencial, apenas com datas regionais

como dia do nordestino para exaltar a cidade e a cultura local.

– cultura/turismo: há muitas postagens com a programação cultural, as riquezas da cidade, explicações sobre as gírias locais, com destaque para a comunicação criativa que exalta as comidas e os lugares típicos, conforme se verifica na Figura 7.

A interação com o cidadão em caráter público nas postagens é reduzida, o que é controverso em relação aos objetivos de uma rede social de um órgão público gestor metropolitano. Isto é, apesar de ser um perfil ativo e com um fluxo de postagens grande, os comentários em sua maioria não são respondidos, principalmente os negativos ou com dúvidas, o que contrasta com a própria abordagem otimista do restante das publicações.

#### d) Breve comparativo entre as cidades analisadas

Por fim, os três perfis têm suas variações, mas alguns pontos chamam a atenção. Curitiba e Recife mantêm, nos seus perfis, postagens que remetem à imagem turística: reforçam imagens belas, centralidades e simbolismos que generalizam as ideias contidas no urbano metropolitano de ambas. Diferentemente, a página da prefeitura do Rio de Janeiro não apresenta um destaque relevante nessa categoria, dando espaço a imagens, cenários e locais não hegemônicos e alternativos para a imagem/venda da cidade. No entanto, há de se destacar que o Rio de Janeiro, classificado como metrópole nacional e antiga capital do Brasil, possui uma diferença histórica e política em relação às demais cidades analisadas, o que reflete na imagem já construída não apenas no Brasil, mas também em outros países.

O papel central do turismo na economia do Rio de Janeiro transparece na imagem criada e consolidada há décadas, que se vincula essencialmente ao papel de produtos audiovisuais culturais gravados em cenários da cidade. Um simulacro que quase se funde ao real, justificando menos necessidade da venda e da publicidade desses locais nas postagens das redes sociais.

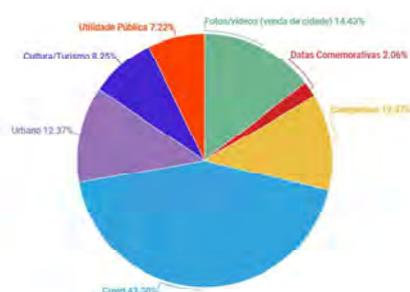
Deve-se levar em consideração, também, que as mídias analisadas se referem aos meses de setembro e outubro de 2021, o que resultou em uma frequência de postagens sobre a pandemia de Covid-19 de 19%, 37% e 43% do total de publicações de Recife, Rio de Janeiro e Curitiba, respectivamente. A prefeitura de Curitiba também apresenta, conforme verificado na Figura 8, a seguir, maior quantidade de publicações nos dois meses analisados, chegando a mais que o dobro da página oficial administrada pela prefeitura do Rio de Janeiro.

De fato, defende-se e justifica-se aqui uma necessidade de análise mais aprofundada, comparativa entre as diferentes metrópoles e sua construção imagética nas redes sociais, o que pode revelar maiores informações para um estudo mais abrangente sobre o assunto.

Oliveira-Silva et al. (2018) buscam desvendar o perfil *coach* sob a ótica da psicologia. Os autores afirmam que a escassez de estudos recentes sobre o assunto acaba sendo associada a uma distinção entre o qualificado e o não qualificado, sobre técnicas sem validação científica e sobre a difusão de conhecimento prático sem a apropriada teorização e investigação. O papel de facilitadores dos *coaches*, associados à aplicação de técnicas sem validação científica, ou seja, sem base na realidade, não poderia ser comparado ao papel da mitificação da metrópole que reforça o valor de troca a ela associado?

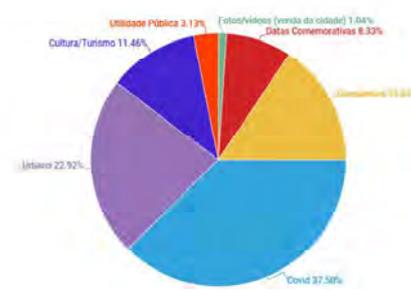
Figura 8 – Quantidade e proporção da distribuição das categorias analisadas nas páginas oficiais do Instagram das prefeituras de Curitiba, Rio de Janeiro e Recife em setembro e outubro de 2021

**Setembro e Outubro 2021- 407 Posts**



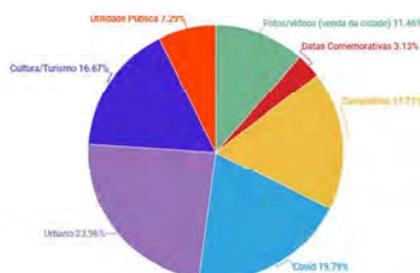
Prefeitura de Curitiba - @curitiba\_pmc

**Setembro e Outubro 2021- 191 Posts**



Prefeitura do Rio de Janeiro - @prefeitura\_rio

**Setembro e Outubro 2021- 377 Posts**



Prefeitura do Recife - @prefeiturarecife

Fonte: *Instagram* oficial das prefeituras analisadas (Prefeitura de Curitiba, 2021; Prefeitura do Recife, 2021; Prefeitura do Rio de Janeiro, 2021). Elaborado pelos autores.

## Considerações finais

A análise do referencial demonstrou, de forma breve, o processo de formação e consolidação das metrópoles diante das novas necessidades de acumulação capitalista. A metrópole, cujo tecido urbano avança e se conecta com outras aglomerações, é onde normalmente se concentram riquezas e decisões e, com a atual fase especulativa do capitalismo financeiro, metamorfoseia-se. As redes sociais são os novos palcos que ilusoriamente abrigam os conflitos sociais em um ciclo entre imagem – realidade – representação. Com a representação das metrópoles não é diferente, ao menos nos três estudos de caso aqui demonstrados: existe a preocupação com a sua representação virtual, com a sua realidade transposta em simulacros e com o protagonismo do valor de imagem.

A metrópole, portanto, é articulada como um produto, é construída como um ideário, pela criação de novos processos simbólicos a ela relacionados. Para que o imaginário seja reconstruído, um novo valor simbólico é atribuído. Nas últimas décadas, superando a sua essencialidade de apenas local de produção para, também, local onde se deve querer estar, pela diversidade dos serviços oferecidos, a metrópole reforça o seu valor de uso, intensificando o valor de troca. Trata-se de um complexo processo envolvendo as novas espacialidades virtuais – das redes sociais – com as relações entre imagem/representação, em que o fim vai além da própria venda, alcançando a criação de consensos envolvendo consumo, compra e necessidades.

As necessidades reinventam-se em produtos que não são essenciais, mas que assim se tornam por simbolismos, por imagens. O essencial, por sua vez, nunca foi tão discutido

como no período da pandemia, com a abertura e o fechamento de comércios, com o choque de se manter isolado e do que é necessário para viver durante uma crise sanitária, como bem demonstrado nas diversas publicações presentes nas páginas oficiais das prefeituras. O coaching compreendido como uma metodologia usada para aprimorar habilidades, com foco em desempenho, conforme afirma Grant (2005, p. 4 apud Oliveira-Silva et al., 2018), traz em si esse processo de sistematização que estabelece metas, desenvolve planos de ação e intenso monitoramento para o alcance dessas metas. Esse discurso, de fato, assemelhar-se-ia à fala de um gestor dessas metrópoles imagéticas contemporâneas.

A ação das páginas das metrópoles analisadas, que busca engajamento e desempenhos associados às postagens, consegue, por um lado, ampliar o seu universo virtual como investimento e, por outro, refletir nas espacialidades das metrópoles suas crises e reestruturações em torno dos padrões que se consolidam. Para além de concluir sobre a forma com que essa metrópole atual se torna um fenômeno coach, com tais simbolismos de planos de desempenho, cabe aqui iniciar diálogos, levantar dados e problematizar.

Os novos modos de vida, pré e pós-pandemia, reestruturarão as cidades, as suas representações virtuais e os novos valores de imagem e de venda. Pode-se concluir, portanto, que o valor da imagem da cidade, se nas redes sociais torna-se um simulacro, reflete no valor de uso e, por sua vez, no valor de troca.

A posse e a utilização de páginas nessas redes sociais por entidades públicas e órgãos de governo justificam um olhar para essas plataformas de comunicação emergentes, interligando-as aos princípios teóricos que

viabilizam a apropriação da metrópole enquanto um símbolo. A imagem que é vendida das metrópoles tenta substituir o real, mesmo o mitificado, mas que é revelado no cotidiano fragmentado, desigual e pouco participativo. Com frequência, vendem-se cada vez mais as

áreas centrais (com as centralidades ressignificadas), fragmenta-se o espaço urbano em centro e periferias e mitificam-se as desigualdades, sendo todo esse processo envolto pela prática simbólica do que chamamos aqui de “metrópole-coach”.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-7078-9460>**

Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, PR/Brasil.

judedodoy@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-8572-7414>**

Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências da Terra, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Curitiba, PR/Brasil.

ponte.mesquita@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0003-2611-3313>**

Pesquisadora autônoma. Brasília, DF/Brasil.

leticiamartinsn@hotmail.com

## Notas

- (1) *Instagram* é uma rede social de fotos para usuários de Android e iPhone. Basicamente, trata-se de um aplicativo gratuito em que é possível tirar fotos com o celular, aplicar efeitos nas imagens e compartilhar com sua rede. Informação disponível em: <https://canaltech.com.br/redes-sociais/o-que-e-instagram/>. Acesso em: 2 maio 2022.
- (2) Importante entidade interinstitucional e de âmbito nacional e rede de pesquisa vinculada ao Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, INCT-CNPQ-MCTI.
- (3) A *bio do Instagram* é o local na página de perfil onde se localizam as informações pessoais e/ou profissionais.

- (4) Os *stories* do *Instagram* são postagens em tela cheia que ficam registradas por apenas 24 horas.
- (5) Nos *reels* do *Instagram*, os usuários fazem vídeos e podem adicionar músicas e efeitos visuais.
- (6) Local no Instagram onde estão disponíveis as publicações do perfil.
- (7) Para análises quantitativas de desempenho, frequência e engajamento, os softwares normalmente requerem a utilização dos próprios logins e senhas, restringindo as possibilidades dessas análises a apenas os administradores das páginas.
- (8) Indicador próprio presente nos microdados de Região de Influência das Cidades (IBGE, 2020) do IBGE revela em caráter geral quanto o Arranjo Populacional atrai de fluxos referentes a distintos setores e serviços, como compra de calçados, vestuários, saúde, ensino superior, transporte público, atividades culturais, esportivas, etc.

## Referências

- ASCHER, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madri, Alianza Editorial.
- BATALLER, A. S. (2000). El estudio de la gentrificación. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, n. 228.
- BAUDRILLARD, J. (1991). “A precessão dos simulacros”. *Simulacros e Simulação*. Lisboa, Relógio d’Água, pp. 7-58.
- BAUMAN, Z. (2009). *Confiança e medo na cidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FERRARA, L. D. (2018). “Capítulo 3: Os simulacros da simulação”. In: *A comunicação que não vemos*. São Paulo, Paulus.
- FERRIER, J. (2001). Pour une théorie (géographique) de la métropolisation. *Cahiers de la métropolisation*, v. 1, pp. 41-51.
- HARVEY, D. (2011). *Espaços de esperança*. São Paulo, Edições Loyola.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov 2021.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Regiões de influência das cidades: 2018*. Rio de Janeiro, IBGE, Coordenação de Geografia.
- LEFEBVRE, H. (2008). *O direito à cidade*. São Paulo, Centauro.
- LENCIONI, S. (2017). “Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea”. In: *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro, Consequência Editora, pp. 29-40.

- MARQUES, J. R. (2020). *O que é e o que faz um coach?* IBC – Instituto Brasileiro de Coaching. Disponível em: <https://www.ibccoaching.com.br/portal/coaching/o-que-faz-um-coach-2/> Acesso em: 10 ago 2021.
- MOURA, R. (2002). Lacuna institucional da Metropolização: considerações sobre a Região Sul. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 8, pp. 33-57.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba*. Tese de doutorado. Curitiba, Universidade Federal do Paraná.
- OLIVEIRA-SILVA, L. C. et al. (2018). Desvendando o coaching: uma revisão sob a ótica da psicologia. *Psicologia: Ciência e Profissão* [on-line], v. 38, pp. 363-377.
- PREFEITURA DE CURITIBA (2021). *Instagram oficial da Prefs de Curitiba*. Disponível em: [https://www.instagram.com/curitiba\\_pmc/](https://www.instagram.com/curitiba_pmc/). Acesso em: 28 nov 2021.
- PREFEITURA DO RECIFE (2021). *Perfil oficial da Prefeitura do Recife*. Disponível em: <https://www.instagram.com/prefeiturarecife/?hl=pt-br>. Acesso em: 28 nov 2021.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO (2021). *A casa do carioca no Instagram*. Disponível em: [https://www.instagram.com/prefeitura\\_rio/](https://www.instagram.com/prefeitura_rio/). Acesso em: 28 nov 2021.
- ROLNIK, R. (1988). *O que é cidade*. São Paulo, Brasiliense.
- SÁNCHEZ, F. (2001). A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 16, pp. 31-49.
- SANTOS, M. (2008). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- SOJA, E. W. (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford, Blackwell.
- SPOSITO, M. E. B. (2000). *Capitalismo e urbanização*. São Paulo, Contexto.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute of Land Policy.
- WHITACKER, A. M. (2017). "Centro da cidade, centralidade intraurbana e cidades médias". In: WHITACKER, A. M. et al. (eds.). *Centro e centralidade em cidades médias*. São Paulo, Cultura Acadêmica.

Texto recebido em 30/nov/2021  
Texto aprovado em 28/mar/2022



# Apropriação e expropriação das terras indígenas na cidade de São Paulo

Appropriation and expropriation  
of indigenous lands in the city of São Paulo

Robson Silva Oliveira [I]  
Valéria Regina Zanetti [II]  
Maria Aparecida Chaves Ribeiro Papali [III]

## Resumo

São Paulo é o quarto município com maior presença dos povos indígenas no Brasil. Neste artigo relacionamos o processo de crescimento da cidade de São Paulo com a situação histórica dos povos indígenas dessa cidade. Temos como foco a incorporação dos indígenas no processo colonizador, a partir da expropriação de suas terras, para garantir a ocupação e o avanço da posse do território colonial. Por fim, analisamos o processo de periferização desses povos como sintoma histórico, que surge também com um instrumento da ação estatal para o desenvolvimento da cidade e de seus aparelhos urbanos. Esta análise é feita por meio de uma revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos e dos relatórios que abordam o tema.

**Palavra-chave:** planejamento urbano; expropriação; povos indígenas; periferização; São Paulo.

## Abstract

*The city of São Paulo has the fourth largest presence of indigenous peoples in Brazil. In this article, we relate the growth process of São Paulo to the historical situation of this city's indigenous peoples. We focus on the incorporation of these peoples in the colonizing process, accomplished with the expropriation of their lands to ensure occupation and possession of colonial territory. Finally, we analyze the peripheralization of these peoples as a historical symptom, which also emerges as an instrument of state action for the development of the city and its urban apparatuses. This analysis is carried out through a bibliographic review of classical and contemporary authors and of reports that address the theme.*

**Keywords:** urban planning; expropriation; indigenous peoples; peripheralization; São Paulo.



## Introdução

A cidade de São Paulo, assim como outras do País, teve suas origens como um aldeamento indígena. Nos séculos XVI e XVII, índios de diversas nações compunham a grande maioria da população na região paulista. No entanto, a presença indígena no estado de São Paulo tem ocupado de forma reduzida as discussões historiográficas.

Segundo Monteiro (1984, p. 22), no panorama etnográfico da capitania de São Vicente, no século XV, destacaram-se pelo menos quatro regiões culturalmente distintas. A Tupi era dominante na faixa litorânea entre o Rio de Janeiro e a Baixada Santista, incluindo também alguns trechos da atual cidade de São Paulo. No Vale do Paraíba e Serra da Mantiqueira, existiam grupos dos troncos linguísticos Jê e outros que não pertenciam à família linguística dos Tupi-Guarani. A região contígua a oeste do estado era habitada por grupos não Tupi, que tinham vínculos com os povos indígenas vale-paraibanos. E, por fim, a sul e sudoeste de São Vicente, no litoral e no interior, destacavam-se numerosas aglomerações de Guarani.

De fato, segundo os relatos quinhentistas, os Tupiniquim constituíam os principais habitantes da capitania de São Vicente, até a última década do século, mantendo uma importante concentração de aldeias na Serra e em torno do local que seria a futura vila de São Paulo. Monteiro ressalta que,

embora as primeiras fontes identifiquem, através das denominações étnicas, aquilo que se pode considerar como conjuntos tribais, na verdade, a aldeia representava a principal unidade da organização social dos grupos tupi. Mesmo assim, diversas comunidades podiam manter relações

bastante estreitas, amarradas em redes de parentesco ou de aliança, sem que estas relações, porém, se caracterizassem enquanto unidades políticas ou territoriais mais expressivas. De fato, a união entre unidades locais sofria constantes mutações decorrentes de circunstâncias históricas, uma vez que as frequentes mudanças na composição de alianças influíam no caráter e duração de laços multicomunitários. Essa mutabilidade escapou à atenção dos cronistas, que descreviam grupos de aldeias como se formassem conjuntos políticos mais abrangentes e fixos. (Monteiro, 1994, p. 21)

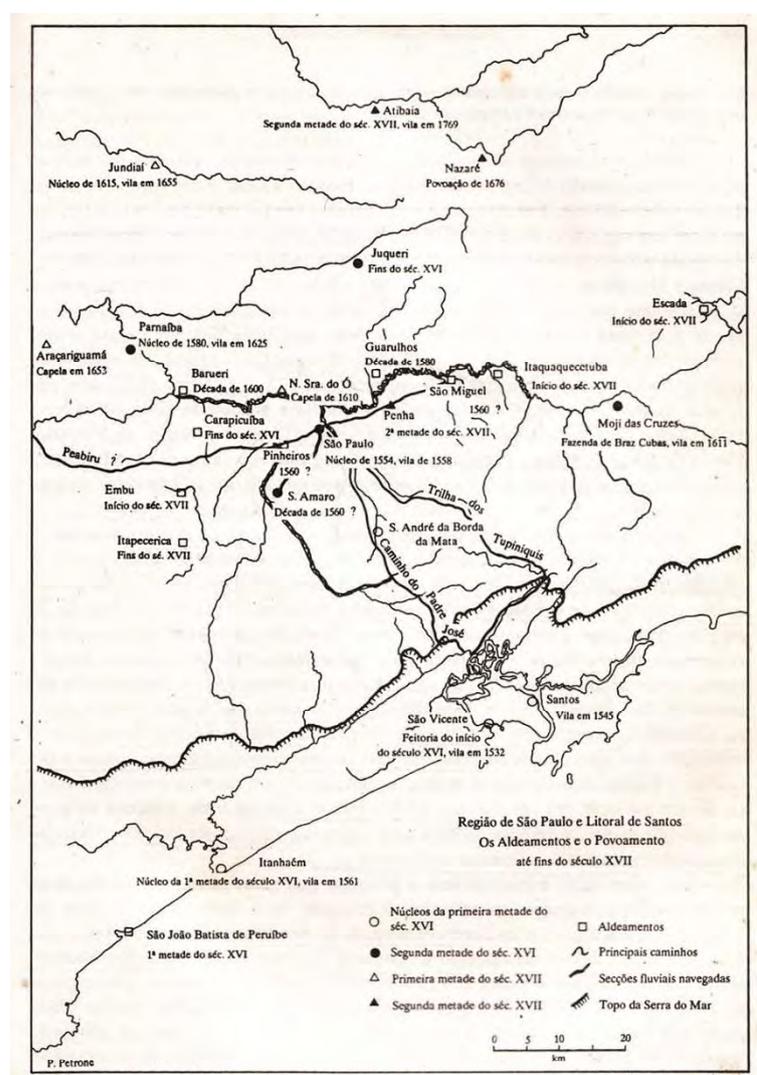
São escassas as informações sobre o número e tamanho das aldeias dos Tupiniquim no século XVI. O que se sabe é que o principal assentamento deles na época da chegada dos europeus era o do chefe Tibiriçá, líder indígena mais influente da região. Nos anos de 1550, essa aldeia, conhecida como Inhanpuambuçu e, posteriormente, denominada Piratininga, passou a abrigar a capela e o precário Colégio de São Paulo de Piratininga. Outra aldeia importante do período era a de Jerebutuba, localizada a doze quilômetros ao sul da aldeia de Piratininga, próximo ao futuro bairro de Santo Amaro. Já a terceira aldeia, mais citada nos relatos quinhentistas, aparece com o nome de Uruai, comandada pelo irmão de Tibiriçá, localizada a seis quilômetros ao leste da aldeia de Piratininga, tornando-se base para o aldeamento jesuítico de São Miguel (ibid., pp. 21-22).

Com a constituição dos aldeamentos, a partir do processo de colonização, a mobilidade, característica dos povos indígenas, foi transformada em um projeto de dominação, cuja tônica era restringir os índios em áreas determinadas pelos colonizadores, abrindo acesso para as concessões de sesmarias,

em regiões anteriormente ocupadas pelos indígenas. Dessa forma, os aldeamentos, ou seja, os núcleos de povoamento promovidos pelos conquistadores, foram construídos a partir da proximidade da vila de São Paulo de Piratininga, as primeiras terras das quais os indígenas foram expropriados. Formaram-se então

12 aldeamentos que, segundo Petrone (1995), foram o de Pinheiros, São Miguel, Barueri, Carapicuíba, Guarulhos, Embu, Escada, Itaquaquecetuba, Itapeverica, São José, Peruíbe e Queluz, os quais foram administrados pelos Jesuítas e leigos, fundamentados no abastecimento de mão de obra indígena.

Figura 1 – Localização dos aldeamentos em São Paulo



Fonte: Petrone (1995, p. 125).

Segundo Monteiro (1994, apud Faria, 2015, p. 117), já, a partir de 1580, os aldeamentos passaram a não garantir o fornecimento de mão de obra, intensificando a apropriação direta do indígena por meio das expedições ao sertão, nas quais o apresamento de escravos índios era legitimado pela Guerra Justa. Os indígenas eram raptados das reduções espanholas e levados pelos caminhos e trilhas indígenas para o interior. Essa expedição tinha, como preferência declarada, os Carijó e Guarani que eram transformados em mão de obra e disciplinados pelos jesuítas, sobretudo por terem conhecimento sobre agricultura.

Segundo Lugon (2010, p. 36), recorrendo aos relatos dos padres responsáveis pelas reduções ao sul, violentas expedições para escravizar os Guarani no século XVI foram promovidas pelos paulistas. Milhares de Guarani foram acorrentados e escravizados e depois levados ao leste no sentido do litoral, onde foram redistribuídos para diferentes postos, a fim de serem comercializados. O autor afirma que essas ações eram abertamente reconhecidas pelas autoridades de São Paulo de Piratininga.

Petrone (1995, p. 202) afirma que os núcleos paulistanos se tornaram fornecedores de mão de obra indígena:

Pelo menos durante dois séculos e meio, o núcleo paulistano constituiu-se num formidável mercado de mão de obra. As frequentes entradas nos sertões permitiram aos paulistanos descerem uma quantidade de indígena que, segundo tudo indica, seria respeitável. Os contingentes forçados a convergir para os Campos de Piratininga eram distribuídos em parte para os aldeamentos (no início para os jesuítas e em seguida para o padroado Real) e em grande

parte entre os próprios moradores (especialmente os responsáveis pelos descimentos). Alimentavam, dessa forma, o instituto da administração e o fenômeno dos aldeamentos.

Assim, os indígenas apresados e expulsos de suas terras tornaram-se instrumentos de produção e também mercadorias, por meio da sua escravização (Monteiro 1994, p. 216). No fim do século XVII, pelo Alvará de 1696, assegurou-se o pagamento de valores pelos serviços indígenas, medida que não assegurava outra coisa senão a própria sobrevivência dos índios, revertida em aquisição de comida, roupas, atendimento médico e doutrinação espiritual (ibid., p. 149).

Os aldeamentos indígenas classificavam-se como sesmarias concedidas aos indígenas, como se justifica no Alvará-Régio de 21 de agosto de 1587. Nesse Alvará, encontra-se, pelo rei de Portugal, uma das expressões mais claras das justificativas:

Eu, el Rey, faço saber aos que este Alvará virem, que eu sou informado que será muito serviço de deos e meu e em prol e benefício das fazendas e engenhos de meus vassallos das partes do Brazil darem se terras de sesmaria ao gentio que decer do sertão para faserem suas lavouras, e que será isto meio para decerem muitos e virem mais depressa no conhecimento de nossa santa fé e receberem o santo batismo.<sup>1</sup> (Rio de Janeiro, 1954, pp. 321-322)

Não se garantia, de fato, o domínio sobre a terra, já que tutelados ficavam condicionados pelo município, capitania ou ordem religiosa. Os conflitos entre indígenas e religiosos centravam-se, por muitas vezes, na luta pelo

território, fazendo com que a instabilidade gerada pela constante saída dos indígenas causasse profundas controvérsias e críticas à administração dos aldeamentos centralizada nas mãos dos padres jesuítas. O antagonismo entre colonos e jesuítas deu-se essencialmente pelo aspecto político da negociação por mão de obra.

Segundo Lima (2006), ao estudar a expulsão dos padres Jesuítas da vila de São Paulo do Piratininga em 1627-1655, para os bandeirantes e aqueles demais pertencentes à Câmara Municipal, os padres que compunham a Companhia de Jesus em São Paulo abusavam da boa vontade do monarca, intrometendo-se na jurisdição régia, colocando-se contra os “costumes da região” (p. 126):

A defesa dos indígenas e de sua liberdade por conta de sua natureza humana dava aos jesuítas o domínio sobre a mão de obra disponível na capitania. Contrários à administração secular das aldeias, os inicianos também empreenderam um discurso baseado nos direitos que assistiam de serem tutores dos gentios.

Para os paulistas, era mais interessante a busca da mão de obra indígena no interior, no sertão, onde se encontravam as reduções armadas contra as investidas dos bandeirantes. A ilegalidade que viam na atuação dos jesuítas levou à decisão de atacar os padres, retirando-os do convívio dos indígenas e, também, da administração das aldeias do rei, às quais retornaram apenas em 1653 (ibid., p. 127). De acordo, ainda, com a autora,

a Restauração portuguesa, por sua vez, revigorou os ânimos dos contendores, dando-lhes o respaldo ideológico que alimentou a necessidade de que fossem restabelecidos os padrões sociais em São

Paulo, impondo o monarca seus códigos costumeiros, a lei natural e a apropriação da ordem que convinha dos homens que tinham edificado aquela parcela do reino português agora restaurado. (Ibid.)

Já, na segunda metade do século XVIII, seguidas pelo confisco de bens dos jesuítas, as terras dos aldeamentos passaram, na prática, a ser controladas pelos governos das capitânicas, agravando a quantidade de disputas pelas terras onde os indígenas estavam aldeados, já aprofundadas desde a expulsão dos jesuítas da capitania de São Paulo em 1640 (Petrone, 1995, p. 299).

Ao longo do século XVIII e XIX, os aldeamentos indígenas da província de São Paulo esvaziaram-se, pela expulsão dos índios e pela apropriação de suas terras por não indígenas. Os relatórios da Assembleia Legislativa de São Paulo, ao longo das décadas do século XIX, relataram o processo de expropriação das terras e a conivência das autoridades legislativas referente à aceitação do pedido de extinção dos oito aldeamentos na cidade de São Paulo a partir de 1886, reafirmados em 1887, para aforar e vender as terras (artigo 11 da lei n. 114, de 27/9/1860, apud Faria, 2015, p. 122).

Deve-se destacar que a constituição dos aldeamentos se configurava como parte do processo de expropriação da terra indígena, importante instrumento da comunidade autóctone para a organização e a reprodução de sua identidade, cultura e tradições, para a apropriação privada das terras segundo modelo português. Essa expropriação acontece primeiro em defesa das sesmarias, mesmo com a doação de terra para compor os aldeamentos, e depois pelas diversas formas de ocupação não indígenas.

Dessa forma, este artigo tem o objetivo de trazer reflexões para o campo da história e dos estudos das cidades, tendo um olhar crítico para os processos de urbanização que historicamente são pleiteados pelos interesses particulares, fazendo com que os territórios indígenas se tornem objetos de desejo para a apropriação privada da terra.

Por isso, é extremamente importante entender o processo de perda de território e confinamento dos povos originários, pois, através desses processos, novas maneiras de organização social dessas comunidades foram surgindo, principalmente no que diz respeito ao acesso aos recursos naturais, o que retirou as condições mínimas de sua forma de vida, impondo, ao homem indígena, o assalariamento.

Essa questão deve ser discutida de forma que possibilite um olhar mais aberto em relação às populações ditas tradicionais que deixam ou recriam seus costumes e que, por isso, passam a não ser reconhecidas no processo de demarcação de suas terras, entendendo como um processo de acúmulo histórico, que acontece em inúmeras cidades brasileiras.

Como caminho metodológico, dois tipos de fontes são utilizados: 1) documentos e relatórios do Arquivo Público de São Paulo e da Fundação Nacional do Índio – Funai, buscando compreender a inserção histórica dos indígenas no espaço que hoje é urbano; 2) uma extensa revisão bibliográfica trazendo autores e autoras clássicos e contemporâneos que discutem a expansão da metrópole paulista, bem como suas implicações na vida e cultura dos povos originários de São Paulo.

## Expropriação das terras indígenas no município de São Paulo

Marx, ao apresentar como exemplo a expropriação na Inglaterra do século XVII, descreve que, por meio de métodos violentos, o ato de tomar (roubar) a terra; cercá-la; expulsar a população residente para criar um proletariado sem-terra; aumentar a concentração fundiária, criam-se imediatamente grandes proprietários de terra incorporando essas terras ao capital. Todo esse processo foi legitimado pela constituição da propriedade privada em condições capitalistas e pela importância do Estado, pois “todos eles se valem do poder do Estado, da força concentrada e organizada da sociedade” (Marx e Engels, s.d., p. 116).

Para Martins (1980, p. 17), a expropriação é associada à proletarianização, que condiciona e nivela as relações e as leis do capital, fazendo com que o expropriado ocupe novos territórios e reconquiste sua autonomia por meio do trabalho. O processo de expropriação do camponês de que trata Martins

guarda semelhanças com aquele sofrido pelos indígenas Guarani, tanto no passado colonial como no século XX. Este também privou o sujeito de suas terras, assumindo em alguns momentos históricos a forma da expulsão ou de ameaça/intimidação, para que os Guarani não pudessem usar suas terras. Além disso, não resultou apenas na exploração de sua mão de obra de imediato. Na maioria dos casos, quando expulsos de suas terras, os Guarani ocupavam outras terras e,

em muitos casos, sujeitados novamente ao processo, mudavam-se repetidamente, permanecendo em fragmentos de seu território. Tal situação causou uma redução exacerbada de suas terras historicamente ocupadas, obrigando-os – em outro momento histórico – a vender temporariamente sua mão de obra para sobreviver. (Apud Faria, 2015, p. 33)

O processo de expropriação das terras indígenas teve seu início com a formação de aldeamentos em São Paulo, no século XVI, quando colonos e jesuítas se apropriaram das terras indígenas, forçando-os a se deslocarem para outras regiões. Vale destacar que há uma importante diferença entre aldeia e aldeamento. Segundo Petrone (1995, p. 105), o primeiro refere-se a agrupamentos espontâneos, ou seja, propriamente indígenas; e o segundo destina-se a núcleos de origem religiosa, criados conscientemente, sob ação de uma intenção objetiva.

Com a constituição dos aldeamentos, a mobilidade foi totalmente anulada como característica da comunidade indígena, cada vez mais restrita às poucas áreas ainda não ocupadas pelos colonizadores (Monteiro, 1994, p. 44). São Paulo de Piratininga, cuja origem remonta a um aldeamento indígena, deu início ao processo de expropriação das terras dos nativos, além de promover a expulsão e o apresamento da força de trabalho indígena no estado de São Paulo (Faria, 2015, p. 117).

Para Alfredo (2004), a constituição dos aldeamentos não se resume apenas ao processo de “destribalização”. A expropriação da terra do indígena tirou dele a base para a sua reprodução como tal, elemento estruturador de sua identidade, seus costumes e suas

tradições. Para Amoroso (2015, p. 107), não se contava que os Guarani sobreviveriam aos aldeamentos do Império no século XIX e, se sobrevivessem, continuariam com sua identidade cultural, devido às diversas ações de integração forçadas, propostas pelo governo e pelos religiosos, com a tentativa de miscigenação. Tais ações incluíam a catequese, assim como também diversas estratégias de apropriação e transformação de seu território.

No final do século XVIII, no governo do Morgado de Mateus, foram criadas algumas estratégias para devolver as terras indígenas, por meio das demarcações dos aldeamentos. Com o fim da era pombalina, o então tenente coronel, José Toledo de Arouche Rendon, foi promovido ao cargo de diretor geral dos índios, pelo governador da Província de São Paulo, Antonio Manuel de Melo Mendonça, já no final do século XVIII. O novo diretor dos índios da província de São Paulo visitou, então, os aldeamentos indígenas existentes, examinando seus arquivos e também os arquivos encontrados na Câmara de São Paulo. Desse levantamento resultou o relatório pelo qual Rendon fazia uma série de considerações sobre as condições dos aldeamentos existentes nas províncias paulistas.

Em seu relatório, Rendon refere-se ao declínio do número de indígenas nos aldeamentos paulistas e menciona que, dessa maneira, era preciso corrigir os erros do passado que resultaram no fracasso em civilizar e catequizar os índios, o que se daria reformulando a legislação e eliminando os abusos, e com a exação do poder executivo que tratava os indígenas de acordo com seus interesses (Berpateli, 2017, p. 270).

E, após constatar as condições dos aldeamentos de São Paulo, o tenente-coronel lançava a proposta pela qual tais estabelecimentos deveriam ser transformados em cinco freguesias. Sendo assim, em seus relatório consta que a capela existente no aldeamento de São João Batista de Peruíbe deveria tornar-se filial à Vila da Conceição de Itanhaém; São José continuaria como freguesia; Escada tornar-se-ia freguesia e teria um vigário recomendado e pago pela Fazenda Real; Itaquaquecetuba, que contava com um vigário, viraria capela filial e abrangeria o aldeamento de São Miguel; Pinheiros deveria tornar-se capela filial de São Paulo; M'Boy tornaria distrito e abrangeria os dois aldeamentos vizinhos, Carapicuíba e Itapeçerica; enquanto Barueri seria elevado a freguesia. (Rendon, [1823]1979 apud Berpateli, 2017, pp. 270-271)

A transformação em freguesias e distritos a partir dos aldeamentos não funcionou como propunha Rendon, e essas comunidades sofreram poucas alterações em seu

funcionamento, mesmo com o fim dos diretores proposto por Antonio José de França Horta, que, em 1811, adotou as seguintes medidas:

- 1) revogou os cargos de diretores na administração dos aldeamentos;
- 2) os indígenas estariam sujeitos a ingressar no corpo das ordenanças, poderiam viver onde quisessem e se tornariam cidadãos comuns;
- 3) o uso de expressões "aldeamentos" e "índios aldeados" não seria mais permitido. (Berpateli, 2017, p. 271)

É óbvio que, com essas medidas, o capitão-geral pretendia apagar todos os vestígios da existência dos aldeamentos e, acima de tudo, dos índios que ali viviam. Estes, por sinal, são fortes indícios do desvio pelo qual as terras destinadas aos índios passaram.

No início do século XIX, embora decedentes e quase esvaziados, os aldeamentos indígenas na cidade de São Paulo ainda abrigavam um contingente indígena considerável, cuja população está descrita na Tabela 1.

Tabela 1 – População dos aldeamentos paulistas no início do século XIX

Aldeamento	Ano	Homens	Mulheres	Total
São Miguel	1801	120	155	275
Carapicuíba	1803	84	83	167
Pinheiros	1802	70	90	160
Itaquaquecetuba	1802	107	111	218
Barueri	1802	261	319	580
Embu	1802	125	136	261
Escada	1802	107	102	209
Itapeçerica	1802	146	186	332
Peruíbe	1802	91	109	200
<b>Total</b>		<b>1.111</b>	<b>1.291</b>	<b>2.402</b>

Fonte: Petrone (1995, p. 353).

Já, em 1836, os aldeamentos possuíam pouquíssimos indígenas, segundo Petrone (1995, p. 364), como podemos visualizar na Tabela 2.

Conforme Tabelas 1 e 2, em pouco mais de trinta anos a população dos antigos aldeamentos foram drasticamente reduzidas, de 2.500 pessoas para 700 indivíduos. Nesse período, verificou-se uma intensa dispersão da população indígena. Uma das explicações encontradas para entender a queda evidente da população indígena, na província de São Paulo, pelas próprias autoridades locais se dá pela miscigenação e pelas fugas (Berpateli, 2017, p 274).

Devemos enfatizar que as autoridades frequentemente usaram esse argumento para apropriar as terras dos aldeamentos, dizendo que não haveria mais indígenas nesses assentamentos ou que eles seriam inseridos na sociedade local. Nesse caso, nas listas das aldeias, os nativos dos aldeamentos foram

classificados como pardos ou mestiços. Isso, portanto, fez com que essas terras fossem passíveis de aforamento (Ferreira, 1990; Carneiro da Cunha, 1992). Como constatada na carta de Machado de Oliveira, então diretor dos índios, que foi encaminhada à presidência da província de São Paulo, a intenção de desestruturar os aldeamentos indígenas:

[...] visto que os descendentes dos Índios do primitivo estabelecimento acham-se disseminados por diversos distritos, e já muito confundidos na massa commum da população [...] como essas aldeias ao serem [ilegível] se concedessem terras para cultura (aldeias de S. Miguel e Pinheiros tiveram, cada uma, seis léguas confundidas em uma só sesmaria, [ilegível] Deu-lhes terras o seu fundador, e a de Peruybe coube uma légua em quadra, por vontade do Alvará de 23 de novembro de 17.

José Joaquim Machado de Oliveira. (Arquivo Público do Estado de São Paulo. Carta, 1854)

Tabela 2 – População indígena dos antigos aldeamentos de São Paulo em 1836

Aldeamentos	População
São Miguel	–
Itaquaquecetuba	–
Barueri	131
Itapecerica	128
Pinheiros	62
Escada	–
Peruíbe	–
Carapicuíba e Embu	381
<b>Total</b>	<b>702</b>

Fonte: Petrone (1995, p. 364).

Devemos destacar que a constituição dos aldeamentos se configurava como parte do processo de expropriação da terra do indígena, para a apropriação privada das terras que pertenciam às comunidades indígenas para sua organização e para a reprodução de sua identidade, cultura e tradições. Essa expropriação acontece primeiro com as sesmarias, mesmo com a doação de terra para compor os aldeamentos, e depois pelas diversas formas de ocupação não indígena.

Tendo em vista a expropriação e a fragmentação de terras indígenas iniciadas com a formação das cidades coloniais, pode-se constatar que esses mecanismos, que privam os sujeitos de suas terras, estão ainda presentes nas cidades capitalistas contemporâneas. Esse processo de expulsão dos índios e expropriação de suas terras guarda as especificidades de cada lugar, condicionadas ao momento histórico (Faria, 2015, p. 32).

Dessa forma, as terras indígenas, historicamente pleiteadas pelos interesses particulares, acabam sendo objeto de desejo para a apropriação privada da terra. Na cidade de São Paulo, isso acontece nas zonas tanto rurais quanto urbanas, e origem é articulada a todo o processo de ocupação e apropriação do espaço. No embate dos interesses de quem as disputa, as terras, antes pertencentes aos povos indígenas, adquirem sentido de mercadorias nas mãos do Estado e da iniciativa privada.

No entanto, esse processo recriou a condição indígena, que continuou a viver em agrupamentos familiares em constante fuga na mata ainda existente e/ou se transformou em trabalhador nas terras dos não indígenas, inclusive nos espaços urbanos. Muitos passaram

a lutar novamente por parte de suas terras, como direito, em defesa dos fragmentos de seu território (Faria, 2015, p. 122).

## O processo de urbanização e metropolização da cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo, no início do século XIX, apresentava-se extremamente modesta, se comparada a outras cidades da época. Podemos ter noção da dimensão da cidade através da população de suas freguesias que, em seu total, compunham 9.291 habitantes, em 1836, e 19.347, em 1874, segundo Müller (1923, pp. 169-170), ao estudar o quadro estatístico da província de São Paulo.

Müller (1923 apud Matos, 1955, p. 96) registrou a presença de 21.933 habitantes na província de São Paulo em 1836. No entanto, cabe observar que, nessa época, das 10 freguesias, apenas três correspondiam ao centro urbano: Sé, Santa Efigênia e Brás, que englobam um total de 9.391 habitantes, ou seja, menos da metade da população recenseada (Tabela 2).

Plantas geográficas antigas retratam a reduzida extensão da cidade de São Paulo em 1810, cuja parte urbana se restringia ao interflúvio Tamanduateí-Anhangabaú; as ruas São João, Sete de abril, Consolação, Santo Amaro e Glória (Figura 2) constituíam eixos de urbanização que se estendiam pela cidade em algumas direções, mas sem atingir grandes distâncias. Já o Brás não passava de um bairro ainda em desenvolvimento, separado da cidade pela várzea do Tamanduateí. Em 1881, é possível

observar um certo desenvolvimento dos atuais bairros de Santa Efigênia, Luz e Liberdade e da atual parte nova do centro (Figura 2) (Langenbuch, 1968, p. 9).

A cidade de São Paulo no século XIX era rodeada por um cinturão de chácaras, em sua maioria de fins agrícolas e residenciais, que pertenciam a pessoas residentes em São Paulo. A produção agrícola era bastante variada nos arredores da cidade, mas, comparada a outros municípios da província, assumia uma posição bem modesta. Saint-Hilaire, ao descrever a produção agrícola da cidade de São Paulo nos diz:

O distrito de São Paulo é tido como um dos menos férteis da província, produz, entretanto, com maior e menor abundância arroz, feijão, milho e farinha de mandioca. Produz também chá, pouco café, pequena quantidade de algodão e fumo, muitos legumes e frutas, fabrica-se aguardente de cana de açúcar, cria-se gado vacum, porcos, muares, carneiros e sobretudo cavalos. As bananeiras e a cana de açúcar não se desenvolvem bem, devido à elevação do solo e à pouca intensidade do calor médio. (Apud Langenbuch, 1968, p. 16)

A ocupação agropecuária acabou por assumir grandes dimensões. A agricultura comercial de exportação, que inicialmente se deu com a exploração da cana de açúcar e, posteriormente, com o café, desenvolveu-se apenas nos limites urbanos, sendo predominante a cultura de subsistência, que abastecia a cidade de São Paulo, assumindo assim grande importância. Langenbuch chamou esse perímetro agrícola de "cinturão caipira":

"cinturão caipira", que se seguia ao das chácaras, se caracterizava pela cultura de subsistência e pela produção agrícola

extrativa (lenha, madeira, pedras de cantaria e produtos cerâmicos) e artesanal (objetos de barro) destinados ao abastecimento de São Paulo. Alguns aglomerados dessa faixa são procurados pela população paulistana para fins recreativos e religiosos. Estabelecimentos, instalações e atividades ligadas à circulação são bastante numerosos no "cinturão caipira", em vista do papel de foco concentrador exercido pela cidade de São Paulo, o que provoca uma grande densidade de estradas e de circulação em seus arredores. Esse cinturão, ao contrário do anterior, não é inteiramente organizado em função de São Paulo, dada a importante presença da cultura de subsistência e de extensas áreas incultas, e do relativo papel polarizador exercido por algumas vilas aí situadas. Contudo, as importantes atividades de abastecimento da capital evidentemente se organizaram em relação a esta, o mesmo se verificando, pelo menos em grande parte, com a aludida função religiosa e de recreação. (Ibid., p. 76)

As principais estradas da província convergiam para São Paulo, provocando, assim, uma confluência de circulação na cidade, afetando seus arredores. Concentravam-se correntes de circulação compreendendo produtos de exportação vindos do interior que se dirigiam ao porto de Santos.

O grande crescimento de São Paulo, já no final do século XIX, determinou uma ampla expansão urbana sobre as áreas rurais, passando, desse modo, a integrar a cidade, fazendo com que o cinturão de chácaras originasse os novos bairros.

Com relação à indústria, São Paulo já encerrava o século XIX com vários estabelecimentos industriais de importante porte, fomentados pela ferrovia que mostrava a tendência de atrair indústrias em suas margens.



Em relação à ferrovia, o surgimento da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí (EFSJ) ligou o interior ao litoral a partir da Estação da Luz e, posteriormente, integrou diversas linhas férreas (entre elas a Estrada de Ferro do Norte – EFN). Essa linha passou a se chamar, no final do século XIX, Estrada de Ferro Central do Brasil (EFCB), que ligava a cidade de São Paulo à então capital, Rio de Janeiro, partindo da estação do Brás. Cruzando a porção leste do município, a ferrovia contribuiu para o crescimento da cidade e proporcionou a expansão da pequena vila a povoar os seus subúrbios (Azevedo, 1945; Prado Jr, 1989).

A construção da Estrada de Ferro Central do Brasil “descobriu” os subúrbios ao leste da região central da cidade, considerados, até então, como grandes áreas desabitadas, desconsideradas pela história oficial – mas que aos poucos foram sendo descobertas e que de zonas afastadas e desocupadas se tornaram núcleos urbanos à margem da via férrea. Foi assim que “surgiram” ou foram povoadas, no início do século XX, as freguesias da Penha, Itaquera e Lajeado, além dos atuais municípios de Poá, Ferraz de Vasconcelos, Suzano e Mogi das Cruzes (Azevedo, 1945), que margeavam a Estrada de Ferro Central do Brasil.

Segundo Langenbuch (1968, pp. 83-84), o crescimento extremamente rápido e difuso da cidade no final do século XIX e começo do século XX se dá por dois fatores:

Por um lado, o processo engendrara uma especulação imobiliária, que repousava em grande parte na certeza de que os terrenos tinham sua valorização assegurada, em função do crescimento urbano. A especulação imobiliária, por sua vez, provoca sempre a aquisição de lotes visando apenas fins lucrativos, os

quais consequentemente permanecem desocupados. Por outro lado, em função do espantoso crescimento da cidade, o comprador de lotes, mesmo afastados, seguramente tinha a consciência ou a impressão de que a cidade não tardaria a alcançar o local.

A expansão difusa e interrompida do espaço urbano passou ainda a ser facilitada, a partir de 1900, pelo bonde elétrico, cuja primeira linha fora instalada neste ano, e que rapidamente se expandiu, tendo em 1905 substituído completamente os bondes de burro. A concessionária “Light & Power” não hesitou em estender suas linhas aos principais, dentre os bairros isolados mais afastados, atravessando grande extensões ainda não urbanizadas e que por algum tempo não poderiam garantir um transporte lindeiro.

O século XIX e os primeiros anos do século XX garantiram grandes expansões territoriais e demográficas, acelerando a reorganização do espaço e grandes investimentos urbanísticos. A anexação do cinturão de chácaras deu-se por uma expansão urbana difusa, criando bairros isolados. Com a vinda de imigrantes, criam-se importantes núcleos coloniais com a intenção de valorizar os arredores da cidade. A ferrovia se dá como um instrumento reorganizador do espaço paulistano, criando em seu entorno povoados e bairros. De qualquer forma, nesse período ainda não se inicia a metropolização dos arredores paulistanos, o que se verifica no período após 1915.

O processo de metropolização da cidade de São Paulo iniciou-se na primeira metade do século XX, caracterizado por uma expansão diversificada. Segundo Langenbuch (1968, pp. 2-3) à “expansão por aglutinação, processo mais comum de crescimento horizontal de cidades, se junta a expansão por

desdobramentos, que produz uma proliferação de pequenos núcleos”. Outra característica se dá pela imprecisão dos limites externos da metrópole, pois estes não englobavam somente as áreas urbanizadas, mas fragmentos com estreitas vinculações funcionais, ou seja, os arredores não urbanizados que também fazem parte da metrópole e por ela são estruturados (Langenbuch, 1968, pp. 2-3).

Nesse sentido, a metrópole capitalista expressa-se em diversos processos de concentração. Dentre muitos desses processos, está o de expropriação, além da urbanização e da infraestrutura para a manutenção da metrópole. As obras de infraestrutura, como represas, rodovias, ferrovias, linhas de energia, realizadas nos séculos XX e XXI, em decorrência do processo de expansão e de metropolização da cidade, promoveram a expropriação de terras indígenas e dos mais pobres, reduzindo os locais por eles ocupados. Destacam-se, nesse sentido, a construção da represa Billings, da ferrovia Sorocaba e das linhas de energia na região sul, bem como a construção da rodovia dos Bandeirantes e Anhanguera na zona noroeste do município de São Paulo (Faria, 2015, p. 75).

A represa Billings, por exemplo, construída no começo do século XX, com suas obras iniciadas em 1950, puxou um processo de alargamento das terras, na região que comporta a cidade de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, terras que eram ocupadas pelos Guarani. A construção da empresa não ocasionou a perda somente de território dos povos Guarani, mas também de sua alimentação, provinda da pesca, escasseada também pelos danos causados pela poluição decorrente do crescimento da metrópole e dos despejos de detritos diretamente na represa (ibid.).

Já a antiga ferrovia Sorocaba, construída em 1937, com seu trajeto que ligou o planalto e o litoral, cortou as terras ocupadas pelos indígenas, contando com o recrutamento de mão de obra indígena em sua construção (Pimentel, Pierri e Bellenzani, 2010, p. 92). Além de invadir as terras indígenas, a passagem da ferrovia também trouxe a ocupação do seu entorno, que cerceou e expropriou as terras dos nativos, impactando também no seu modo de viver.

Além disso, as obras de instalação das linhas de transmissão Itaberá-Tijuco Preto I, II, e III, no final da década de 1980, bem como as rodovias Anhanguera, em 1948, e a Bandeirantes, em 1978, impactaram ainda mais as condições de vida da população autóctone ali existente. As linhas de transmissão provocaram o desmatamento e a fragmentação da mata, atingindo principalmente os Guarani Mbya das aldeias Barragem e Krukutu, comunidade localizada no sul da cidade de São Paulo (Ladeira, 2000). Já as rodovias Bandeirantes e Anhanguera tornaram inacessíveis as terras indígenas dos Guarani, comunidade localizada na zona noroeste da cidade São Paulo, ao provocar o desaparecimento de animais nativos da região, afetando, assim, a caça e a pesca dessa população (Faria, 2025, p. 77).

A expropriação das terras indígenas, desde os primórdios da fundação da cidade de São Paulo, permite-nos entender as raízes da periferação dessa população, jogada para fora dos limites impostos pelo crescimento da cidade, portanto, do meio urbano. Pereira (2006, p. 24) ressalta:

O modelo centro-periferia como uma explicação da cidade, uma visão dual da urbanização em que uma produção organizada do espaço – moderna e industrial – se contrapunha a outro espaço,

onde à apropriação desorganizada do lote se somava a produção precária da casa própria por trabalhadores. Por essa interpretação, a localização destes na cidade seguia o fluxo dos interesses imobiliários, e grande parte das mazelas de crescimento da cidade se devia a essa expansão horizontal desordenada e periférica da metrópole paulistana que, segundo urbanistas, era extremamente rápida e ocorria sem nenhum planejamento.

Segundo Faria (2015, p. 81), a periferização pode ser lida inicialmente como o processo de transformação das terras rurais em urbanas, por meio de sua fragmentação. A propriedade privada rural, na conversão para a propriedade urbana, destinada à moradia.

Além das obras de infraestrutura, o processo de urbanização e expansão na cidade de São Paulo cerceou e tomou as terras dos Guarani. Na metrópole paulista, o processo de urbanização foi pautado pela explosão da cidade em imensas periferias, em um modelo de industrialização profundamente desigual, criando e perpetuando a diferenciação espacial. Criou-se uma periferia caracterizada pelo pouco trabalho agregado na terra, permitindo sua venda por baixos preços e a concentração de uma massa de trabalhadores e trabalhadoras em áreas sem equipamentos, dotadas de moradias precárias. Sendo assim, a metropolização produz um tecido urbano que se prolifera, na maioria das vezes, por meio da periferização (Carlos, 2009). Atrelada à exclusão espacial e à segregação social, esse processo dificulta o acesso de serviços públicos de qualidade a alguns grupos (Silva, 2007, p. 4).

Com relação às terras dos povos indígenas, há uma pressão cada vez maior sobre seus territórios, o que impacta o modo de viver das

comunidades indígenas. Todo esse processo resulta no cercamento e no confinamento dessa população, que convive diariamente com a expulsão direta e indireta de suas terras, muitas ainda não demarcadas (Faria, 2015 p. 79).

Olhando para a cidade, como um espaço de múltiplas relações e territórios, visualizam-se, nesse cenário, os povos indígenas. O Censo IBGE de 2010 (IBGE, 2012) aponta uma população de 896,9 mil indígenas pertencentes a 305 etnias e falantes de 274 línguas, viventes em diversas realidades, urbanas e rurais. Destaca-se que, entre 896,9 mil indígenas, 327,8 mil vivem em áreas urbanas, ou seja, 36% deste total. Destes, somente 8% estão em terras indígenas já demarcadas (Lourenção, Silva e Guirau, 2013, p. 86).

Sendo assim, 327,8 mil indígenas vivem em área urbana e 92% fora de suas terras indígenas de origem, somando 298,8 mil indígenas. Também segundo o Censo Demográfico de 2010, há mais de 12,9 mil indígenas de mais de 52 etnias<sup>2</sup> habitando a Grande São Paulo, tornando-se o quarto município em população autodeclarada indígena (IBGE, 2012).

Em São Paulo, em 1991, havia cerca de 4.690 indígenas que passaram para 18.692 em 2000 e 12.977 em 2010. A cidade configurava-se como o quarto município com maior população residente e recenseada indígena em todo município, havendo distinção por parte do IBGE para os indígenas que habitam terras regularizadas, ou seja, os que moram em aldeias em processo de demarcação, e os desaldeados, que ocupam a periferia da metrópole (Faria 2015, p. 212). Segundo os dados da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), órgão federal responsável pelas políticas de saúde indígena,

em 2012 havia, no município de São Paulo, 2.702 indígenas cadastrados. Dentre eles, 1.401 Guarani, 1.021 Pankararu, 137 Pankarare e o restante subdividido em 14 etnias diferentes. Os Guarani estavam distribuídos nas seguintes TI: TI Jaraguá (*Tekoa Ytu* e *Tekoa Pyau*), com 581 indígenas que ocupam juntos aproximadamente 3 ha; TI Tenondé Porã (Barragem), com 26 ha e 606 indígenas; e TI Krukutu, com mesma área e 218 indígenas.

Em 2013, período dos últimos dados disponibilizados, a Sesai alterou a forma de divulgação das informações, contabilizando em São Paulo 1.422 indígenas, morando somente nas três TIs regularizadas: 625 na TI Tenondé Porã; 232 na TI Krukutu; e 565 na TI Jaraguá (*Tekoa Ytu*). Assim, o órgão desconsiderou as cinco demais aldeias Guarani existentes em São Paulo, embora tenha somado a população somente nas três TIs regularizadas. (Apud Faria, 2015, p. 213)

Mesmo que invisibilizados, há dois tipos de situação em relação a esses povos indígenas: três aldeias Guarani localizadas na zona sul (TI Tenondé Porã) e noroeste (TI Jaraguá) da cidade. E uma grande população indígena distribuída por diversos bairros da grande São Paulo, constituída por famílias que migraram de suas terras de origem de várias regiões do País. Essa terra é atualmente a menor terra indígena do Brasil, com 1,7 hectares, e que vem reclamando seu processo de redemarcação.

Pode-se perceber as mudanças, expropriações e intervenções sentidas pelos próprios indígenas ao longo do tempo, por meio dos depoimentos de Pedro Macena e da cacique Jandira, presentes nos relatórios de identificação e delimitação da terra indígena Jaraguá da Funai, que ressaltam as mudanças no espaço e no modo de viver:

No *Tenondé* [*tekoa Tenondé Porã*, na zona sul da cidade de São Paulo], vivi ali e fui crescendo. Na época, entre 1972 e 1980, na aldeia era muito mato ali, área verde ali não tinha aquelas chácaras, casas, loteamentos, não tinha nada, praticamente nada. Só tinha a estradinha, porque lá na aldeia tem a igreja, a única casinha que tinha era aquela igreja que até hoje existe lá, e tinha uma estradinha de terra que passa ali e vai até a Barragem [...]. Aquela estrada de asfalto era uma estradinha de carroça, na época não tinha ninguém, não tinha nada ali. Então ali do lado era mato, do lado da represa era mato, mato mesmo. Tanto que quando a gente era criança, a gente ia caçar ali, caçava, pegava maracujá, fazia armadilha do lado da represa porque era tudo mato, mato mesmo. [...] A estradinha que tinha para a Colônia a gente só via no fim de semana, um carro, ou outro porque os pescadores iam pescar na represa. Naquele tempo a água era muito limpa, clarinha dava até para ver os peixes no fundo d'água, a gente brincava, nadava então eu vivi ali naquela época. Nesse tempo não tinha muito *jurúá* [não indígena] vivendo ali, de vez em quando, as pessoas achavam o caminho, pegavam a estradinha e no final viam a aldeia, diziam: "Ah, aqui é aldeia, nós viemos pescar, a gente pode deixar o carro aí?", aí deixava na aldeia, mas o pessoal ia assim mesmo sem saber, às vezes encontrava um carro e a gente sem esperar eles chegavam lá. Daí eles pescavam lá, até 1987, 1988, aí o pessoal começou a vir, a ter sítios ali, começaram a criar sítios, começou a ter loteamento. Depois começaram a asfaltar a estrada da Colônia, aí começou o pessoal a ir para lá, começou já a construir sítios, casas e começou a chegar gente. Então aí foram começar a arrumar a estrada da Colônia até a Barragem, começaram a arrumar estrada, jogar cascalho daí começou a ter sítios,

chácaras, loteamentos do lado de cima, aí foi crescendo até o jeito que está hoje [...]. Aí que mudou e mudou muita coisa do lado de cima, aí foi crescendo até o jeito que está hoje. [...] Aí que mudou e mudou muita coisa. (Pimentel, Pierri e Bellenzani, 2012, pp. 141-142)

Quando chegamos aqui (Jaraguá) tinha muito mato. Essa água aqui [do Ribeirão das Lavras] era limpinha e agora está tudo sujo, caindo esgoto dentro. Lá onde agora é o lenhã, a gente caçava porco do mato. Era muito mato, não tinha muitos *jurua*, então a gente andava pelas matas. E depois de ficarmos bastante tempo aqui, as pessoas do entorno foram chegando. (Pimentel et al., 2013, p. 119)

Pode-se perceber que as mudanças descritas pelos Guarani passam pelo desmatamento, pela poluição dos rios e cursos d'água e, principalmente, pela ocupação de suas terras, resultando em sua expropriação. Existe, portanto, uma pressão cada vez maior sobre as terras indígenas, que modifica radicalmente seu modo de viver e sua relação com o território e o ambiente, resultantes muitas vezes do cercamento e expulsão de seus territórios que, por não estarem devidamente regularizados e demarcados, não lhes dá posse plena e lhes conduz a uma periferização incessante.

## Considerações finais

Os direitos indígenas no Brasil foram historicamente violados. Durante o período colonial, os índios eram tratados como incapazes de viver sem a mediação do colonizador. O processo de ocupação do território brasileiro e o estudo do crescimento histórico da cidade de São Paulo evidenciam a tomada das terras indígenas e a

desestruturação de suas formas de vida, levando-os ao contínuo processo de periferização. Seja pela expulsão, pelo cercamento ou pelo confinamento em territórios que não garantem a sobrevivência física nem cultural dos povos originários, a política de exploração capitalista vai eliminando do corpo social as etnias nativas, para dar vazão à perversa lógica do mercado. O histórico de violência contra os povos indígenas na cidade de São Paulo desde a sua colonização evidencia-se, ainda, no cotidiano dos povos indígenas. Como exemplo, notícias datadas de setembro de 2017 mostraram uma nova tentativa de expropriação dos indígenas por parte do governo do Estado de São Paulo, com o mandado de segurança no STJ contra a portaria declaratória da TI Jaraguá (portaria n. 581/2015) que visa à redemarcação de seu território – de 1,7 hectare para 532 hectares –, que, atualmente, é considerado a menor terra indígena do País. O mandado de segurança foi motivado pela sobreposição da comunidade indígena no Parque Estadual do Jaraguá. O governo alega que tal sobreposição “enfraquece a proteção do território ante a abertura para a consolidação da urbanização no entorno das áreas naturais protegidas” e, com isso, “não se enquadra como estratégia real de benefício à reprodução cultural indígena”.<sup>3</sup>

A desestruturação dos territórios indígenas, como pode-se evidenciar na notícia acima, na maioria das vezes, vem sendo conformada pelo poder público em prol do desenvolvimento e da urbanização dos espaços urbanos, tornando cada vez mais periféricos os territórios e o acesso aos serviços e às políticas públicas relacionadas aos povos originários, dando continuidade a um projeto de extermínio e exclusão que vem se alongando durante toda a história.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-0239-9233>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, São José dos Campos, SP/Brasil.

robs\_pjsjc@hotmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-2968-9342>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.

valzanetti.zanetti@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-8234-4266>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.

papali@univap.br

## Notas

(1) Manteve-se a grafia original.

(2) São elas: Aranã, Atikum, Baniwa, Cinta Larga, Fulni-ô, Geripankó, Guajajara, Guarani Kaiowá, Guarani Mby'a, Guarani Nhamdeva, Kaimbé, Kaingang, Kalapalo, Kambiwá, Kamayurá, Kanela, Kantaruré, Kapinawá, Karajá, Kariri, Kariri – Xocó, Katokim, Kaxinawá, Kayabi, Kayapó, Krenak, La Klãnõ, Macuxi, Munduruku, Mura, Nhambiquara, Pankará, Pankararé, Pankararu, Pataxó, Pataxó Hã Hã Hãe, Potiguara, Puri, Tapeba, Terena, Ticuna, Tremembé, Truká, Tukano, Tuxá, Tuyuka, Wassu Cocal, Xavante, Xerente, Xukuru de Ororubá (Pesqueira - Pernambuco), Xukuru – Kariri, Yanomami. Fonte: Tabela das etnias da Grande São Paulo – Projeto “Índios na Cidade” – ONG Opção Brasil. Disponível em: <<http://projetoindiosnacidade.blogspot.com/2009/08/tabela-das-etnias-da-grande-sao-paulo.html>>. Acesso em: 17 jun 2018.

(3) Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/237441559/andamento-do-processo-n-2015-0246077-2-mandado-de-seguranca-30-09-2015-do-stj>. Acesso em: 10 dez 2018.

## Referências

- ABREU, M. de A. (2011). A apropriação do território no Brasil Colonial. *Revista Cidades*. Presidente Prudente, Grupo de Estudos Urbanos, v. 8, n. 14, pp. 539-568.
- ALFREDO, A. (2004). *Índio, questão de majestade: a problemática indígena e a contração agrária/urbana na ocupação produtiva do Planalto Paulista no século XVIII*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- AMOROSO, M. (2015). Descontinuidades indigenistas e espaços vividos dos Guarani. *Revista de Antropologia*, v. 58, n. 1, pp. 105-148.
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1854). *Carta de José Joaquim Machado de Oliveira a José Antonio Saraiva, presidente da Província de São Paulo*, s.n.
- AZEVEDO, A. de (1945). *Subúrbios orientais de São Paulo*. São Paulo, Editora São Paulo AS.
- BERTAPELI, V. (2017). A miscigenação como negação do outro: os “Índios Aldeados” e o fim dos aldeamentos paulistas. *História e Cultura*, v. 6, n. 1, pp. 262-288.
- BRITO, M. S. (2006). *Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário em São Paulo, na segunda metade do século XIX*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CALLEFI, P. (2003). “O que é ser índio hoje?”. A questão indígena na América Latina/ Brasil no início do Século XXI. *Diálogos Latinoamericanos*, n. 7. Aarhus (Dinamarca), Universidade de Aarhus.
- CARLOS, A. F. (2009). A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 23, n. 66, pp. 313-316. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200021](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200021)>. Acesso em: 15 jul 2017.
- CARNEIRO DA CUNHA, M. (1992). *Legislação Indigenista no século XIX*. São Paulo, Edusp, Comissão Pró-Índio de São Paulo.
- COSTA, E. V. da (1998). *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo, Unesp.
- FARIA, C. S. de (2015). *A luta Guarani pela terra na metrópole paulistana: contradições entre a propriedade privada capitalista e a apropriação indígena*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FERREIRA, M. T. C. R. (1990). *Os aldeamentos indígenas paulistas no fim do período colonial*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- GLEZER, R. (1992). *“Chão de Terra”: um estudo sobre São Paulo colonial*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- IBGE (2012). Censo demográfico 2010: características gerais dos indígenas. Resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE.
- LADEIRA, M. I. (2000). Comunidade Guarani da Barragem e do Krukutu e a linha de transmissão de 750 kv Itaberá-Tijuco Preto III. Relatório de interferências. São Paulo. Disponível em: [http://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/guarani\\_krukutu.pdf](http://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/guarani_krukutu.pdf). Acesso em: 20 jul 2018.
- LANGENBUCH, J. R. (1968). *A estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana*. Rio de Janeiro, Fundação IBGE.

- LIMA, S. C. S. (2006). *Rebelião no planalto: a expulsão dos padres jesuítas da vila de São Paulo de Piratininga no contexto da restauração (1627-1655)*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.
- LOURENÇÃO, A. M. R.; SILVA, C. R.; GUIRAU, K. M. (2013). "A São Paulo dos Índigenas". In: *A cidade como local de afirmação dos direitos indígenas*. São Paulo, Comissão Pró-Índio de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.
- LUGON, C. (2010). *A República Guarani*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARTINS, J. de S. (1980). *Expropriação e violência: a questão política no campo*. São Paulo, Hucitec.
- MARX, K.; ENGELS, F. (s.d.). *Acerca del colonialismo (artículos e cartas)*. Moscou, Progreso.
- MATOS, O. N. de (1955). A cidade de São Paulo no século XIX. *Revista de História*, v. 10, n. 21-22, pp. 89-125.
- MONTEIRO, J. M. (1984). "Vida e morte do índio: São Paulo colonial". In: VV. AA. *Índios no Estado de São Paulo: resistência e transfiguração*. São Paulo, Yankatu, pp. 21-28.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Negros da Terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- MÜLLER, D. P. (1923). *Ensaio d'um quadro estatístico da província de São Paulo: ordenado pelas leis provinciais de 11 de abril de 1836 e 10 de março de 1837*. São Paulo, Typografia Costa Silveira.
- OLIVA, J. T. et al. (2016). Cartografia digital geo-histórica: mobilidade urbana de São Paulo de 1877 a 1930. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 64, pp. 131-166.
- OLIVEIRA, A. U. (org.) (2006). *Geografias das metrópoles*. São Paulo, Contexto.
- PEREIRA, P. C. X. (2006). "A reestruturação imobiliária em São Paulo como chave para o desvendamento da metrópole atual". In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de (orgs.). *Geografias das metrópoles*. São Paulo, Contexto.
- PETRONE, P. (1995). *Aldeamentos paulistas*. São Paulo, Edusp.
- PIMENTEL, S. K.; PIERRI, D. C.; BELLENZANI, M. L. R. (2010). *Relatório de identificação e delimitação da Terra Indígena Tenondé Porã*. Brasília, CGID/DPT/Funai.
- PIMENTEL, S. K. et al. (2013). *Relatório de identificação e delimitação da Terra Indígena Jaraguá*. Brasília, CGID/DPT/Funai.
- PRADO JR, C. (1989). *A cidade de São Paulo*. São Paulo, Brasiliense.
- RIO DE JANEIRO (1954). Alvará-Régio de 21/8/1587: Para que aos índios que descem do sertão se dessem terras para suas aldeias junto às fazendas e sesmarias para suas lavouras. Documentos para a História do Açúcar, v. 1. Legislação, Rio de Janeiro, Instituto do Açúcar e do Alcool, Serviço Especial de Documentação Histórica, pp. 321-322.
- SCARLATO, F. C. (2000). "População e urbanização brasileira". In: ROSS, J. L. S. (org.). *Geografia do Brasil*. São Paulo, Edusp.
- SERRA, C. A. T. (2003). Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. *Revista de Comunicação, Cultura e Política*. Rio de Janeiro, PUC, v. 4, n. 7, pp. 231-238.
- SILVA, K. de O. (2007). A periferização causada pela desigual urbanização brasileira. *Revista Urutágua*, v. 11, pp. 1-8.

- SILVA, M. I. da (2013). Expansão capitalista e reprodução social: uma contribuição teórica acerca da questão camponesa. In: I SIMPÓSIO BAIANO DE GEOGRAFIA AGRÁRIA E XI SEMANA DE GEOGRAFIA DA UESB. *Anais...* Vitória da Conquista.
- SIMONI, L. N. (2009). A Planta da Cidade de São Paulo de 1897: uma cartografia da cidade existente ou da cidade futura? In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 3, Ouro Preto. *Anais...* Ouro Preto, UFMG. Disponível em: <[https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simoni\\_a-planta-da-cidade-de-sao-paulo-de-1897.pdf](https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/simoni_a-planta-da-cidade-de-sao-paulo-de-1897.pdf)>. Acesso em: 29 nov 2017.
- SMITH, R. (1990). *Propriedade da Terra & Transição. Estudo da Formação da Propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- SPOSITO, M. E. B. (2004). Capitalismo e urbanização. *Contexto*. São Paulo, pp. 50-60. Coleção Repensando a Geografia.

Texto recebido em 30/jan/2019

Texto aprovado em 16/jun/2020



# Appropriation and expropriation of indigenous lands in the city of São Paulo

Apropriação e expropriação das terras indígenas na cidade de São Paulo

Robson Silva Oliveira [I]  
Valéria Regina Zanetti [II]  
Maria Aparecida Chaves Ribeiro Papali [III]

## Abstract

The city of São Paulo has the fourth largest presence of indigenous peoples in Brazil. In this article, we relate the growth process of São Paulo to the historical situation of this city's indigenous peoples. We focus on the incorporation of these peoples in the colonizing process, accomplished with the expropriation of their lands to ensure occupation and possession of colonial territory. Finally, we analyze the peripheralization of these peoples as a historical symptom, which also emerges as an instrument of state action for the development of the city and its urban apparatuses. This analysis is carried out through a bibliographic review of classical and contemporary authors and of reports that address the theme.

**Keywords:** urban planning; expropriation; indigenous peoples; peripheralization; São Paulo.

## Resumo

*São Paulo é o quarto município com maior presença dos povos indígenas no Brasil. Neste artigo relacionamos o processo de crescimento da cidade de São Paulo com a situação histórica dos povos indígenas dessa cidade. Temos como foco a incorporação dos indígenas no processo colonizador, a partir da expropriação de suas terras, para garantir a ocupação e o avanço da posse do território colonial. Por fim, analisamos o processo de periferização desses povos como sintoma histórico, que surge também com um instrumento da ação estatal para o desenvolvimento da cidade e de seus aparelhos urbanos. Esta análise é feita por meio de uma revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos e dos relatórios que abordam o tema.*

**Palavra-chave:** planejamento urbano; expropriação; povos indígenas; periferização; São Paulo.



## Introduction

The city of São Paulo, as well as others in the country, had its origins as an indigenous settlement. In the 16th and 17th centuries, indians from several nations constituted the vast majority of the population in the São Paulo region. However, the indigenous presence in the state of São Paulo has been little discussed historiographically.

According to Monteiro (1984, p. 22), in the ethnographic panorama of the São Vicente captaincy in the 15th century, at least four culturally distinct regions stood out. Tupi was dominant in the coastal strip between Rio de Janeiro and Baixada Santista, also including some stretches of the present city of São Paulo. In the Vale do Paraíba and Serra da Mantiqueira, there were groups of the Jê language trunks and others which did not belong to the Tupi-Guarani language family. The adjacent region to the west of the state was inhabited by non-Tupi groups, which had links to the indigenous peoples of the Vale do Paraíba. Lastly, to the south and southwest of São Vicente, on the coast and the inland, there were numerous Guarani settlements.

Indeed, according to the 16th century accounts, the Tupiniquim were the main inhabitants of the captaincy of São Vicente until the last decade of the century, maintaining an important concentration of indigenous villages in the Serra and around the site that would become the future village of São Paulo. Monteiro points out that,

although the first sources identify, through ethnic denominations, what can be considered tribal clusters, in fact, the indigenous village represented the main unit of social organization of

the Tupi groups. Nevertheless, several communities could maintain very close relations, tied in kinship or alliance networks, without these relations being characterized as more significant political or territorial units. In fact, the union between local units underwent constant mutations resulting from historical circumstances, since the frequent changes in the composition of alliances influenced the character and duration of multi-community ties. This mutability escaped the attention of the chroniclers, who described groups of indigenous villages as if they formed more comprehensive and permanent political groups. (Monteiro, 1994, p. 21)

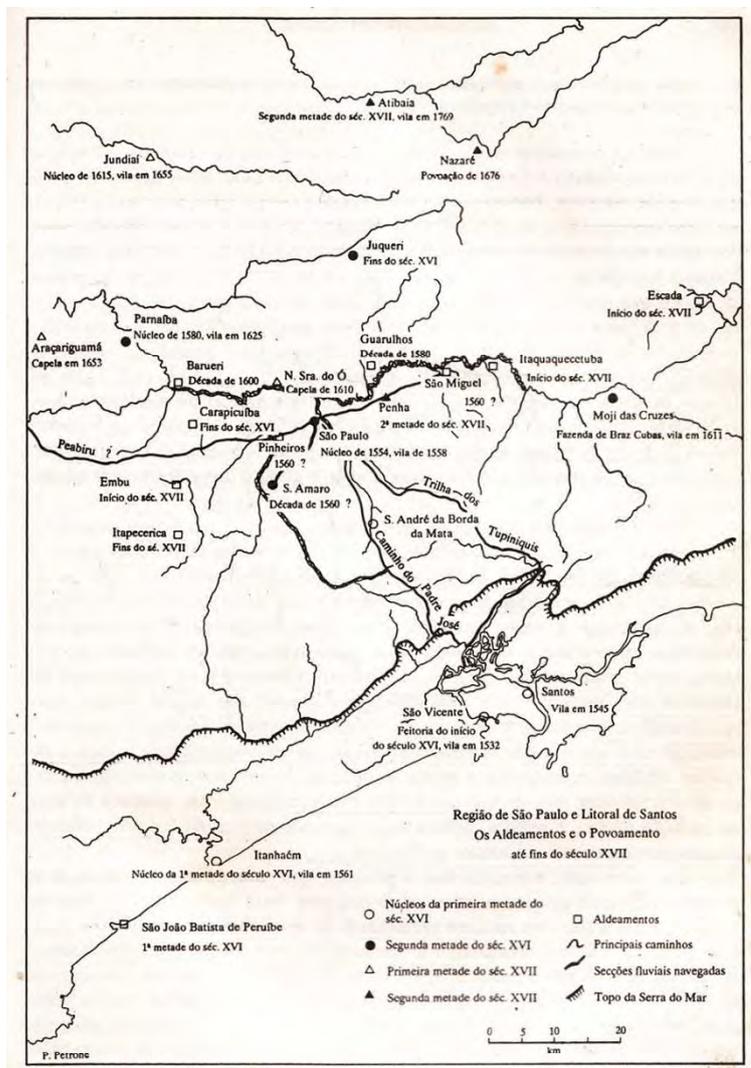
Information about the number and size of Tupiniquim villages in the 16th century is scarce. What is known is that their main settlement at the time of the arrival of the Europeans was that of chief Tibiriçá, the most influential indigenous leader in the region. In the 1550s, this village, known as Inhanpuambuçu and later called Piratininga, became home to the chapel and the precarious São Paulo de Piratininga School. Another important village of the period was Jerebutuba, located twelve kilometers south of the village of Piratininga, near the future district of Santo Amaro. The third village, the most cited one in sixteenth century accounts, appears under the name of Uruaí, commanded by Tibiriçá's brother, located six kilometers east of the village of Piratininga, becoming the base for the Jesuit settlement of São Miguel (*ibid.*, pp. 21-22).

With the establishment of the settlements, as of the colonization process, the mobility, characteristic of the indigenous peoples, was transformed into a domination project, whose keynote was to restrict the Indians in areas determined by the colonizers,

providing access for the concessions of sesmarias, in regions previously occupied by indigenous peoples. Thus, the settlements, that is, the hamlets created by the conquerors, were built from the proximity to the village of São Paulo de Piratininga, the first land from which the indigenous people were expropriated.

Twelve settlements were then formed, which, according to Petrone (1995), were Pinheiros, São Miguel, Barueri, Carapicuíba, Guarulhos, Embu, Escada, Itaquaquecetuba, Itapeçerica, São José, Peruíbe and Queluz, which were administered by the Jesuits and lay people, based on the provision of indigenous labor.

Figure 1 – Location of settlements in São Paulo



Source: Petrone (1995, p. 125).

According to Monteiro (1994, apud Faria, 2015, p. 117), from 1580 on, the settlements no longer ensured the supply of labor, intensifying the direct appropriation of the indigenous person through expeditions to the hinterland, in which the capture of Indian slaves was legitimized by the Just War. Indigenous people were kidnapped from Spanish reductions and taken along indigenous paths and trails into the inland. This expedition had a declared preference for the Carijó and Guarani, who were made into labor and disciplined by the Jesuits, especially because they had knowledge about agriculture.

According to Lugon (2010, p. 36), drawing on the accounts of the priests responsible for the reductions to the south, violent expeditions were promoted by the paulistas in the 16th century to enslave the Guarani. Thousands of Guarani were chained and enslaved and then taken to the east towards the coast, where they were redistributed to different posts in order to be traded. The author states that these actions were openly acknowledged by the authorities in São Paulo de Piratininga.

Petrone (1995, p. 202) declares that the São Paulo nuclei became suppliers of indigenous labor:

For at least two and a half centuries, the São Paulo nucleus constituted a formidable labor market. The frequent incursions into the hinterlands allowed the paulistanos to capture what would apparently be a reputable amount of indigenous people. The contingents forced to move to Campos de Piratininga were distributed in part to the settlements (at first to the Jesuits and then to the Royal Padroado) and largely among the residents themselves

(especially those responsible for the captures). In this way, they fueled the institute of administration and the phenomenon of the settlements.

Thus, the indigenous people captured and expelled from their lands became both instruments of production and merchandise by means of their enslavement (Monteiro, 1994, p. 216). At the end of the 17th century, payment for indigenous services was ensured by the Charter of 1696, a measure that guaranteed nothing other than the very survival of the Indians, used for the the acquisition of food, clothes, medical care and spiritual indoctrination (ibid., p. 149).

The indigenous settlements were classified as sesmarias granted to indigenous people, as justified in the Royal Charter of August 21, 1587. In this Charter by the king of Portugal, one of the clearest expressions of these justifications can be found:

I, the King, make known to those who see this Charter, that I have been informed that it will be a great service of God and mine, and for the benefit of the farms and mills of my vassals in the parts of Brazil, to give sesmarias to the gentiles who come from the hinterland to do their farming, and that this will be a means for many to come quickly, in the knowledge of our holy faith and receive the holy baptism.<sup>1</sup> (Rio de Janeiro, 1954, pp. 321-322)

The dominion over the land was not actually ensured, since the wards were conditioned by the municipality, captaincy or religious order. Conflicts between the indigenous people and the religious often focused on the fight for land, so that the instability generated by the constant

departure of indigenous people caused deep controversy and criticism of the administration of the settlements, centralized in the hands of the Jesuit priests. The antagonism between colonists and Jesuits was essentially due to the political aspect of the negotiation for labor.

According to Lima (2006), when studying the expulsion of the Jesuit priests from the village of São Paulo do Piratininga between 1627 and 1655, the pioneers and others belonging to the City Council believed that the priests who constituted the Society of Jesus in São Paulo abused the good will of the monarch, intruding on royal jurisdiction, opposing the “customs of the region” (p. 126):

The protection of indigenous people and their freedom on account of their human nature gave the Jesuits dominion over the labor available in the captaincy. Contrary to the secular administration of the villages, the Ignatians also undertook a discourse based on the rights they saw to be guardians of the gentiles.

For the paulistas, it was more interesting to search for indigenous labor in the inland, the hinterland, where the armed reductions against the onslaughts of the bandeirantes were located. The illegality they saw in the Jesuits' actions led to the decision to attack the priests, removing them from the indigenous communities and also from the administration of the king's villages, to which they returned only in 1653 (ibid., p. 127). According to the author:

the Portuguese Restoration, in turn, invigorated the spirits of the contenders, providing them the ideological support that fueled the need for social standards to be reestablished in São Paulo, with the monarch imposing his customary codes,

the natural law and the appropriation of the order that suited the men who had built that portion of the now restored Portuguese kingdom. (Ibid.)

In the second half of the 18th century, following the confiscation of the Jesuits' possessions, the lands of the settlements came to be controlled by the governments of the captaincies, aggravating the amount of disputes over the lands where the indigenous people were settled, lands that were already established since the expulsion of the Jesuits from the captaincy of São Paulo in 1640 (Petrone, 1995, p. 299).

Throughout the 18th and 19th centuries, the indigenous settlements in the province of São Paulo were emptied, due to the expulsion of the indians and the appropriation of their lands by non-indigenous people. Reports of the Legislative Assembly of São Paulo over the decades of the 19th century reported the process of expropriation of lands and the abetment of the legislative authorities regarding the acceptance of the request for the extinction of the eight settlements in the city of São Paulo from 1886 onwards, reaffirmed in 1887, to acquire and sell the land (article 11 of law n. 114 of 9/27/1860, apud Faria, 2015, p. 122).

It should be noted that the constitution of the settlements was configured as part of the process of expropriation of indigenous land – an important instrument for the indigenous communities to organize and reproduce their identity, culture and traditions – for the private appropriation of lands according to the Portuguese model. This expropriation takes place first in defense of the sesmarias, even with the donation of land to constitute the settlements, and then through the various forms of non-indigenous occupation.

Thus, this article aims to bring reflections to the field of history and city studies, taking a critical look at the urbanization processes that are historically claimed by private interests, making indigenous territories become objects of desire for the private appropriation of land.

Therefore, it is extremely important to understand the process of territory loss and confinement of native peoples, for new forms of social organization of these communities emerged through these processes, especially regarding access to natural resources, which removed the minimum conditions of the indigenous way of life, imposing the wage-earning labor to the indigenous people.

This issue must be discussed in a way that allows a more open look at the so-called traditional peoples that leave or recreate their customs and, therefore, are not recognized in the process of land demarcation, understanding this matter as a historical process of accumulation which takes place in numerous Brazilian cities.

Two types of sources are employed as a methodological path: 1) documents and reports from the Public Archives of São Paulo and the National Indian Foundation – Funai, seeking to understand the historical insertion of indigenous peoples in the space that is now urban; 2) an extensive literature review featuring classic and contemporary authors who discuss the expansion of the São Paulo metropolis, as well as its implications for the life and culture of the native peoples of São Paulo.

## The appropriation and expropriation of indigenous lands in the city of São Paulo

When presenting the expropriation in England in the 17th century as an example, Marx describes that, through violent methods, the act of taking (stealing) the land, enclosing it, expelling the resident population to create a landless proletariat and increasing land concentration, large landowners are immediately created, incorporating these lands into capital. This whole process was legitimized by the constitution of private property under capitalist conditions and by the importance of the State, since “they all draw on the power of the State, on the concentrated and organized force of society” (Marx and Engels, n.d., p. 116).

Martins (1980, p. 17) states that expropriation is associated with proletarianization, which conditions and levels the relations and laws of capital, causing the expropriated people to occupy new territories and regain their autonomy through labor. The process of expropriation of the peasants, which Martins refers to,

bears similarities with the one suffered by the Guarani, both in the colonial past and in the 20th century. This also deprived the subject of their lands, taking in some historical moments the form of expulsion or threat/intimidation so that the Guarani could not use their lands. Furthermore, it did not result only

in the immediate exploitation of their workforce. In most cases, when expelled from their lands, the Guarani occupied other lands and, again subjected to the expropriation process, they moved repeatedly, abiding in fragments of their territory. This situation caused an accentuated reduction of their historically occupied lands, forcing them – in another historical moment – to temporarily sell their labor in order to survive. (Apud Faria, 2015, p. 33)

The process of expropriation of indigenous lands began with the formation of settlements in São Paulo, in the 16th century, when colonists and Jesuits appropriated indigenous lands, forcing them to move to other regions. It is worth noting that there is an important distinction between an indian village and a settlement. According to Petrone (1995, p. 105), the first refers to spontaneous groupings, that is, properly indigenous; and the second refers to nuclei of religious origin, created consciously, under an objective intention.

With the establishment of the settlements, mobility was totally annulled as a feature of the indigenous community, increasingly restricted to the few areas not yet occupied by the colonizers (Monteiro, 1994, p. 44). São Paulo de Piratininga, whose origins date back to an indigenous settlement, began the process of expropriation of native lands, in addition to promoting the expulsion and arrest of the indigenous workforce in the state of São Paulo (Faria, 2015, p. 117).

Alfredo (2004) affirms that the establishment of settlements is not limited to the process of “detrribalization”. The expropriation of land from the indigenous people took away from them the basis for their reproduction as such, a structuring element

of their identity, customs and traditions. Amoroso (2015, p. 107) asserts that it was not expected that the Guarani would survive the Empire's settlements in the 19th century and, even if they survived, it was not expected that they would keep their cultural identity, due to the several forced actions of integration proposed by the government and the religious, with the attempt at miscegenation. These actions included catechesis, as well as several strategies of appropriation and transformation of their territory.

At the end of the 18th century, during the government of Morgado de Mateus, some strategies were created to give back indigenous lands, through the demarcation of the settlements. With the end of the pombaline era, at the end of the 18th century, the lieutenant colonel at the time, José Toledo de Arouche Rendon, was promoted to the position of director of the indians, by the governor of the Province of São Paulo, Antonio Manuel de Melo Mendonça. The new director of the indians of the province of São Paulo visited the existing indigenous settlements, examining their archives and also the archives found in the São Paulo City Council. This survey resulted in the report in which Rendon made a series of considerations about the conditions of the existing settlements in the provinces of São Paulo.

In his report, Rendon refers to the decline in the number of indigenous people in the settlements of São Paulo and mentions that it was necessary to correct the mistakes of the past that resulted in the failure to civilize and catechize the Indians. This would happen by reformulating the legislation and eliminating abuses, and with the correction of the executive power that treated indigenous people according to their interests (Berpateli, 2017, p. 270).

After verifying the conditions of the settlements in São Paulo, the lieutenant colonel launched the proposal by which such establishments should be transformed into five parishes. Therefore, in his reports it is stated that the existing chapel in the settlement of São João Batista de Peruíbe should become a branch of Vila da Conceição de Itanhaém; São José would continue as a parish; Escada would become a parish and would have a vicar recommended and paid by the Fazenda Real; Itaquaquecetuba, which had a vicar, would become a branch chapel and would encompass the settlement of São Miguel; Pinheiros was to become a branch chapel of São Paulo; M'Boy would become a district and would encompass the two neighboring settlements, Carapicuíba and Itapeçerica; while Barueri would be elevated to a parish. (Rendon, [1823]1979 apud Berpateli, 2017, pp. 270-271)

The transformation of the settlements into parishes and districts did not work as proposed by Rendon, and these communities underwent few changes in their functioning,

even after the end of the directors proposed by Antonio José de França Horta, in 1811. He adopted the following measures:

- 1) Revoked the positions of directors in the administration of the settlements;
- 2) The indigenous would be subjected to joining the corps of ordinances, they could live wherever they wanted and would become ordinary citizens;
- 3) The use of the expressions "settlements" and "settled indians" would no longer be allowed. (Berpateli, 2017, p. 271)

It is obvious that, with these measures, the captain-general intended to erase all traces of the existence of the settlements and, above all, of the indians who lived there. These, by the way, are strong indications of the deviation through which the lands destined to the indians went.

At the beginning of the 19th century, although they were decadent and almost empty, the indigenous settlements in the city of São Paulo still housed a fair amount of indigenous peoples, whose population is described in Table 1.

Table 1 – Population of São Paulo's settlements in the early 19th century

Settlement	Year	Men	Women	Total
São Miguel	1801	120	155	275
Carapicuíba	1803	84	83	167
Pinheiros	1802	70	90	160
Itaquaquecetuba	1802	107	111	218
Barueri	1802	261	319	580
Embu	1802	125	136	261
Escada	1802	107	102	209
Itapeçerica	1802	146	186	332
Peruíbe	1802	91	109	200
<b>Total</b>		<b>1,111</b>	<b>1,291</b>	<b>2,402</b>

Source: Petrone (1995, p. 353).

In 1836, the settlements had very few indigenous people, according to Petrone (1995, p. 364), as can be seen in Table 2.

According to Tables 1 and 2, in just over thirty years the population of the old settlements reduced drastically, from 2500 people to 700 individuals. During this period, there was an intense dispersion of the indigenous population. One of the explanations found by the local authorities to understand the evident decline of the indigenous population in the province of São Paulo is the miscegenation and the escapes (Berpateli, 2017, p 274).

It must be emphasized that the authorities often used this argument to appropriate the settlements lands, either saying that there would no longer be indigenous people in these settlements or that they would be introduced into the local society. In this case, the natives of the

settlements were classified as mixed races in the villages files. Therefore, this acts made the lands into subject to tenure (Ferreira, 1990; Carneiro da Cunha, 1992). In the letter from Machado de Oliveira, director of the Indians at the time, which was sent to the presidency of the province of São Paulo, the intention to disrupt indigenous settlements was noted:

[...] since the descendants of the indians of the primitive settlement are scattered over several districts, and already very confused in the common mass of the population [...] as these villages were [illegible] granted land for culture (the villages of S. Miguel and Pinheiros had six leagues each merged into a single sesmaria, [illegible] their founder gave them land, and Peruybehad one square league, by will of the Charter of November 23, 17.

José Joaquim Machado de Oliveira. (Public Archives of the State of São Paulo. *Carta*, 1854).

Table 2 – Indigenous population of the former São Paulo’s settlements in 1836

Settlement	Population
São Miguel	–
Itaquaquecetuba	–
Barueri	131
Itapecerica	128
Pinheiros	62
Escada	–
Peruíbe	–
Carapicuíba e Embu	381
Total	702

Source: Petrone (1995, p. 364).

It should be noted that the constitution of the settlements was configured as part of the process of expropriation of indigenous territories for their private appropriation. The lands belonged to the indigenous communities and were important for their organization and reproduction of their identity, culture and traditions. This expropriation first takes place with the sesmarias, even with the donation of land to create the settlements, and then through the various forms of non-indigenous occupation.

In view of the expropriation and fragmentation of indigenous lands that began with the formation of colonial cities, it can be seen that these mechanisms that deprive the subjects of their lands are still present in contemporary capitalist cities. This process of expulsion of the indians and expropriation of their lands has its specificities according to each place and historical moment (Faria, 2015, p. 32).

Thus, the indigenous lands that are historically pleaded by private interests end up being the object of desire for the private appropriation of land. In the city of São Paulo, this happens in both rural and urban areas, and its origin is linked to the entire process of occupation and appropriation of space. In the clash interests of those who dispute them, the lands previously belonging to indigenous peoples acquire the sense of commodities in the hands of the State and the private sector.

Nevertheless, this process recreated the indigenous living condition. They continued to live in family groups in constant flight into the remaining forest and/or became workers in the lands of non-indigenous people, including

urban spaces. Many started to fight again for part of their lands, in defense of fragments of their territory (Faria, 2015, p. 122).

## The process of urbanization and metropolization of the city of São Paulo

At the beginning of the 19th century, the city of São Paulo was extremely modest when compared to other cities of the time. The dimension of the city can be presumed by looking at the population of its parishes, which in total comprised 9,291 inhabitants in 1836 and 19,347 in 1874, according to Müller's study of the statistical table of the province of São Paulo (1923, pp. 169-170).

Müller (1923 apud Matos, 1955, p. 96) registered the presence of 21,933 inhabitants in the province of São Paulo in 1836. However, it should be noted that, at the time, only three out of the 10 parishes corresponded to the urban center: Sé, Santa Efigênia and Brás, which comprised a total of 9,391 inhabitants, that is, less than half of the census population (Table 2).

Old geographic plants portray the reduced size of the city of São Paulo in 1810, showing that the urban part was restricted to the Tamanduateí-Anhangabaú interfluvium. The São João, Sete de Abril, Consolação, Santo Amaro and Glória streets (Figure 2) formed axes of urbanization that extended through the city in some directions, although they did not reach great distances. Brás was no more than a developing neighborhood, separated from the

city by the Tamanduateí floodplain. In 1881, it is possible to observe a certain development of the current neighborhoods of Santa Efigênia, Luz and Liberdade and of the current downtown area (Figure 2) (Langenbuch, 1968, p. 9).

In the 19th century, the outskirts of the city of São Paulo had many farms that belonged to people residing in São Paulo, and their main purpose was agricultural and residential. Agricultural production was quite varied on the outskirts of the city, although it was in a very modest position when compared to other municipalities in the province. Saint-Hilaire, when describing the agricultural production in the city of São Paulo, states:

The district of São Paulo is considered to be one of the least fertile in the province, however, it produces rice, beans, corn and manioc flour with more and less abundance. It also produces tea, little coffee, a small amount of cotton and tobacco, many vegetables and fruits, sugar cane brandy; cattle, pigs, mules, sheep and especially horses are raised. Banana trees and sugar cane do not grow well, due to the elevation of the ground and the low intensity of the average heat. (Apud Langenbuch, 1968, p. 16)

The agricultural occupation ended up taking on great dimensions. Commercial agriculture for export, which started with the exploitation of sugar cane and, later, with coffee, developed only in urban limits. The subsistence culture was predominant and supplied the city of São Paulo, thus assuming big importance. Langenbuch named the latter agricultural perimeter the "caipira belt":

The "caipira belt", located after the farms, was characterized by the subsistence culture and the extractive

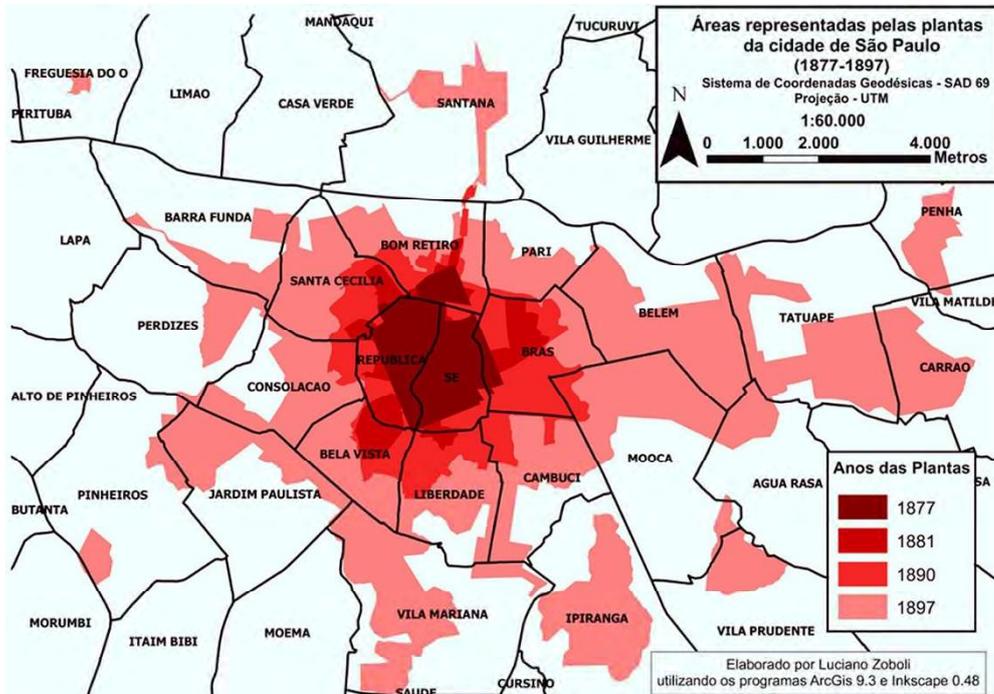
agricultural production (firewood, timber, ashlar stones and ceramic products) and artisanal production (clay objects) destined to supply São Paulo. Some of the sites in this land strip are sought after by the population of São Paulo for recreational and religious purposes. Establishments, installations and circulation activities are quite numerous in the "caipira belt". These are caused by the city of São Paulo, resulting in a high density of roads and circulation in its surroundings. The organization of this belt does not revolve around São Paulo, unlike the one before, due to the significant importance of subsistence culture, the extensive uncultivated areas and the relative polarizing role played by some villages located there. However, the activities for supplying the capital, as well as the aforementioned religious and recreational function, were evidently organized around the city. (Ibid., p. 76)

The main roads in the province converged towards São Paulo, thus causing a confluence of traffic in the city and affecting its surroundings. There was a concentration of circulation due to the export products coming from the inland and heading to the port of Santos.

The great growth of São Paulo, at the end of the 19th century, induced a wide urban expansion over the rural areas, which became part of the city, originating new neighborhoods from the belt of farms.

Regarding the industry, by the end of the 19th century, São Paulo already had several important industrial establishments, stimulated by the railroad, which showed a tendency to attract industries to its margins. Initially, these industries were established

Figure 2 – Areas represented by the plants of the city of São Paulo (1877-1897)



Source: Oliva et al. (2016, p. 148).

in the developing neighborhoods around the farm belt, even though they were still in the process of urbanization. According to Langenbuch, in 1880

the Anhaia spinning and weaving mill already existed in Bom Retiro, as well as the Sant'Anna weaving mill, in Brás, which manufactured burlap sacks for agricultural products and had a railroad detour to ship the merchandise to the inland. Farther away, in Água Branca, the Antártica Company — also favored by a railroad detour — produced ice and had "also started to produce a good beer, recommended by the medical authorities and which is in great demand. In the aforementioned

year of 1890, the Bavária brewery was inaugurated, "built in the Moóca neighborhood, on the margins of the important Ingleza railroad". From its facilities, later acquired by "Antarctica", originated the current establishment of this company. There was also the other great brewery of our days, "Brahma", founded in 1886 (under the name "Fábrica de Cervejas Guanabara") in the same place where it is located until today, in Vila Mariana. In this distant suburb, where there were only a few houses, there was also a match factory and, nearby, the new slaughterhouse, well located outside the city, due to the repulsive nature of this industrial branch. (Ibid., pp. 80-81)

Regarding the railroads, the emergence of the Santos-Jundiaí Railroad (EFSJ) connected the inland to the coast from Luz Station and, later, integrated several railroads (among them the Northern Railroad – EFN). At the end of the 19th century this railroad line was renamed to Central do Brasil Railroad (EFCB), which connected the city of São Paulo to the capital at the time, Rio de Janeiro, departing from the Brás Station. Crossing the eastern part of the town, the railroad contributed to the city's development and provided the population growth in its suburbs (Azevedo, 1945; Prado Jr, 1989).

The construction of the Central do Brasil Railroad “discovered” the suburbs to the east of the central region of the city, considered until then as large uninhabited areas, disregarded by official history. These areas were gradually discovered and went from remote and unoccupied to urban centers along the railroad. That is how the parishes of Penha, Itaquera and Lajeado “arose” or were populated, as well as the current municipalities of Poá, Ferraz de Vasconcellos, Suzano and Mogi das Cruzes (Azevedo, 1945), which bordered the Central do Brasil Railroad.

According to Langenbuch (1968, pp. 83-84), the extremely rapid and diffuse growth of the city in the late 19th and early 20th centuries is due to two factors:

On the one hand, the process caused a real estate speculation, which was largely based on the certainty that the land was guaranteed to increase in value due to urban growth. Real estate speculation, in turn, always leads to the acquisition of plots of land for profit purposes only, which consequently leaves the land unoccupied. On the other hand, due to the astonishing

growth of the city, the buyer of plots (even far ones), was aware that the city would not take long to expand into those areas.

From 1900 on, the diffuse and interrupted expansion of urban space was facilitated by the electric tramway, whose first line was installed that year, and that quickly expanded, having completely replaced the donkey-pulled carts by 1905. The “Light & Power” concessionaire did not hesitate to extend its lines to the main neighborhoods among the most isolated ones, crossing large areas that had not yet been urbanized and that, for some time, could not guarantee neighboring transportation.

The 19th century and the first years of the 20th century ensured great territorial and demographic expansions, accelerating the reorganization of space and large urbanistic investments. The incorporation of the farm belt occurred through a diffuse urban expansion, creating isolated neighborhoods. Important colonial nuclei were created with the arrival of immigrants, with the intention of increasing in value the outskirts of the city. The railroad works as an instrument for the reorganization of the São Paulo space, creating villages and neighborhoods in its surroundings. However, the metropolization of the São Paulo outskirts had not yet begun in this period, what is verified in the period after 1915.

The process of metropolization of the city of São Paulo started in the first half of the 20th century, characterized by a diversified expansion. According to Langenbuch (1968, p. 2,3) “expansion by agglutination, the most common process of horizontal growth of cities, is joined by expansion by unfolding,

which produces a proliferation of small nuclei". Another characteristic is the imprecision of the metropolis' outer limits, since the boundaries did not encompass only the urbanized areas, but fragments with close functional links, that is, the non-urbanized surroundings that are also part of the metropolis and are structured by it (Langenbuch, 1968, pp. 2-3).

In this sense, the capitalist metropolis expresses itself in several concentration processes. Expropriation, urbanization and infrastructure works for the maintenance of the metropolis are among these processes. The infrastructure works carried out throughout the 20th and 21st centuries as a result of the process of expansion and metropolization of the city, such as dams, highways, railroads and power lines, induced the expropriation of indigenous lands, as well as lands from the poorest, reducing the territory occupied by them. In this sense, the construction of the Billings Dam, the Sorocaba Railroad and power lines in the south region stand out, as well as the construction of the Bandeirantes and Anhanguera highways in the northwest of the city of São Paulo (Faria, 2015, p. 75).

The construction of the Billings dam, built in the beginning of the 20th century, led to a flooding of the lands in the region that includes the city of São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Ribeirão Pires and Rio Grande da Serra, lands that were occupied by the Guarani. The construction of the company not only resulted in the loss of territory for the Guarani people, but also of their food, since one of their main source of food was fishing, which was made scarce by the damage caused by pollution resulting from the growth of the metropolis and the dumping of waste directly into the reservoir (ibid.).

The old Sorocaba Railroad, built in 1937, whose route connected the plateau and the coast, cut through the lands occupied by indigenous people, relying on the recruitment of indigenous labor during its construction (Pimentel, Pierri and Bellenzani, 2010, p. 92). In addition to invading indigenous lands, the railroad crossing also brought about the occupation of its surroundings, which restricted and expropriated native lands, also impacting their way of life.

The works to install the Itaberá-Tijuco Preto I, II, and III transmission lines in the late 1980s, as well as the Anhanguera highway in 1948 and the Bandeirantes highway in 1978, had an even greater impact on the living conditions of the native population living there. The transmission lines caused deforestation and forest fragmentation, affecting mainly the Guarani Mbya of the Barragem and Krukutu villages, a community located in the south of the city of São Paulo (Ladeira, 2000). The Bandeirantes and Anhanguera highways made inaccessible the indigenous lands of the Guarani, a community located in the northwest of the city of São Paulo, by causing the disappearance of animals native to the region, thus affecting the hunting and fishing of this population (Faria, 2025, p. 77).

The expropriation of indigenous lands, since the beginning of the foundation of the city of São Paulo, allows us to understand the roots of the peripheralization of this population, thrown out of the limits imposed by the growth of the city, therefore, of the urban environment. Pereira (2006, p. 24) points out:

The center-periphery model as an explanation of the city, a dual vision of urbanization in which an organized

production of space – modern and industrial – was opposed to another space, where to the disorganized appropriation of land was added the precarious construction of their own homes by workers. According to this interpretation, their location in the city followed the flow of real estate interests, and a large part of the city's growth problems was due to this disorderly and peripheral horizontal expansion of the São Paulo metropolis which, according to urban planners, was extremely fast and occurred without any planning.

According to Faria (2015, p. 81), peripheralization can be understood initially as the process of transforming rural lands into urban ones, by means of their fragmentation. Rural private property, when transformed into urban property, was intended for housing.

In addition to the infrastructure works, the process of urbanization and expansion in the city of São Paulo restricted and took over the lands of the Guarani. The urbanization process in the metropolis of São Paulo was oriented by the burst of the city into large peripheries, in a deeply unequal industrialization model, creating and perpetuating spatial inequality. It created a periphery characterized by little work added to the land, allowing its sale at low prices and the concentration of a mass of workers in areas with no facilities and with precarious housing. Thus, metropolization produces an urban fabric that proliferates, in most cases, through peripheralization (Carlos, 2009). Coupled with spatial exclusion and social segregation, this process makes it difficult for some groups to access quality public services (Silva, 2007, p. 4).

With regard to the lands of indigenous peoples, there is increasing pressure on their territories, which impacts the way of life of

indigenous communities. This entire process results in the enclosure and confinement of this population, who live daily with direct and indirect expulsion from their lands, many of which have not yet been demarcated (Faria, 2015 p. 79).

The indigenous peoples can be visualized in this scenario, looking at the city as a space of multiple relationships and territories. The 2010 IBGE (Brazilian National Institute of Geography and Statistics) Census (IBGE, 2012) shows a population of 896,9 thousand indigenous people belonging to 305 ethnic groups and speaking 274 languages, living in diverse urban and rural realities. It is noteworthy that, among 896,900 indigenous people, 327,800 live in urban areas, or 36% of this total. Of these, only 8% are in already demarcated indigenous lands (Lourenção, Silva and Guirau, 2013, p. 86).

Thus, 327,800 indigenous people live in urban areas and 92% live outside their indigenous lands of origin, totaling 298,800 indigenous people. Also according to the 2010 Demographic Census, there are more than 12,900 indigenous people from more than 52 ethnicities<sup>2</sup> inhabiting the greater São Paulo area, making it the fourth municipality in self-declared indigenous population (IBGE, 2012).

In São Paulo, in 1991, there were about 4,690 indigenous people, which increased to 18,692 in 2000 and 12,977 in 2010. The city is the fourth municipality with the largest registered indigenous population living in the territory. IBGE makes a distinction for indigenous people who inhabit regularized lands, that is, those who live in villages in the process of demarcation, and those who have been displaced and live in the periphery of the metropolis (Faria 2015, p. 212). According

to data from the Special Secretariat for Indigenous Health (Sesai), the federal agency responsible for indigenous health policies,

in 2012 there were 2,702 registered indigenous people in the city of São Paulo. Of those, 1,401 are Guarani, 1,021 Pankararu, 137 Pankarare and the rest are subdivided into 14 different ethnicities. The Guarani were distributed in the following indigenous lands (TI): TI Jaraguá (Tekoa Ytu and Tekoa Pyau), with 581 indigenous people occupying approximately 3 hectares; TI Tenondé Porã (Barragem), with 26 hectares and 606 indigenous people; and TI Krukutu, with the same area and 218 indigenous people. In 2013, the period of the last available data, SESAI altered the policy of information disclosure and counted 1,422 indigenous people in São Paulo, living only in the three regularized Indigenous Lands: 625 in TI Tenondé Porã; 232 in TI Krukutu; and 565 in TI Jaraguá (Tekoa Ytu). Thus, the agency disregarded the five other existing Guarani villages in São Paulo, although it added the population up only in the three regularized TIs. (Apud Faria, 2015, p. 213)

Even though they were made invisible, there are two situations regarding these indigenous peoples: three Guarani villages located in the south (TI Tenondé Porã) and northwest (TI Jaraguá) of the city; and a large indigenous population distributed over several neighborhoods of the greater São Paulo area, constituted by families who migrated from their homelands from various regions of the country. With 1.7 hectares, this land is currently the smallest indigenous land in Brazil and has been demanding its re-demarcation process.

The changes, expropriations and interventions suffered by the indigenous people over time can be seen in the statements

of Pedro Macena and cacique Jandira in the identification and delimitation reports of the indigenous land Jaraguá issued by Funai, which highlight the changes in the space and the way of life:

In *Tenondé* [tekoa Tenondé Porã, in the southern part of the city of São Paulo], I lived and grew up there. At the time, between 1972 and 1980, the village was very bushy, there was no green area, in those farms, houses, plots, there was nothing, almost anything. There was only the little road, because in the village there is the little church, the only little house that existed was that little church, which still exists there, and there was a little dirt road that goes all the way to the dam [...]. That asphalt road was a cart road, at the time there was no one, there was nothing there. So on that side there was bush, on the dam's side it was all bush, real bush. So much so that when we were children, we used to go hunting there, we would hunt, catch passion fruit, we would make traps on the side of the dam because it was all bush, real bush. [...] The little road to the Colony we only saw on the weekend, one car or another, because the fishermen went fishing in the reservoir. At that time the water was very clean, very clear, you could even see the fish in the bottom of the water, we played, we swam, so I lived there at that time. At that time, there were not many *jurudá* [non-indigenous people] living there, once in a while people found their way, took the road and at the end they saw the village and said: "Oh, this is the village, we've come to fish, can we leave the car there?", so they left it in the village, but people went anyway, without knowing it, sometimes we would find a car and without warning they were there. Then they fished there, until 1987, 1988, then people started to come, to have farms there, they started to create farms, they

started to build lots. Then they started to pave the road to Colony, and people started to go there, they started building farms, houses and people started arriving. Then they started to fix the road from the Colony to the Dam, they started to fix the road, to throw gravel, then they started to build farms, small farms, plots on the upper side, then it grew to the way it is today [...]. Then a lot of things changed, and changed a lot, on the upper side, then it grew to the way it is today. [...] Then it changed and changed a lot. (Pimentel, Pierri and Bellenzani, 2012, pp. 141-142)

When we got here (Jaraguá) there was a lot of bushes. This water here [from Ribeirão das Lavras] used to be clean and now it's all dirty, sewage pouring into it. There, where the wood is now, we used to hunt wild pigs. There were a lot of bushes, there weren't many *jurua*, so we walked through the woods. And then we stayed here for a long time, people from the surroundings started arriving. (Pimentel et al., 2013, p. 119).

It can be noted that the changes described by the Guarani include deforestation, the pollution of rivers and bodies of water and especially the occupation of their lands, resulting in their expropriation. Therefore, there is an increasing pressure on indigenous lands, which radically modifies their way of life and their relationship with the territory and the environment, often resulting from the enclosure and expulsion from their territories. Because their lands are not properly regularized and demarcated, the indigenous peoples do not have full possession of them, leading them to a constant peripheralization.

## Conclusions

Indigenous rights in Brazil have been historically violated. During the colonial period, the Indians were treated as incapable of living without the mediation of the colonizer. The process of occupation of Brazilian territory and the study of the historical growth of the city of São Paulo show the seizure of indigenous lands and the disruption of their ways of life, leading them to a continuous process of peripheralization. Whether by expulsion, enclosure or confinement in territories that do not guarantee the physical or cultural survival of native peoples, the capitalist exploitation policy consists in eliminating native ethnic groups from the social body in order to give way to the perverse logic of the market. The history of violence against indigenous peoples in the city of São Paulo since its colonization is still evident in the daily lives of indigenous peoples. As an example, news dated September 2017 showed a new attempt to expropriate indigenous people by the government of the State of São Paulo, with a writ of mandamus in the Supreme Court of Justice (STJ) against the declaratory ordinance of the TI Jaraguá (decree n. 581/2015) that aims to re-demarcate its territory – from 1.7 hectares to 532 hectares –, which is currently considered the smallest indigenous land in the country. The writ of mandamus was motivated by the overlapping of the indigenous community in the Jaraguá State Park. The government claims that such overlapping

“weakens the protection of the territory due to the consolidation of urbanization around the protected natural areas” and, therefore, “does not fit as a real strategy to benefit indigenous cultural reproduction”.<sup>3</sup>

The destructuring of indigenous territories, as can be seen in the aforementioned news, in most cases has

been shaped by public authorities in favor of the development and urbanization of urban spaces, making the territories and the access to services and public policies related to native peoples increasingly peripheral. This ensures the continuity of the project of extermination and exclusion of indigenous peoples that has been going on throughout history.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-0239-9233>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, São José dos Campos, SP/Brasil.  
robs\_pjsjc@hotmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-2968-9342>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
valzanetti.zanetti@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-8234-4266>**

Universidade do Vale do Paraíba, Faculdade Educação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP/Brasil.  
papali@univap.br

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Gabriela Gandolfo da Silva, g.gabrielasilva@hotmail.com

## Notes

(1) The original spelling was kept.

(2) They are: Aranã, Atikum, Baniwa, Cinta Larga, Fulni-ô, Geripankó, Guajajara, Guarani Kaiowá, Guarani Mby'a, Guarani Nhamdeva, Kaimbé, Kaingang, Kalapalo, Kambiwá, Kamayurá, Kanela, Kantaruré, Kapinawá, Karajá, Kariri, Kariri – Xocó, Katokim, Kaxinawá, Kayabi, Kayapó, Krenak, La Klãnõ, Macuxi, Munduruku, Mura, Nhambiquara, Pankará, Pankararé, Pankararu, Pataxó, Pataxó Hã Hã Hãe, Potiguara, Puri, Tapeba, Terena, Ticuna, Tremembé, Truká, Tukano, Tuxá, Tuyuka, Wassu Cocal, Xavante, Xerente, Xukuru de Ororubá (Pesqueira - Pernambuco), Xukuru – Kariri, Yanomami. Source: Table of ethnicities of the greater São Paulo area – “Índios na Cidade” Project – NGO Opção Brasil. Available at: <http://projetoindiosnacidade.blogspot.com/2009/08/tabela-das-etnias-da-grande-sao-paulo.html>. Access on: 20 Jun 2018.

(3) Available at: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/237441559/andamento-do-processo-n-2015-0246077-2-mandado-de-seguranca-30-09-2015-do-stj>. Access on: 10 Dez 2018.

## References

- ABREU, M. de A. (2011). A apropriação do território no Brasil Colonial. *Revista Cidades*. Presidente Prudente, Grupo de Estudos Urbanos, v. 8, n. 14, pp. 539-568.
- ALFREDO, A. (2004). *Índio, questão de majestade: a problemática indígena e a contração agrária/urbana na ocupação produtiva do Planalto Paulista no século XVIII*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- AMOROSO, M. (2015). Descontinuidades indigenistas e espaços vividos dos Guarani. *Revista de Antropologia*, v. 58, n. 1, pp. 105-148.
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1854). *Carta de José Joaquim Machado de Oliveira a José Antonio Saraiva, presidente da Província de São Paulo, s.n.*
- AZEVEDO, A. de (1945). *Subúrbios orientais de São Paulo*. São Paulo, Editora São Paulo AS.
- BERTAPELI, V. (2017). A miscigenação como negação do outro: os “Índios Aldeados” e o fim dos aldeamentos paulistas. *História e Cultura*, v. 6, n. 1, pp. 262-288.
- BRITO, M. S. (2006). *Modernização e tradição: urbanização, propriedade da terra e crédito hipotecário em São Paulo, na segunda metade do século XIX*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CALLEFI, P. (2003). “O que é ser índio hoje?”. A questão indígena na América Latina/ Brasil no início do Século XXI. *Diálogos Latinoamericanos*, n. 7. Aarhus (Dinamarca), Universidade de Aarhus.
- CARLOS, A. F. (2009). A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 23, n. 66, pp. 313-316. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142009000200021](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200021)>. Acesso em: 15 jul 2017.
- CARNEIRO DA CUNHA, M. (1992). *Legislação Indigenista no século XIX*. São Paulo, Edusp, Comissão Pró-Índio de São Paulo.
- COSTA, E. V. da (1998). *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo, Unesp.
- FARIA, C. S. de (2015). *A luta Guarani pela terra na metrópole paulistana: contradições entre a propriedade privada capitalista e a apropriação indígena*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FERREIRA, M. T. C. R. (1990). *Os aldeamentos indígenas paulistas no fim do período colonial*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- GLEZER, R. (1992). *“Chão de Terra”: um estudo sobre São Paulo colonial*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- IBGE (2012). Censo demográfico 2010: características gerais dos indígenas. Resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE.

- LADEIRA, M. I. (2000). Comunidade Guarani da Barragem e do Krukutu e a linha de transmissão de 750 kv Itaberá-Tijuco Preto III. Relatório de interferências. São Paulo. Disponível em: [http://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/guarani\\_krukutu.pdf](http://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/guarani_krukutu.pdf). Acesso em: 20 jul 2018.
- LANGENBUCH, J. R. (1968). *A estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana*. Rio de Janeiro, Fundação IBGE.
- LIMA, S. C. S. (2006). *Rebeldia no planalto: a expulsão dos padres jesuítas da vila de São Paulo de Piratininga no contexto da restauração (1627-1655)*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.
- LOURENÇÃO, A. M. R.; SILVA, C. R.; GUIRAU, K. M. (2013). "A São Paulo dos Índigenas". In: *A cidade como local de afirmação dos direitos indígenas*. São Paulo, Comissão Pró-Índio de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.
- LUGON, C. (2010). *A República Guarani*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARTINS, J. de S. (1980). *Expropriação e violência: a questão política no campo*. São Paulo, Hucitec.
- MARX, K.; ENGELS, F. (s.d.). *Acerca del colonialismo (artículos e cartas)*. Moscou, Progreso.
- MATOS, O. N. de (1955). A cidade de São Paulo no século XIX. *Revista de História*, v. 10, n. 21-22, pp. 89-125.
- MONTEIRO, J. M. (1984). "Vida e morte do índio: São Paulo colonial". In: VV. AA. *Índios no Estado de São Paulo: resistência e transfiguração*. São Paulo, Yankatu, pp. 21-28.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Negros da Terra: índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. São Paulo, Companhia das Letras.
- MÜLLER, D. P. (1923). *Ensaio d'um quadro estatístico da província de São Paulo: ordenado pelas leis provinciais de 11 de abril de 1836 e 10 de março de 1837*. São Paulo, Typografia Costa Silveira.
- OLIVA, J. T. et al. (2016). Cartografia digital geo-histórica: mobilidade urbana de São Paulo de 1877 a 1930. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 64, pp. 131-166.
- OLIVEIRA, A. U. (org.) (2006). *Geografias das metrópoles*. São Paulo, Contexto.
- PEREIRA, P. C. X. (2006). "A reestruturação imobiliária em São Paulo como chave para o desvendamento da metrópole atual". In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de (orgs.). *Geografias das metrópoles*. São Paulo, Contexto.
- PETRONE, P. (1995). *Aldeamentos paulistas*. São Paulo, Edusp.
- PIMENTEL, S. K.; PIERRI, D. C.; BELLENZANI, M. L. R. (2010). *Relatório de identificação e delimitação da Terra Indígena Tenondé Porã*. Brasília, CGID/DPT/Funai.
- PIMENTEL, S. K. et al. (2013). *Relatório de identificação e delimitação da Terra Indígena Jaraguá*. Brasília, CGID/DPT/Funai.
- PRADO JR, C. (1989). *A cidade de São Paulo*. São Paulo, Brasiliense.
- RIO DE JANEIRO (1954). Alvará-Régio de 21/8/1587: Para que aos índios que descem do sertão se dessem terras para suas aldeias junto às fazendas e sesmarias para suas lavouras. Documentos para a História do Açúcar, v. 1. Legislação, Rio de Janeiro, Instituto do Açúcar e do Alcool, Serviço Especial de Documentação Histórica, pp. 321-322.

- SCARLATO, F. C. (2000). "População e urbanização brasileira". In: ROSS, J. L. S. (org.). *Geografia do Brasil*. São Paulo, Edusp.
- SERRA, C. A. T. (2003). Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. *Revista de Comunicação, Cultura e Política*. Rio de Janeiro, PUC, v. 4, n. 7, pp. 231-238.
- SILVA, K. de O. (2007). A periferização causada pela desigual urbanização brasileira. *Revista Urutáguá*, v. 11, pp. 1-8.
- SILVA, M. I. da (2013). Expansão capitalista e reprodução social: uma contribuição teórica acerca da questão camponesa. In: I SIMPÓSIO BAIANO DE GEOGRAFIA AGRÁRIA E XI SEMANA DE GEOGRAFIA DA UESB. *Anais...* Vitória da Conquista.
- SIMONI, L. N. (2009). A Planta da Cidade de São Paulo de 1897: uma cartografia da cidade existente ou da cidade futura? In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 3, Ouro Preto. *Anais...* Ouro Preto, UFMG. Disponível em: <[https://www.ufmg.br/rededemuseum/crch/simoni\\_a-planta-da-cidade-de-sao-paulo-de-1897.pdf](https://www.ufmg.br/rededemuseum/crch/simoni_a-planta-da-cidade-de-sao-paulo-de-1897.pdf)>. Acesso em: 29 nov 2017.
- SMITH, R. (1990). *Propriedade da Terra & Transição. Estudo da Formação da Propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo, Brasiliense.
- SPOSITO, M. E. B. (2004). Capitalismo e urbanização. *Contexto*. São Paulo, pp. 50-60. Coleção Repensando a Geografia.

Received: January 30, 2019

Approved: June 16, 2020



# Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana: o viaduto central em Brasília

Urban Infrastructure Requalification Index:  
the central viaduct in Brasília

Stefano Galimi [I]  
Márcio Augusto Roma Buzar [II]  
João da Costa Pantoja [III]

## Resumo

Memórias e o orgulho do passado relacionados a locais culturais, muitas vezes proporcionados pela própria infraestrutura urbana, são recursos para o desenvolvimento urbano e de identidade regional, que podem ser recriados, interpretados e re-funcionalizados para atender às gerações atuais e futuras. Para tanto, este trabalho utiliza um modelo de intervenção de retrofit urbano na área central de Brasília, representado pelo viaduto da Galeria dos Estados, principal artéria viária da capital. A metodologia adotada para a classificação da infraestrutura urbana segundo o Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana (IRU) considera um modelo multicritério baseado em três parâmetros: estrutural, ambiental e espacial. Os dados obtidos apontam para a viabilidade de implementação desses parâmetros na avaliação das infraestruturas existentes, conectores das cidades contemporâneas.

**Palavras-chave:** índice de requalificação da infraestrutura urbana; retrofit urbano; infraestrutura viária; obras de arte especiais; conservação do patrimônio moderno.

## Abstract

*Memories and pride of the past related to cultural places, often provided by the urban infrastructure itself, are resources for urban development and regional identity, which can be recreated, interpreted and re-functionalized to suit current and future generations. This work uses an urban retrofit intervention model in the central area of Brasília, represented by the Galeria dos Estados viaduct, the capital's main arterial road. The methodology adopted for the classification of urban infrastructure according to the Urban Infrastructure Requalification Index (IRU) considers a multi-criteria model based on three parameters: structural, environmental and spatial. The data point to the feasibility of implementing these parameters in the assessment of existing infrastructure, connectors of contemporary cities.*

**Keywords:** urban infrastructure requalification index, urban retrofit, road infrastructure, bridges, conservation of modern heritage.



## Introdução

A transformação do ambiente construído ao longo dos séculos e seu comportamento simbiótico com o ser humano são temas intrinsecamente relacionados à arquitetura que envolve mudanças de ordem social, econômica e cultural.

Com a observação do cenário das intervenções urbanas nas infraestruturas rodoviárias, nos últimos anos, percebe-se que a necessidade de efetuar a requalificação de uma obra de arte especial, seja ponte ou viaduto, tem sido, em grande parte, induzida por fatores de escassez de manutenção que, por sua vez, geram uma situação de precariedade dos espaços urbanos limítrofes. Esse fator de urgência foi acompanhado pela necessidade, cada vez mais importante, de reconstrução ou re-funcionalização do patrimônio existente que sofreu ou passou por alguma situação de deterioração, mais ou menos grave.

Diante desse contexto, o retrofit urbano, utilizado como instrumento de revitalização das cidades, é capaz de trazer melhorias consideráveis à sociedade, que usufrui das áreas urbanas não apenas para se deslocar, mas também por motivos de lazer e de diversão. Esse tipo de intervenção fundamenta as prerrogativas para reutilização de estruturas históricas, como centros de renovação cultural, incubadoras de capital social e áreas experimentais para novos desenvolvimentos urbanos.

Este trabalho salienta e desenvolve argumentos acerca da necessidade de traçar diretrizes de ação no patrimônio construído em áreas tombadas, a partir de uma abordagem integrada que abranja fenômenos sociais, culturais, ambientais e econômicos. Portanto,

torna-se necessário refinar as técnicas de análise para intervenção nas obras tombadas em relação ao seu impacto na sociedade atual.

As obras modernistas estão envelhecendo, em particular aquelas que empregam a própria estrutura para cumprir a destinação final de uso à qual foram destinadas. As pontes e viadutos, também conhecidos como Obras de Arte Especiais (OAEs), constituem os elementos indispensáveis para a conexão dos bairros de uma cidade e das relações entre as pessoas, acesso a saúde, cultura e transporte, entre outros. A precariedade estrutural e física de uma infraestrutura urbana determina uma grave criticidade para as cidades contemporâneas, em termos tanto de insegurança social, levando à degradação das áreas urbanas, quanto de ingentes danos econômicos para a sociedade.

Na configuração espacial e morfológica das suas principais vias, os antigos romanos designaram dois eixos perpendiculares: o *cardo*, indo de norte a sul, e o *decumanus*, indo de leste a oeste (Mumford, 1961 apud Freire, 2017).

De forma análoga, a implantação de toda a infraestrutura urbana do Plano Piloto da cidade de Brasília articula-se em dois eixos principais que se cruzam em ângulo reto. O eixo monumental desce para o lago Paranoá, enquanto o eixo rodoviário cruza a cidade inteira de norte a sul. A partir desses dois traçados principais, a cidade de Brasília expandiu-se e desenvolveu o seu traçado urbanístico (Galimi et al., 2020, p. 142).

Devido às circunstâncias vividas na capital federal do Brasil e no panorama internacional, nos últimos tempos, as questões sobre retrofit, manutenção e preservação do

patrimônio arquitetônico devem começar por uma contextualização teórica, para que se possa vislumbrar a tomada de decisões práticas. O modelo apresentado, que parte da premissa do desabamento estrutural parcial do viaduto sobre a Galeria dos Estados, representa um firme ponto de partida para as operações de manutenção do patrimônio infraestrutural da capital brasileira, sendo a via principal do Plano Piloto. Juntamente às considerações sobre o valor de autenticidade e integridade da obra concebida pelo arquiteto Lúcio Costa, foi realizada uma análise sobre o desempenho estrutural do viaduto antes e depois do retrofit, suas mudanças morfológicas, processo de intervenção e tomada de decisão após ruína. Embora a prioridade de proteger o patrimônio cultural seja amplamente reconhecida pela sociedade, a disponibilidade de recursos financeiros, muitas vezes, é insuficiente ou limitada. Portanto, é fundamental usar os recursos disponíveis da forma mais eficiente possível, avaliando maneiras de reduzir a carga financeira das obras de retrofit urbano para os cofres públicos e de aumentar a durabilidade do patrimônio infraestrutural moderno.

## O retrofit urbano

O retrofit urbano é uma prática de intervenção na escala da cidade, apta a requalificar e re-funcionalizar uma determinada área e seus equipamentos urbanos, a fim de melhorar a qualidade de vida das pessoas que usufruem dos espaços públicos. Portanto, esse conceito não se qualifica apenas como uma reforma, mas como uma substituição de elementos que se tornaram obsoletos ao longo do tempo

(Negreiros, 2018). No caso da infraestrutura urbana, analisada como propulsor da virtuosidade das conexões viárias das cidades, precisamos buscar alguns parâmetros que sejam eficazes para entendermos como buscar a conservação do patrimônio moderno e sua consequente durabilidade.

A requalificação urbana das cidades, premissa fundamental para o crescimento econômico e social de um país, deve partir do conhecimento da infraestrutura urbana existente para embasar as intervenções necessárias a serem implementadas. De acordo com Newton (2013 apud Negreiros, 2017, p. 7), entre os temas mais críticos em âmbito urbano, o envelhecimento dos subsistemas da infraestrutura das cidades representa um problema complexo, ainda mais quando se trata de cidades tombadas.

Observando o cenário dos últimos anos, acerca das intervenções urbanas nas infraestruturas rodoviárias, a necessidade de efetuar a requalificação estrutural de uma obra de arte especial, seja ela uma ponte ou viaduto, tem sido em grande parte induzida por fatores de escassez de manutenção que, por sua vez, geraram uma situação de precariedade dos espaços urbanos limítrofes. Essa urgência foi acompanhada pela necessidade, cada vez mais expressiva, de reconstruir ou re-funcionalizar o patrimônio existente que sofreu ou passou por uma situação de deterioração mais ou menos grave.

No Brasil, há um déficit em estratégias voltadas para a conservação de obras públicas, deixando grande parte das obras de arte especiais em situações estruturais e funcionais precárias, gerando riscos aos usuários e prejuízo ao setor econômico nacional (Vitório, 2005). De acordo com D'Ayala et al. (1997 apud

Ferreira et al., 2013), a estimativa das perdas econômicas e financeiras desempenha um papel fundamental na implementação do planejamento urbano e das estratégias de retrofit, permitindo que os custos sejam reduzidos, alinhando a segurança dos usuários.

No caso da cidade de Brasília, as intervenções sobre o patrimônio infraestrutural material, a capacidade de manter a proporção das escalas urbanas, preconizadas pelo arquiteto Lúcio Costa, e proporcionar uma utilização do espaço urbano de forma mais segura são consideradas parâmetros imprescindíveis para a premissa de um projeto de retrofit urbano. Além disso, perante o aumento da preocupação em se proteger as áreas urbanas tombadas, há uma ampliação da demanda pela solução do retrofit devido à redução dos custos referentes a novas construções. As práticas de retrofit em edificações existentes são complexas e difíceis, envolvendo inúmeros fatores em nível político e em níveis de tomada de decisão, econômico, científico e técnico, entre outros (Varum, 2003).

A infraestrutura urbana de pontes e viadutos, que representa o subsistema infraestrutural mais complexo de todos, devido às questões que envolvem não apenas a possibilidade de se deslocar dentro da cidade de maneira dinâmica, mas também de forma segura, precisa ser monitorada para detectar a eventual necessidade de uma intervenção de retrofit urbano, com foco na reabilitação das estruturas. É, portanto, imprescindível prever recursos para o monitoramento constante e a modernização das OAEs por serem elementos cruciais na rede da infraestrutura rodoviária.

Repensar as edificações e as obras existentes representa o primeiro passo para uma mudança de paradigma sobre a evolução da

cidade moderna na Europa e no mundo, com base na segurança, na energia, nas comunicações e nas infraestruturas sustentáveis. O que pode ser definido e conceituado como retrofit urbano deve incorporar dentro do espaço urbano existente, entre outros, um sistema de transporte viário seguro do ponto de vista estrutural, integrado e sustentável, uma cidade policêntrica com um sistema de transporte público eficiente, uma cidade densa capaz de suportar o esperado aumento da população, além de ser flexível às mudanças que, inevitavelmente, ocorrerão ao longo dos anos (Veronesi, Rinaldi e Rebecchi, 2014).

## O Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana (IRU) – metodologia

O presente trabalho, na própria metodologia, propõe a implementação de um Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana – IRU – que considera um modelo multicritério para avaliar o patrimônio infraestrutural moderno, composto pelas obras de arte especiais. Para tanto, este estudo apresenta aplicação de análise integrada do ambiente urbano por meio de três conjuntos, ou macro dimensões, sendo o *Estrutural*, de *Instalações* e de *Implantação*. Foram adotados os oito indicadores urbanos, sendo eles ambiental, artístico, de durabilidade, econômico, de segurança estrutural, simbólico, social e de uso, possuindo o mesmo valor unitário. As três dimensões, definidas com diferentes pesos para formar a composição do IRU, foram utilizadas para orientar a avaliação das intervenções de retrofit urbano e, conseqüentemente, para

classificar a infraestrutura urbana de pontes e viadutos a partir dessa premissa. Essas escalas englobam um conjunto de elementos relevantes que permitem estabelecer uma interação dos elementos arquitetônicos e urbanos com a sociedade e o patrimônio tombado das cidades contemporâneas. Além de melhorar a compreensão do desempenho das infraestruturas no espaço urbano, a metodologia utilizada visa a determinar um parâmetro simples e de fácil compreensão para qualificar adequadamente as intervenções de retrofit. Sendo uma prática ainda pouco explorada no Brasil, por falta de legislação específica sobre o assunto (Negreiros, 2018), a requalificação urbana pode se tornar um aliado para promover a preservação das nossas cidades.

Em primeira instância, a abordagem metodológica de investigação sobre os diversos objetos arquitetônicos relacionados à infraestrutura urbana, como pontes e viadutos, deve seguir um *iter* de ação, que começa pelo levantamento dos dados relativos à concepção arquitetônica e estrutural do objeto. Quando tratamos desse tipo de obras, devemos entender a grandeza dimensional do objeto em questão, inserção na escala urbana da cidade, seu papel funcional de conexão viária e a segurança que proporciona aos usuários que por lá trafegam por meio de transporte particular ou público, entre outros. De acordo com Kohlsdorf e Kohlsdorf (2017, p. 56), a avaliação do ambiente construído urbano baseia-se

em valores referentes a expectativas sociais e dimensões morfológicas dos lugares, classificando-as em dimensão bioclimática, copresencial, econômico-financeira, expressivo-simbólica, funcional e topoceptiva, entre outras. Para alcançar o objetivo geral deste estudo, a metodologia proposta visa a avaliar as obras de arte especiais de pontes e viadutos, a fim de garantir a preservação do patrimônio Construído.

A metodologia utilizada para a obtenção do Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana – IRU prevê o emprego de um modelo multicritério, baseado na média ponderada de três macrodimensões utilizadas para a infraestrutura urbana, assim sendo:

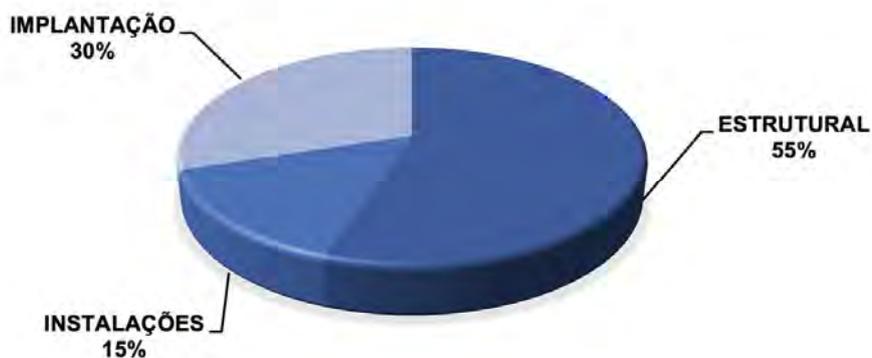
1) Estrutural (peso 55%): conjunto de 7 subelementos estruturais típicos dos sistemas de infraestrutura, mesoestrutura e superestrutura que compõem uma obra de arte especial (Quadro 1).

2) Instalações (peso 15%): conjunto formado por 5 subelementos referentes aos sistemas básicos, sustentáveis e tecnológicos aplicáveis à infraestrutura de pontes e viadutos (Quadro 2).

3) Implantação (peso 30%): conjunto formado por 6 subelementos referentes à acessibilidade, paisagismo e elementos das áreas externas (Quadro 3).

Tratando-se de obras de arte especiais da infraestrutura urbana, a dimensão Estrutural foi normalizada para adquirir o maior peso, calibrado em 55% do total, representando uma série de subelementos, apresentados a seguir.

Figura 1 – Gráfico da composição do IRU para OAEs



Fonte: autoral.

Quadro 1 – Elementos constituintes da dimensão estrutural de uma OAE

Estrutural - Obra de Arte Especial	
<b>1 – Blocos de fundação</b>	Elementos estruturais de fundação em concreto armado, que transmitem as cargas das superestruturas para o solo.
<b>2 – Cortinas de contenção</b>	Elementos estruturais de contenção do solo (em concreto armado).
<b>3 – Lajes do tabuleiro</b>	Elementos planos de sustentação do trânsito rodoviário, se apoiam em elementos de vigamento horizontal, como longarinas e transversinas.
<b>4 – Pilares</b>	Elemento estrutural vertical, cuja função consiste na absorção das tensões oriundas pela superestrutura e, conseqüentemente, as descarrega para a infraestrutura solo+fundações.
<b>5 – Sistema de apoio</b>	Sistema de conexão e vinculação estática entre o sistema do tabuleiro e de sustentação vertical (pilar).
<b>6 – Vigamento principal</b>	Elementos horizontais principais representados por vigas longarinas (maior vão).
<b>7 – Vigamento secundário</b>	Elementos horizontais secundários representados por vigas transversinas (menor vão).

Fonte: autoral.

Todos os subelementos estruturais adotados no Quadro 1 compõem o conjunto do sistema resistente de uma OAE, não sendo consideradas, nos estudos de caso apresentados

neste trabalho, todas aquelas componentes estruturais típicas das pontes estaiadas, como estais e mastros, entre outros.

$$\text{ESTRUTURA} = \frac{\Sigma (\text{BLOCOS} + \text{CORTINAS} + \text{LAJES} + \text{PILARES} + \text{APOIOS} + \text{LONGARINAS} + \text{TRANSVERSINAS})}{7}$$

Os conjuntos das Instalações e Implantação, apresentados e discriminados nos quadros a seguir, foram ajustados de maneira tal que representassem, respectivamente, 15% e 30% do peso total do Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana. As Instalações foram construídas a partir de cinco itens, os principais em âmbito tecnológico relacionado à infraes-

trutura de pontes e viadutos. Assim sendo, foi atribuído um peso de 15% para a computação do cálculo final do Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana, deixando-o como parâmetro menos significativo, em relação ao de Implantação (30%) e ao Estrutural (55%). A formulação para sua obtenção resulta na seguinte expressão:

$$\text{INSTALAÇÕES} = \frac{\Sigma (\text{CLIMATIZAÇÃO} + \text{DRENAGEM} + \text{ILUMINAÇÃO} + \text{ENERGIA} + \text{MONITORAMENTO})}{5}$$

Quadro 2 – Elementos constituintes do sistema de Instalações de uma OAE

Instalações - Obra de Arte Especial (OAE)
<p><b>8 – Sistema de climatização interno</b> O sistema de climatização tem como objetivo controlar a temperatura, umidade, movimentação, renovação e qualidade do ar de um determinado ambiente.</p>
<p><b>9 – Sistema de drenagem</b> Conjunto de estruturas que são instaladas em um determinado local com o intuito de reter e transpor as águas pluviais.</p>
<p><b>10 – Sistema de iluminação</b> O sistema de iluminação tem seus projetos e especificações de materiais voltados para eficiência energética, redução de custos e atendimento aos requisitos fotométricos mínimos estipulados em normas (NBR 5101:1992)</p>
<p><b>11 – Sistema de geração de energia sustentável</b> O sistema de energia solar fotovoltaica que capta a luz e gera, pelo efeito fotovoltaico, correntes elétricas contínuas, que são convertidas para correntes alternadas. Dessa forma, a eletricidade é distribuída ou armazenada no local.</p>
<p><b>12 – Sistema de monitoramento estrutural</b> Sistema de detecção precoce de danos na estrutura, prevendo situações críticas e falhas estruturais, reduzindo os tempos de intervenção e custos com reparos.</p>

Fonte: autoral.

Finalmente, a terceira dimensão, representada pelo conjunto dos cinco subelementos da Implantação, constitui o 30% do IRU e deve ser contemplada dessa maneira:

$$\text{IMPLANTAÇÃO} = \frac{\Sigma (\text{ACESSIBILIDADE} + \text{CALÇADAS} + \text{PAISAGISMO} + \text{VEGETAÇÃO} + \text{MOBILIÁRIO})}{6}$$

Quadro 3 – Subelementos constituintes do sistema de Implantação de uma OAE

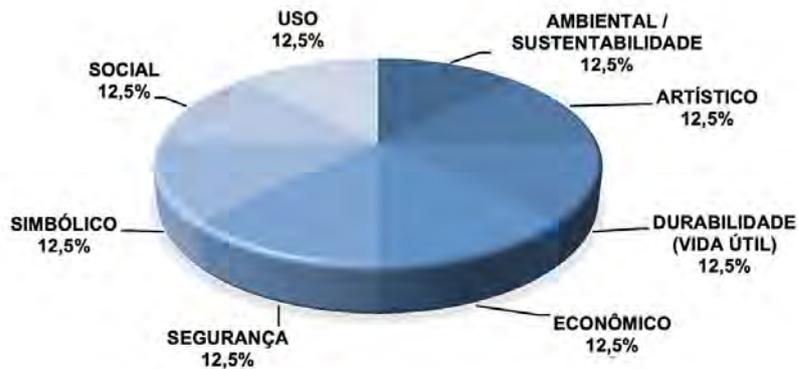
Implantação - Obra de Arte Especial (OAE)
<p><b>13 – Acessibilidade</b> Possibilidade de acessar um lugar, serviço, produto ou informação de maneira segura e autônoma, sem nenhum tipo de barreira arquitetônica, beneficiando a todas as pessoas, com ou sem deficiência e em todas as fases da vida.</p>
<p><b>14 – Calçadas</b> A calçada é o espaço público reservado ao pedestre para os deslocamentos diários realizados na cidade.</p>
<p><b>15 – Ciclovia</b> Pista destinada exclusivamente à circulação de bicicletas.</p>
<p><b>16 – Paisagismo</b> Técnica de projetar, planejar e preservar os espaços urbanos, de forma a criar micro paisagens, de acordo com critérios estéticos e sustentáveis de cada lugar.</p>
<p><b>17 – Vegetação</b> A arborização urbana, caracterizada pela vegetação que compõe o cenário ou a paisagem das cidades, tem uma função fundamental na melhoria da qualidade de vida da população, proporcionando aos municípios benefícios ecológicos, estéticos, econômicos e sociais.</p>
<p><b>18 – Mobiliário urbano</b> Termo coletivo para objetos e equipamentos urbanos instalados em ruas e estradas para diversos propósitos.</p>

Fonte: autoral.

A partir da bibliografia utilizada para elaborar a lista dos indicadores, que fossem capazes de definir de forma qualitativa a infraestrutura urbana representada por OAEs, foram identificados oito parâmetros avaliativos para cada subelemento contido nas três macrodimensões

(*Estrutural, Instalações e Implantação*) para obtenção do IRU. Os indicadores selecionados para avaliação da infraestrutura urbana de pontes e viadutos são ambiental, artístico, de durabilidade, econômico, de segurança estrutural, simbólico, social e, finalmente, de uso.

Figura 2 – Gráfico da composição dos indicadores utilizados para avaliação das OAEs



Fonte: autoral.

Após ter inserido todos os oito indicadores escolhidos para obter o Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana – IRU, deve ser atribuída uma avaliação simplificada para cada subelemento das dimensões, que consta nas opções SIM ou NÃO, por meio do levantamento documental, da análise visual *in loco* e, naqueles casos nos quais não foi possível averiguar o elemento de forma presencial, do rico acervo fotográfico disponível. Preenchendo a ficha avaliativa, deve ser valorada uma nota para cada indicador específico em cada subelemento, resultando na célula do *Total Parametrizado*, referenciado numa escala que varia de 0 a 8, pela qual cada SIM representa o valor unitário de 1. Assim sendo, o mínimo é representado pelo valor de 0/8 e, o máximo, pelo valor de 8/8. Esse range da escala foi

parametrizado de 0 a 1, para que o processo de obtenção de valores ficasse mais claro, simples e direto para qualquer escopo. Portanto, para obter essa proporcionalidade, basta simplesmente utilizar a seguinte equação:

$$X : 8 = TP : 1$$

Onde

X = Incógnita que representa o número gerado pela quantidade de SIM.

TP = Incógnita que representa o valor do *Total Parametrizado*.

Atribuído um ponto para cada um dos valores SIM e estando toda a ficha preenchida de acordo com os critérios metodológicos adotados, devemos utilizar a expressão abaixo para obtenção do Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana – IRU, assim sendo:

$$IRU = ((ESTRUTURA \times 0,55) + (INSTALAÇÕES \times 0,15) + (IMPLANTAÇÃO \times 0,30))$$

Finalmente, uma vez obtido o índice a partir das três dimensões (*Estrutural, Instalações e Implantação*), podemos proceder com a classificação das intervenções de retrofit urbano, a partir de seis níveis ou graus, sendo que ao  $IRU \geq 0,9$  corresponde o *Grau Máximo – Estado de Requalificação Global*; enquanto ao valor 0, corresponde o *Grau Mínimo – Estado de Obsolescência*.

Para cada uma das seis classificações elaboradas, foi atribuída uma cor diferente, remetendo à escala cromática, que visasse a sinalizar de forma gráfica e intuitiva o Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana.

O modelo, representado pelo viaduto sobre a Galeria dos Estados em Brasília – DF, foi escolhido por diversos fatores, enfatizando

aqueles que realçam sua importância estruturadora na malha urbana da capital tombada e a natureza do colapso estrutural que sofreu, nesse caso parcial e sem vítimas humanas. Ainda mais, por estar inserida no perímetro tombado de uma cidade reconhecida como patrimônio mundial pela Unesco e por ter sido concebida pelo traço do arquiteto Lúcio Costa e pelo engenho do calculista Bruno Contarini, essa infraestrutura possui todas as características necessárias para embasar a metodologia anteriormente proposta. Além disso, a intervenção de retrofit urbano na área do viaduto, mostrou a qualidade do projeto arquitetônico, urbanístico e estrutural, proporcionando um espaço ameno para os seus usuários.

Quadro 4 – Níveis de classificação do IRU

IRU	Classificação	Condições	Cor
0,9 – 1	<b>Grau máximo</b> Estado de requalificação global	Atende a todos os parâmetros dos indicadores propostos	Azul
0,7 – 0,8	<b>Grau superior</b> Estado de requalificação parcial	Atende parcialmente a todos os parâmetros dos indicadores propostos	Verde
0,5 – 0,6	<b>Grau médio</b> Estado de integridade estrutural e de implantação	Atende aos parâmetros dos indicadores propostos para o sistema estrutural e de implantação	Verde claro
0,3 – 0,4	<b>Grau médio inferior</b> Estado de integridade estrutural	Atende aos parâmetros dos indicadores propostos para o sistema estrutural	Amarelo
0,1 – 0,2	<b>Grau inferior</b> Estado de criticidade estrutural	Atende parcialmente aos parâmetros dos indicadores propostos para o sistema estrutural	Laranja
0	<b>Grau mínimo</b> Estado de obsolescência	Não atende a nenhum parâmetro dos indicadores propostos	Vermelho

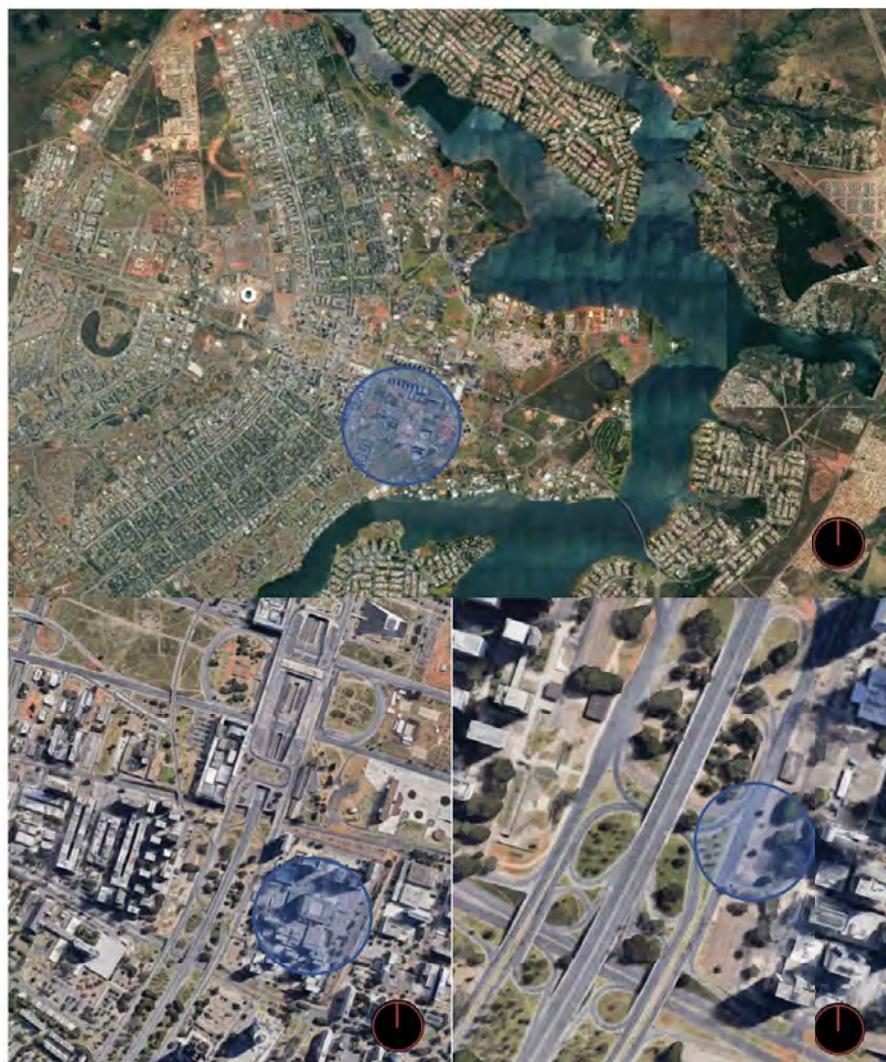
Fonte: autoral.

## O complexo arquitetônico e o sistema estrutural

O objeto de estudo em análise faz parte da infraestrutura viária da área central de Brasília, proporcionando o acesso direto à Rodoviária

do Plano piloto para todos os usuários que transitam pelas Asas Norte e Sul e por setores bancários, comerciais, hospitalares e de autarquias. Localizado na parte sul do Eixo Rodoviário de Brasília (DF-002), o viaduto está centralizado no coração comercial do plano piloto.

Figura 3 – Localização da infraestrutura urbana, Plano Piloto, Eixo Rodoviário, Brasília-DF – 12/6/2021



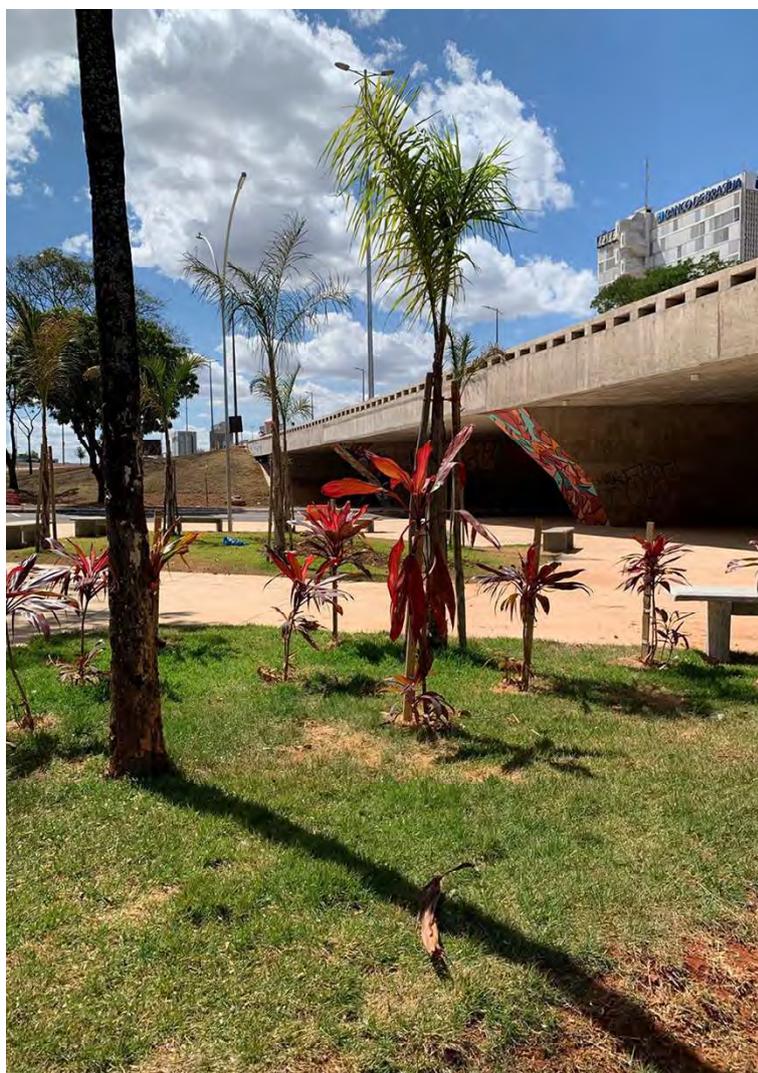
Fonte: adaptado de Google Earth.

O viaduto sobre a Galeria dos Estados é uma via concebida sob a visão rodoviarista (Costa, 1991) destinada à realização de grande parte dos deslocamentos Sul-Norte e vice-versa, considerada, portanto, uma das principais artérias viárias de Brasília tanto em termos de

importância, no que tange à estrutura urbana (Holanda, 2018), quanto em termos de volume veicular (Barros, 2006).

A infraestrutura urbana, composta por seis faixas de trânsito e uma faixa presidencial central, totalizando 28 metros de largura

Figura 4 – Vista do viaduto Central de Brasília – 28/6/2021



Fonte: autoral.

e aproximadamente 200 metros de extensão, foi concebida e construída entre dezembro de 1959 e fevereiro de 1960, pelo arquiteto Lúcio Costa e o pelo engenheiro Bruno Contarini, calculista do Oscar Niemeyer.

## O retrofit do viaduto sobre a Galeria dos Estados e o IRU

Em respeito às normas brasileiras de acessibilidade (NBR 9050, 2015) e de projeto de estruturas de concreto (NBR6118, 2014), o projeto de retrofit urbano e estrutural do viaduto foi realizado pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER/DF) e pela Novacap. O arquiteto responsável pela requalificação urbanística, acessibilidade e paisagismo ao redor do viaduto, Francisco Afonso de Castro Júnior, mostrou que é possível proporcionar um espaço ameno, de agregação e valorização de uma das áreas centrais de Brasília.

De acordo com o memorial de projeto, visando a resgatar o caráter original do projeto do Lúcio Costa, a concepção arquitetônica da nova Praça dos Estados foi desenvolvida com o intuito de devolver, à cidade, o espaço remanescente, até então obsoleto após desabamento estrutural da infraestrutura. A partir dessa premissa, os arquitetos buscaram qualificar alguns aspectos que garantissem a acessibilidade universal para todos, por meio de percursos com rampas e escadarias, a durabilidade dos materiais empregados e a segurança da área, tanto de dia quanto à noite. Além disso, a Praça dos Estados mostra uma interação mais direta com os comércios e os serviços da galeria por meio de uma ampla área totalmente livre.

A ocupação se dará pelas próprias pessoas, no dia a dia pelos trabalhadores, nos finais de semana, pelas famílias, pelos idosos, pelos jovens, pelas crianças, pela sociedade. A ideia é que, ao longo do tempo, a população defina se deseja ou não novas funções e/ou equipamentos na praça. Não cabe aqui aos projetistas a pretensão de solucionar de maneira total as exigências e variáveis do projeto. E mais, diante da velocidade da vida presente, certa abertura ao caso se faz necessário. O desejo maior reside em tornar-se um ponto de encontro entre as asas da cidade, visto que, no mesmo trecho simétrico na asa norte, o eixo é que passa por debaixo dos viadutos. Lá não é possível um ponto de encontro. Vislumbra-se uma área repleta de atividades. Crianças brincando sob o viaduto, bandas de rock locais tocando sob as árvores, famílias reunidas à sombra, lanchonetes moveis, artistas manguendo para comercializar seu trabalho. (Castro, 2018)

Executado pelos órgãos da DER/DF e a Novacap, o projeto de retrofit aplicado à obra do viaduto sobre a Galeria dos Estados visa a garantir mais segurança para os usuários, uma durabilidade maior da vida útil, sem alterar a harmonia das proporções dos pilares em formato “asa delta” que foram projetados e previstos pelo arquiteto Lúcio Costa. A fim de propor soluções relativas à reconstrução/funcionalização do viaduto, optou-se pela demolição parcial da estrutura e pela recuperação da infraestrutura existente.

O calculista do projeto original e do reforço do viaduto sobre a Galeria dos Estados foi o Bruno Contarini, noto por ter acompanhado muitas obras do arquiteto carioca Oscar Niemeyer. Algumas das principais obras modernistas de Brasília, como o Instituto Central de Ciências da Universidade de Brasília,

Figura 5 – Planta de paisagismo da Praça dos Estados, em cima, e vista do viaduto, pós-retrofit urbano, abaixo – 28/6/2021



Fonte: adaptado de Francisco Afonso de Castro Júnior e Jansen Zanini (2018).

o Teatro Nacional, a Plataforma da Rodoviária de Brasília, o Tribunal Superior de Justiça (STJ), o Supremo Tribunal Eleitoral (STE) e o Tribunal Regional Federal (TRF), foram calculadas pelo engenheiro. Portanto, a importância de ter um projeto de retrofit estrutural assinado por um dos principais autores da cidade idealizada pelo arquiteto Lúcio Costa, expressa uma ênfase artística que deve ser atribuída ao valor do conjunto infraestrutural do viaduto da Galeria dos Estados.

A intervenção de retrofit urbano, enriquecida pela presença do engenheiro Bruno Contarini, mostra nas suas premissas uma

atenção especial para a preservação do patrimônio moderno de Brasília, a partir dos seus atores principais e das escalas urbanas, valor fundamental da concepção de Brasília.

Bruno Contarini participou dessa obra concebida pelo arquiteto Costa, na qual sobressaem, na forma arquitetônica, a técnica construtiva e o sistema estrutural. Como salienta Inojosa (2019, p. 121), nessa fase histórica da arquitetura modernista brasiliense, podemos destacar a preocupação com a exploração da estrutura como elemento plástico e a busca da aplicação do conhecimento na construção. Os desenhos originais do detalhamento

Figura 6 – Engenheiro Contarini no local do desabamento do viaduto da Galeria sobre os Estados – 7/2/2021



Fonte: Larissa Batista.

estrutural do reforço do viaduto são atribuídos ao escritório Bruno Contarini – Engenharia e mostram todas as diretrizes tecnológicas de projeto adotadas para o retrofit estrutural da Galeria dos Estados.

A partir das informações coletadas ao longo do capítulo, foi elaborada uma ficha avaliativa para cada momento da vida útil das estruturas existentes, sendo elas:

Fase de pré-retrofit.

Fase de pós-retrofit.

Após ter inserido todos os indicadores escolhidos para obter o Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana – IRU, foi atribuída, para cada subelemento das dimensões (estrutural, instalações e implantação), uma avaliação simplificada que consta na opção SIM ou NÃO, por meio do levantamento documental, da análise visual *in loco* e, nos casos nos quais não foi possível averiguar o elemento de forma presencial, do rico acervo fotográfico disponível. Nesses termos, vamos mostrar essa aplicação através do primeiro exemplo prático. Na ficha avaliativa IRU a seguir (Figura 7), empregada para o viaduto sobre a Galeria dos Estados antes das operações de retrofit

(situação temporal de *pré-retrofit*), aparece que nenhum indicador, na dimensão do *sistema estrutural* e subelemento *bloco de fundação*, está marcado pelo SIM, totalizando 0 no *score* Total parametrizado. A mesma situação encontra-se também para os subelementos estruturais de *cortina de contenção*, *lajes do tabuleiro*, *sistema de apoio e vigamento principal* e *secundário*. Apenas nos elementos *pilares*, aparece que os únicos indicadores que foram avaliados com SIM, são o artístico e o simbólico. Esses parâmetros mostram que, mesmo em estado de colapso parcial, a beleza arquitetônica dos elementos de sustentação, com o simbolismo que representam para a comunidade brasiliense, possui valorização dentro do modelo proposto para o cálculo do IRU. O valor total realizado, na célula do *total parametrizado*, referente a 0,25 de 1, será somado a todos os outros resultados obtidos pela mesma avaliação na dimensão do *sistema estrutural*, e esse parâmetro numérico será dividido pelo número dos subelementos presentes, no caso 7 (*blocos de fundação*, *cortinas de contenção*, *lajes do tabuleiro*, *pilares*, *sistema de apoio*, *vigamento principal*, *vigamento secundário*).

$$\text{ESTRUTURA GLOBAL} = \frac{\sum (\text{BLOCOS} + \text{CORTINAS} + \text{LAJES} + \text{PILARES} + \text{APOIOS} + \text{LONGARINAS} + \text{TRANSVERSINAS})}{7}$$

7

Nessa condição avaliativa, a *estrutura global* do viaduto sobre a Galeria dos Estados (*pré-retrofit*) resultou em 0,04, representando um valor típico para uma estrutura obsoleta. Em geral, a situação não muda para as dimensões das instalações e implantação, a exceção do item *sistema de drenagem*, que totalizou o resultado

de 0,38, por meio da marcação dos indicadores ambiental, de segurança e de uso. Mesmo com parte da estrutura comprometida no momento do desabamento parcial, o sistema de drenagem continuou funcionando regularmente, garantido o escoamento das águas pluviais e não acarretando operações de retrofit.

Figura 7 – Ficha avaliativa IRU – viaduto sobre a Galeria dos Estados – pré-retrofit

O.A.E.: Viaduto sobre a Galeria dos Estados Ano: 1961 Projetista: Lúcio Costa / Bruno Contarini Local: Brasília – Distrito Federal – Brasil Status: Pré Retrofit									
Indicador	Ambiental	Artístico	Durabilidade (vida útil)	Econômico	Segurança	Simbólico	Social	Uso	Total parametrizado
<b>Sistema estrutural</b>									
Blocos de fundação	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Cortinas de contenção	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Lajes do tabuleiro	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Pilares	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	0,25
Sistema de apoio	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Vigamento principal	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Vigamento secundário	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
<b>Estrutural global</b>									<b>0,04</b>
<b>Instalações</b>									
Sistema de climatização interno	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Sistema de drenagem	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	0,38
Sistema de iluminação	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Sistema de geração de energia sustentável	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Sistema de monitoramento estrutural	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
<b>Instalações global</b>									<b>0,08</b>
<b>Implantação</b>									
Acessibilidade	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Calçadas	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Ciclovias	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Paisagismo	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Vegetação	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Mobiliário urbano	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
<b>Implantação global</b>									<b>0,00</b>
<b>I.R.U.</b>									<b>0,03</b>

Fonte: autoral.

Figura 8 – Ficha avaliativa IRU – viaduto sobre a Galeria dos Estados – pós-retrofit

O.A.E.: Viaduto sobre a Galeria dos Estados Ano: 2019 Projetista: Bruno Contarini Local: Brasília – Distrito Federal – Brasil Status: Pós Retrofit									
Indicador	Ambiental	Artístico	Durabilidade (vida útil)	Econômico	Segurança	Simbólico	Social	Uso	Total parametrizado
<b>Sistema estrutural</b>									
Blocos de fundação	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,63
Cortinas de contenção	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,63
Lajes do tabuleiro	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,75
Pilares	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	1,00
Sistema de apoio	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,63
Vigamento principal	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,75
Vigamento secundário	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,75
<b>Estrutural global</b>									<b>0,73</b>
<b>Instalações</b>									
Sistema de climatização interno	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Sistema de drenagem	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,63
Sistema de iluminação	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	0,63
Sistema de geração de energia sustentável	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Sistema de monitoramento estrutural	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
<b>Instalações global</b>									<b>0,25</b>
<b>Implantação</b>									
Acessibilidade	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,75
Calçadas	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,75
Ciclovia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	0,00
Paisagismo	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,75
Vegetação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,88
Mobiliário urbano	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	0,75
<b>Implantação global</b>									<b>0,65</b>
<b>I.R.U.</b>									<b>0,63</b>

Fonte: autoral.

Pela ficha avaliativa proposta, percebe-se que o Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana na situação de *pré-retrofit* resulta extremamente insatisfatório, alcançando a pontuação de 0,03, o que reflete sua condição de perda de desempenho em serviço e segurança para os usuários. A situação do Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana do viaduto (*pós-retrofit*) surpreende pelo aumento expressivo dos subíndices representados pela dimensão estrutural, instalações e implantação. O IRU, após intervenção do retrofit urbano, atingiu o valor de 0,63, aumentando exponencialmente seu grau de requalificação. É possível observar que, no âmbito do sistema estrutural, todos os indicadores relativos ao de durabilidade (vida útil), econômico, de segurança, social e de uso foram marcados para todos os subelementos que compõem a dimensão estrutural global da OAE.

Os indicadores artístico e simbólico continuam sendo marcados apenas pelos pilares, que, realmente, representam a essência arquitetônica do tangível e intangível. Aumentando a segurança estrutural e a durabilidade ao longo do tempo, respeitando o formato original em “asa delta”, os pilares totalizaram um *score* de 1, representando a nota máxima dentro da dimensão estrutural.

Foi detectada a presença do indicador ambiental para os subelementos estruturais das *lajes do tabuleiro, pilares, vigamento principal e secundário*, enquanto o retrofit estrutural desses elementos reaproveitou a estrutura existente, reforçando os elementos que versavam em bom estado e gerando uma economia considerável para a sociedade, de todos os pontos supracitados.

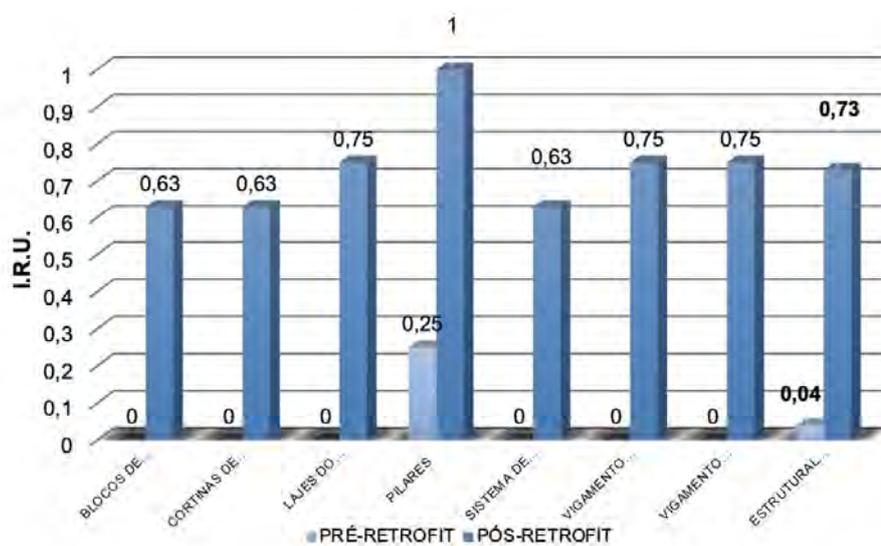
O resultado alcançado pela dimensão estrutural foi valorado em 0,73, enquanto

aquele obtido pelas instalações (0,25) não demonstrou uma boa expressividade, comprometendo a pontuação do IRU. Os subelementos representados pelo *sistema de drenagem* e de *iluminação* possuem valor *ambiental* (pavimento de concreto permeável e iluminação tipo *led*), de *durabilidade, econômico, de segurança* e de *uso*. A dimensão da implantação (0,65) resulta bastante encorajante, tendo em vista a requalificação da praça da Galeria dos Estados que, atualmente, propicia espaços amplos e seguros, para todos os tipos de acessibilidade. Na computação do indicador simbólico, para os elementos que compõem a implantação, preferiu-se não o determinar enquanto lugar muito recente para poder ser assimilado como símbolo pela população brasileira, ainda mais se somamos a época histórica que estamos vivenciando.

Observando todos os diagramas comparativos, tanto nas dimensões estrutural, das instalações e de implantação, quanto nos índices finais, a diferença entre os momentos de pré-retrofit e pós-retrofit da infraestrutura do viaduto sobre a Galeria dos Estados resulta bastante significativa. Esse modelo multicritério de avaliação das intervenções de retrofit urbano em Obras de Arte Especiais adaptou-se adequadamente ao caso de estudo do viaduto sobre a Galeria dos Estados, mostrando as principais limitações na dimensão das instalações que não foram idealizadas para um trecho de infraestrutura relativamente curto.

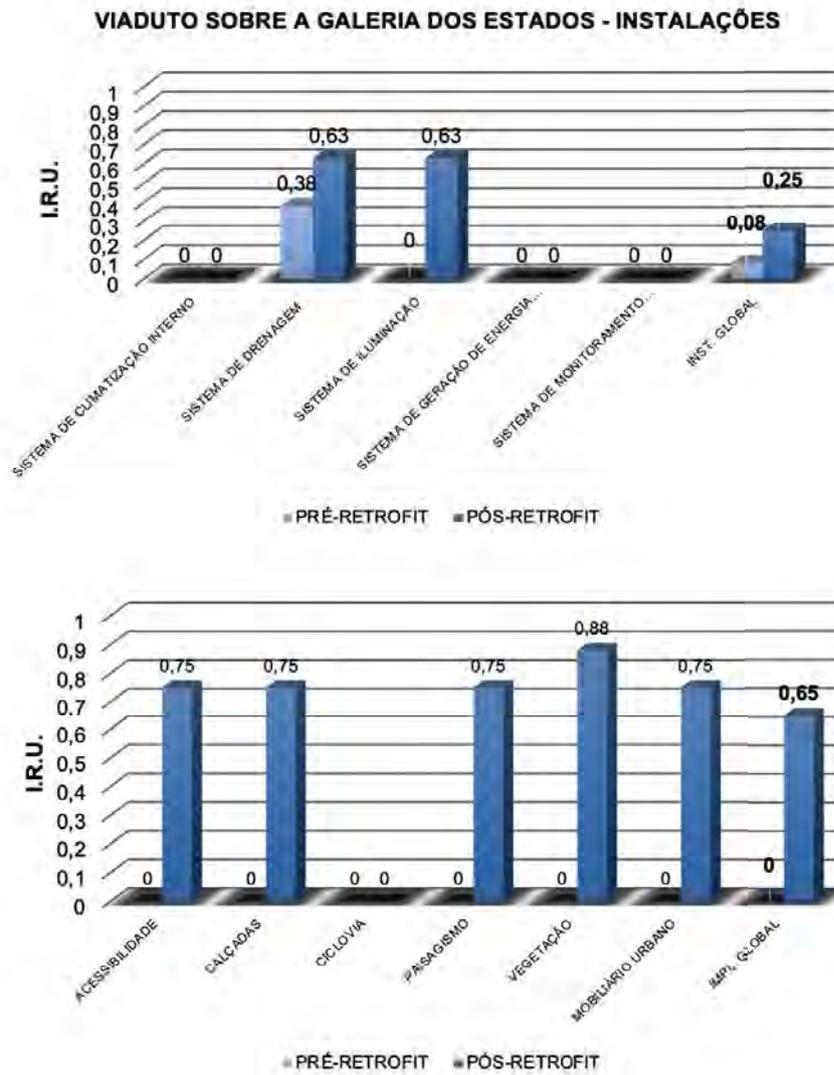
O índice IRU que foi alcançado pela OAE no momento de pós-retrofit é de 0,63, resultando no grau médio, marcado pela cor verde claro, enquanto na fase de pré-retrofit o IRU obteve o grau mínimo (cor vermelha), devido à sua situação de obsolescência estrutural.

Figura 9 – Diagramas comparativos da dimensão estrutural do viaduto sobre a Galeria dos Estados – pré- retrofit versus pós-retrofit



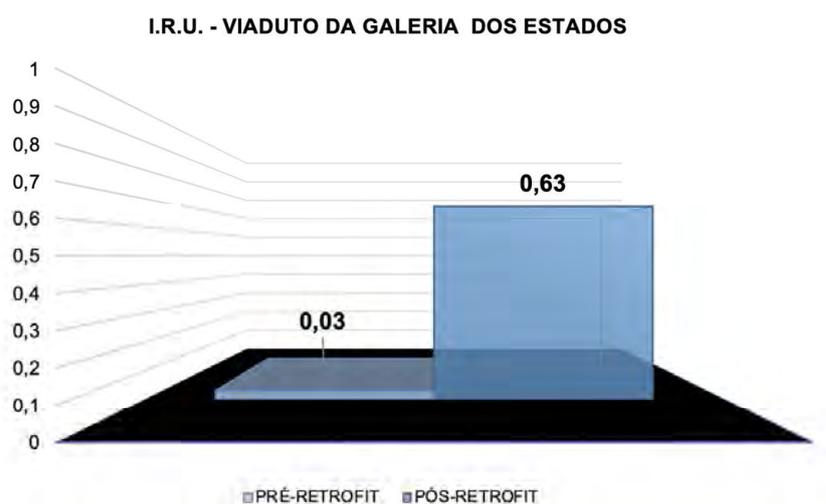
Fonte: autoral.

Figura 10 – Diagramas comparativos das dimensões instalações e implantação – viaduto sobre a Galeria dos Estados – pré-retrofit *versus* pós-retrofit



Fonte: autoral.

Figura 11 – Diagrama comparativo IRU – viaduto sobre a Galeria dos Estados – pré-retrofit versus pós-retrofit



IRU	Classificação	Condições	Cor
0,9 – 1	<b>Grau máximo</b> Estado de requalificação global	Atende a todos os parâmetros dos indicadores propostos	■
0,7 – 0,8	<b>Grau superior</b> Estado de requalificação parcial	Atende parcialmente a todos os parâmetros dos indicadores propostos	■
0,5 – 0,6	<b>Grau médio</b> Estado de integridade estrutural e de implantação	Atende aos parâmetros dos indicadores propostos para o sistema estrutural e de implantação	■
0,3 – 0,4	<b>Grau médio inferior</b> Estado de integridade estrutural	Atende aos parâmetros dos indicadores propostos para o sistema estrutural	■
0,1 – 0,2	<b>Grau inferior</b> Estado de criticidade estrutural	Atende parcialmente aos parâmetros dos indicadores propostos para o sistema estrutural	■
0	<b>Grau mínimo</b> Estado de obsolescência	Não atende a nenhum parâmetro dos indicadores propostos	■

Fonte: autoral.

## Conclusões

O retrofit urbano é considerado uma intervenção no ambiente construído que serve para requalificar e dar uma nova função para determinadas áreas históricas ou tombadas que necessitam de uma resposta eficiente para o problema que envolve a cidade. Contudo, as cartas patrimoniais elaboradas ao longo dos séculos XX–XXI e os instrumentos de preservação do patrimônio, como o tombamento ou a prescrição da cartilha de intervenção nas cidades históricas elaborado pelo Iphan, não parecem ser suficientes para gerenciar as diretrizes de conservação ou manutenção de uma determinada obra de arte e seu imediato entorno. O retrofit urbano, por sua vez, abrange múltiplos aspectos que oscilam de questões estruturais até de paisagismo e vivência dos usuários da área.

O caso do viaduto sobre a Galeria dos Estados demonstra que a preservação da escala gregária e do formato geométrico do principal elemento estrutural em “asa delta”, o pilar, idealizado pelo arquiteto Lúcio Costa, junto à rápida resposta à sociedade e ao aumento da durabilidade e da segurança da infraestrutura, respeitando as normativas vigentes, participaram para que as intervenções de retrofit em Brasília propiciassem uma resposta menos onerosa, do ponto de vista orçamentário, para a sociedade brasiliense.

A arquitetura contemporânea muitas vezes atinge a capacidade de se encaixar em um contexto histórico sem aguçar as dissonâncias linguísticas, ao contrário do que aconteceu nas últimas décadas, quando um certo grau de contestação do passado foi uma comprovação necessária da modernidade.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-3694-9133>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil  
stefanogalimi.arch@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-1164-2784>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil  
marcio.buzar@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-0763-0107>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.  
joacpantoja@gmail.com

## Referências

- ABCHICHE, L. (2017). *A relação do marketing territorial e plano diretor urbano; a questão do legado urbano do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- BARROS, A. P. (2006). *Estudo exploratório da Sintaxe Espacial como ferramenta de alocação de tráfego*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- CASTRO, A. (2018). *Notas sobre as inovações da portaria n. 166/2016-Iphan para a Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília*. Brasília, Iphan.
- CAVALCANTE, G. H. F. (2019). *Pontes em concreto armado: análise e dimensionamento*. São Paulo, Blücher.
- COSTA, L. (2014). "Relatório do Plano Piloto de Brasília, 1991". In: COSTA, L. *Brasília, Cidade que inventei*. Brasília, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- FERREIRA, O. L. (2011). *Patrimônio cultural e acessibilidade: as intervenções do Programa Monumenta, de 2000 a 2005*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- FERREIRA, T. M.; VICENTE, R.; MENDES, J. A. R. da S.; VARUM, H.; COSTA, A. (2013). Seismic vulnerability assessment of historical urban centres: case study of the old city centre in Seixal, Portugal. *Bulletin Earthquake Engineering*. v. 11, n. 5, pp. 1753-1773.
- FREIRE, R. A. (2017). *Infraestrutura urbana*. Londrina, Editora e Distribuidora educacional.
- GALIMI, S.; PANTOJA, J.; BUZAR, M.; SANTOS MACHADO, P. R. (2020). Retrofit em obras tombadas de infraestrutura urbana: o caso do Viaduto sobre a Galeria dos Estados. *Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo*. Brasília, v. 26, n. 1, pp. 140-156.
- HOLANDA, F. (2018). *O espaço de exceção*. Brasília, FRBH.
- INOJOSA, L. da S. P. (2019). *O protagonismo da estrutura na concepção da arquitetura moderna brasileira*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- KOHLSDORF, G.; KOHLSDORF, M. E. (2017). *Ensaio sobre o desempenho morfológico dos lugares*. Brasília, FRBH.
- MUMFORD, L. (1961). *The city in history: its origins, its transformations, and its prospects*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt.
- NEGREIROS, I. (2018). *Retrofit Urbano: uma abordagem para apoio de tomada de decisão*. Tese de doutorado. São Paulo, Escola Politécnica de São Paulo.
- NEWTON, P. W. (2013). Regenerating cities: technological and design innovation for australian suburbs. *Building Research & Information*. Londres, v. 41, n. 5, pp. 575-588.
- ROLNIK, R. (1988). *O que é cidade?* São Paulo, Brasiliense.
- ROMERO, M. A. (2007). Frentes do urbano para a construção de indicadores de sustentabilidade intraurbana. *Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo*. Brasília, v. 6, n. 4, pp. 47-72.

- RUSKIN, J. (1921). *The seven lamps of architecture*. Londres, J.M Dent & Sons.
- VARUM, H. S. A. (2003). *Avaliação, reparação e reforço sísmico de edifícios existentes*. Tese de doutorado. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- VERONES, S.; RINALDI, A.; REBECCHI, S. (2014). *Retrofit e rigenerazione urbana – Il progetto EPOurban*. Monfalcone, Edicom.
- VITÓRIO, J. A. P. (2005). A importância da manutenção para a sustentabilidade do espaço construído – Manutenção e gestão de obras de arte especiais. In: VII ENCONTRO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA DO BRASIL. *Anais*. Recife.

Texto recebido em 30/nov/2021

Texto aprovado em 18/fev/2022



# Urban Infrastructure Requalification Index: the central viaduct in Brasília

Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana:  
o viaduto central em Brasília

Stefano Galimi [I]  
Márcio Augusto Roma Buzar [II]  
João da Costa Pantoja [III]

## Abstract

Memories and pride of the past related to cultural places, often provided by the urban infrastructure itself, are resources for urban development and regional identity, which can be recreated, interpreted and re-functionalized to suit current and future generations. This work uses an urban retrofit intervention model in the central area of Brasília, represented by the Galeria dos Estados viaduct, the capital's main arterial road. The methodology adopted for the classification of urban infrastructure according to the Urban Infrastructure Requalification Index (IRU) considers a multi-criteria model based on three parameters: structural, environmental and spatial. The data point to the feasibility of implementing these parameters in the assessment of existing infrastructure, connectors of contemporary cities.

**Keywords:** urban infrastructure requalification index, urban retrofit, road infrastructure, bridges, conservation of modern heritage.

## Resumo

*Memórias e o orgulho do passado relacionados a locais culturais, muitas vezes proporcionados pela própria infraestrutura urbana, são recursos para o desenvolvimento urbano e de identidade regional, que podem ser recriados, interpretados e re-funcionalizados para atender às gerações atuais e futuras. Para tanto, este trabalho utiliza um modelo de intervenção de retrofit urbano na área central de Brasília, representado pelo viaduto da Galeria dos Estados, principal artéria viária da capital. A metodologia adotada para a classificação da infraestrutura urbana segundo o Índice de Requalificação da Infraestrutura Urbana (IRU) considera um modelo multicritério baseado em três parâmetros: estrutural, ambiental e espacial. Os dados obtidos apontam para a viabilidade de implementação desses parâmetros na avaliação das infraestruturas existentes, conectores das cidades contemporâneas.*

**Palavras-chave:** índice de requalificação da infraestrutura urbana; retrofit urbano; infraestrutura viária; obras de arte especiais; conservação do patrimônio moderno.



## Introduction

The transformation of the environment built over the centuries and its symbiotic behavior towards human beings are themes intrinsically related to the architecture that involves societal, economic and cultural changes.

Observing recent years' scenario of urban interventions in road infrastructures, it becomes evident that the need to requalify a Special Work of Art, whether a bridge or a viaduct, has been largely induced by maintenance scarcity factors which, in turn, generate a situation of precariousness of boundary urban spaces. This urgency factor has been accompanied by the ever more important need for reconstruction or refunctionalization of the existing heritage that suffered or went through some situation of deterioration, more or less severe.

Given this context, the urban retrofit, used as a tool for revitalizing cities, is capable of bringing considerable improvements to society, which benefits from urban areas not only for commuting, but also for leisure and entertainment. This type of intervention underpins the prerogatives for the reuse of historic structures as culture renewal centers, social capital incubators and experimental areas for new urban developments.

This work stresses and develops arguments concerning the need to set guidelines for action in listed sites' built heritage, with an integrated approach that comprises social, cultural, environmental and economic phenomena. Therefore, it is

necessary to refine the analysis techniques for the intervention in listed buildings with regard to their impact on present-day society.

Modernist buildings are aging, particularly those that use their structure itself to fulfill the ultimate purpose for which they were intended. Bridges and viaducts, also known as Special Works of Art, represent key elements not only for the connection of both neighborhoods in a city and people, but also for the access to healthcare, culture, transportation, among other services. The structural and physical precariousness of an urban infrastructure determines a severe risk for contemporary cities, both in terms of social insecurity, leading to the degradation of urban areas, as well as enormous economic damage to society.

In the spatial and morphological configuration of their main roads, the ancient Romans distinguished two perpendicular axes: the *cardo*, going from North to South, and the *decumanus*, going from East to West (Mumford, 1961, apud Freire, 2017).

Likewise, the establishment of the entire infrastructure of Plano Piloto [Pilot Plan] in the city of Brasília is arranged in two main axes that intersect at a right angle. The Eixo Monumental [Monumental Axis] descends towards Paranoá Lake, while the Eixo Rodoviário [Residential Axis] crosses the whole city, from North to South. The city of Brasília expanded and developed its urbanistic layout starting from this sketched plane (Galimi et al., 2020, p. 142).

Due to late circumstances experienced in the federal capital of Brazil and in the international scenario, questions about retrofit,

maintenance and preservation of architectural heritage must begin with a theoretical contextualization, in order to envision practical decision-making. The proposed model, which has the partial structural collapse of the Viaduct over Galeria dos Estados [Gallery of States] as its premise, represents a solid starting point for the maintenance operations of the infrastructural heritage of the Brazilian capital, being the major thoroughfare in Plano Piloto. Alongside considerations about the value of authenticity and integrity of the work conceived by architect Lúcio Costa, an analysis was carried out on the structural performance of the viaduct before and after the retrofit, its morphological changes, intervention process and decision-making after the downfall. In spite of the fact that the protection of cultural heritage is widely recognized by society as a priority, the availability of financial resources is often insufficient or limited. Therefore, it is paramount to use the available resources as efficiently as possible, assessing ways to reduce the financial burden of urban retrofit enterprises to public treasury and increase the durability of modern infrastructural heritage.

## Urban retrofit

Urban retrofit is a practice of intervention on a city scale, able to requalify and repurpose a given area and its urban equipment, in order to improve the standard of living of people who benefit from public spaces. Hence, not only does this concept imply a restoration, but also

a replacement of elements that perhaps have become obsolete over time (Negreiros, 2018). In the case of urban infrastructure, analyzed as a booster for the virtue of the cities' road connections, it is necessary to seek effective parameters in order to understand how to target the conservation of Modern Heritage and its subsequent endurance.

The urban requalification of cities, a fundamental premise for the economic and social growth of a country, must begin with the understanding of the existing urban infrastructure in order to support the necessary interventions to be implemented. According to Newton (2013, apud Negreiros, 2017, p. 7), among the most critical themes in the urban field, the aging of the cities' infrastructure subsystems represents a complex issue, especially when it comes to listed cities.

Observing recent years' scenario of urban interventions in road infrastructures, it becomes evident that the need to requalify a Special Work of Art, whether a bridge or an elevated road, has been largely induced by maintenance scarcity factors which, in turn, have generated a situation of precariousness of boundary urban spaces. This emergency has been accompanied by the ever more significant need to reconstruct or refunctionalize the existing heritage that suffered or went through a situation of deterioration, more or less severe.

In Brazil, there is a deficit in strategies aimed at the conservation of public buildings, which leaves many Special Works of Art in precarious structural and functional situations,

puts users at risk as well as incurs losses to the national economic sector (Vitório, 2005). According to D'Ayala et al. (1997 apud Ferreira et al., 2013), the valuation of economic and financial losses plays a key role in the implementation of urban planning and retrofit strategies, allowing costs to be reduced while aiming at user safety.

In the case of the city of Brasília, the interventions on material infrastructural heritage, the potential to preserve the proportion of urban scales, as recommended by architect Lúcio Costa, and also to provide a safer use of urban space, are considered the indispensable parameters for the premise of an urban retrofit project. Moreover, in view of the increased concern to protect the listed urban areas, there is a growing demand for the retrofit solution due to cost reduction regarding new constructions. Retrofitting existing buildings is complex and difficult, involving numerous factors at political, decision-making, economic, scientific, technical and other levels (Varum, 2003).

The urban infrastructure of bridges and viaducts, which represents the most complex infrastructural subsystem of all due to issues linked to the possibility of moving within the city not only in a dynamic but also in a safe way, needs to be monitored in order to detect a potential demand for urban retrofit intervention, focusing on the rehabilitation of structures. It is thus essential to provide resources for constant monitoring and modernization of SWA's as they are crucial elements in the road infrastructure network.

Rethinking existing buildings and architectural works on the basis of safety, energy, communications and sustainable

infrastructure represents the first step towards a paradigm shift in the evolution of modern cities in Europe and in the world. In order for an intervention to be defined and conceptualized as urban retrofit, it must comprise, within the existing urban space, among others, an integrated, sustainable and structurally safe road transport system, a polycentric city with an efficient public transport system, a dense city capable of supporting the expected increase in population, as well as being flexible and able to face the changes that will inevitably occur over the years (Veronesi, Rinaldi and Rebecchi, 2014).

## The Urban Infrastructure Requalification Index (URI) – methodology

The present work proposes in its methodology the implementation of an Urban Infrastructure Requalification Index – URI – considering a multicriteria model to assess the modern infrastructural heritage that encompasses Special Works of Art. To this end, the study presents the application of an integrated analysis of the urban environment branching out into three sets, or macrodimensions, namely Structural, Installations and Implementation. Eight urban indicators were adopted, having the same unit value. The three dimensions, weighted unevenly to compose the URI, were used to guide the assessment of urban retrofit interventions and, consequently, to classify the urban infrastructure of bridges

and viaducts based on those parameters. These scales encompass a set of relevant elements that allow to establish an interaction between the architectural or urban elements and the society as well as the listed heritage of contemporary cities. In addition to improving the understanding of infrastructure performance in urban space, the methodology used aims to determine a simple and easily understandable parameter to properly qualify retrofit interventions. As a practice still largely unexploited in Brazil thanks to the lack of specific legislation on the subject (Negreiros, 2018), urban requalification has the potential to contribute to the preservation of our cities.

Firstly, the methodological approach of research on the various architectural objects related to urban infrastructure, such as bridges and viaducts, must follow a procedure that begins by gathering data on the concerned object's architectural and structural concept. When dealing with this type of work, the dimensional magnitude of the object in question must be made understandable, as well as its insertion in the urban scale of the city, its functional role as a road connection, the safety it provides to commuters whether they travel by means of private or public transport, and so on. As stated by Kohlsdorf and Kohlsdorf (2017, p. 56), the evaluation of the urban built environment is based on values that refer to social expectations and

morphological dimensions of places, such as bioclimatic, co-presential, economic-financial, expressive-symbolic, functional, topoceptive, etc. For the sake of achieving the general purpose of this study, the proposed methodology aims to evaluate the Special Works of Art of bridges and viaducts with a view to safeguarding Built Heritage.

The methodology adopted for obtaining the Urban Infrastructure Requalification Index – URI – implies the use of a multicriteria model based on the weighted average of three macrodimensions used for urban infrastructure, as follows:

1) Structural (55% weight): a set of 7 structural sub-elements typical of infrastructure, mesostructure and superstructure systems that make up a Special Work of Art (Table 1).

2) Installations/Facilities (15% weight): a set of 5 sub-elements regarding basic, sustainable and technological systems applicable to the infrastructure of bridges and viaducts (Table 2).

3) Implementation (30% weight): a set of 6 sub-elements pertaining to accessibility, landscaping and outdoor elements (Table 3).

Apropos of urban infrastructure Special Works of Art, the structural dimension was normalized to have the greatest weight, calibrated at 55% of the total, and consists of a series of sub-elements which are detailed below.

Figure 1 – URI composition for SWA's chart

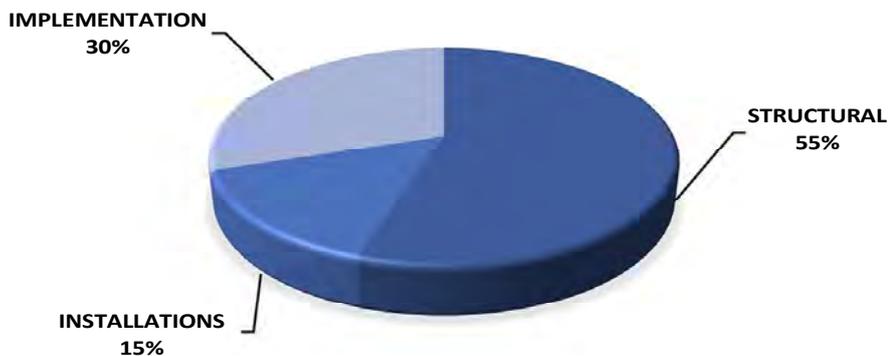


Table 1 – Elements that make up the structural dimension of a SWA

Structural – Special Work of Art
<b>1 – Foundation blocks</b> Structural foundation elements in reinforced concrete, which transfer the heavy load from the superstructures to the soil.
<b>2 – Retaining walls</b> Structural elements of soil containment (in reinforced concrete).
<b>3 – Deck slabs</b> Flat elements to support road traffic, supported by horizontal beam elements, such as longerons, stringers and transversines.
<b>4 – Pillars</b> Vertical structural element, whose function consists of absorbing the stresses originating from the superstructure and consequently unloading them to the soil+foundations infrastructure.
<b>5 – Support system</b> Connection and static linkage between the deck system and the vertical support system (pillar).
<b>6 – Main girder</b> Main horizontal elements represented by longeron stringer beams (larger span).
<b>7 – Secondary girders</b> Secondary horizontal elements represented by transversines (smaller span).

Source: author.

All structural sub-elements adopted in the table above make up the whole of the load-bearing system of a SWA wherein, for the scope of the case studies presented in this

article, all those structural components typical of cable-stayed bridges, such as stays and masts were not considered.

$$\mathbf{STRUCTURE} = \frac{\Sigma (\mathbf{BLOCKS} + \mathbf{CURTAINS/WALLS} + \mathbf{SLABS} + \mathbf{PILLARS/COLUMNS} + \mathbf{SUPPORTS} + \mathbf{STRATES/STRINGERS} + \mathbf{TRANSVERSINES})}{7}$$

The sets of Installations and Implementation, presented and specified in the following tables, were adjusted in such a way that they represent, respectively, 15% and 30% of the total weight of the Urban Infrastructure Requalification Index. The Installations dimension is represented by a set of five items, of which the main ones belong to the technological sphere related

to the infrastructure of bridges and viaducts. Hence, a weight of 15% was assigned to the calculation of the final calculation of the Urban Infrastructure Requalification Index, leaving it as a less significant parameter compared to the Implementation (30%) and the Structural (55%) parameters. The mathematical formula to obtain it results in the following expression:

$$\mathbf{INSTALLATIONS} = \frac{\Sigma (\mathbf{HVAC} + \mathbf{DRAINAGE} + \mathbf{LIGHTING} + \mathbf{POWER} + \mathbf{MONITORING})}{5}$$

Table 2 – Elements that make up the Installations system of a SWA

Installations – Special Work of Art (SWA)	
<b>8 – Internal HVAC system</b>	The purpose of the heating, ventilation and air conditioning system is to control the temperature, humidity, movement, renewal, and air quality of a given environment.
<b>9 – Drainage system</b>	A set of structures that are installed in a given location with the purpose of retaining and transposing rainwater.
<b>10 – Lighting system</b>	The lighting system has its projects and material specifications aimed at energy efficiency, cost reduction and compliance with the minimum photometric requirements stipulated in standards (NBR 5101:1992).
<b>11 – Sustainable energy generation system</b>	The photovoltaic solar energy system that captures light and generates direct current (DC) as a result of photovoltaic effect, which is in turn converted to alternating current (AC). Thereby, electricity is distributed or stored on-site.
<b>12 – Structural monitoring system</b>	Early warning system for the detection of damage to the structure, predicting critical situations and structural failures, reducing intervention times and repair costs.

Source: author.

Finally, the third dimension, of Implementation, constitutes 30% of the URI represented by the set of five sub-elements and should be considered as:

$$IMPLEMENTAÇÃO = \frac{\Sigma (ACCESSIBILITY + SIDEWALKS + LANDSCAPING + VEGETATION + FURNITURE)}{6}$$

Table 3 – Sub-elements of the SWA Implementation system

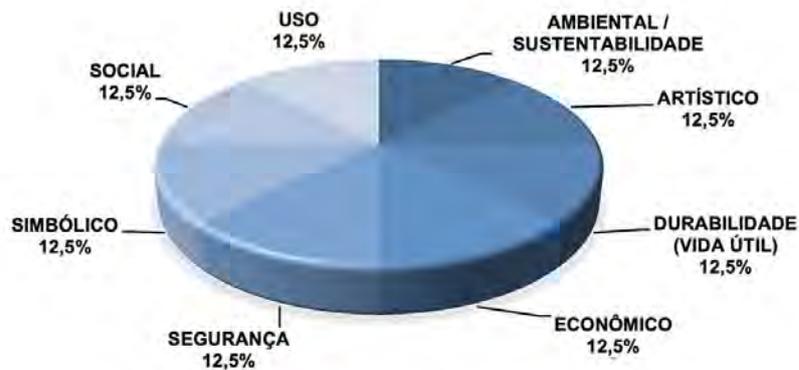
Implementation - Special Work of Art (SWA)
<b>13 – Aecessibility</b> Possibility to access a place, service, product or information in a safe and autonomous way, without any kind of architectural barrier, benefiting all people, with or without disabilities and in all stages of life.
<b>14 – Sidewalks</b> The sidewalk is the public space reserved for pedestrians’ daily commuting in the city.
<b>15 – Bikeway</b> A lane intended exclusively for bicycle circulation.
<b>16 – Landscaping</b> Technique for designing, planning and preserving urban spaces, in order to create micro landscapes, according to aesthetic and sustainable criteria of each place.
<b>17 – Vegetation</b> Urban greening, characterized by the vegetation that composes the scenery or landscape of cities, has a fundamental role in improving the quality of life of the population, providing municipalities with ecological, aesthetic, economic and social benefits.
<b>18 – Street furniture</b> Collective term for urban objects and equipment installed on streets and roads for various purposes.

Source: author.

Based on the bibliography used to elaborate the list of indicators potentially capable of qualitatively defining the urban infrastructure represented by SWA's, eight evaluation parameters were identified for each sub-element contained in the three macrodimensions

(Structural, Installations and Implementation) as a means to obtain the URI. The indicators which were chosen to assess the urban infrastructure of bridges and viaducts were environmental, artistic, durability, economic, structural safety, symbolic, social and, finally, usage.

Figure 2 – Chart depicting the composition of the Indicators used to evaluate the SWA's



Source: author.

Following the inclusion of all eight indicators chosen to obtain the Urban Infrastructure Requalification Index – URI, a simplified assessment with YES or NO options must be assigned to each sub-element of the dimensions (structural, installations and implementation), by means of documentary survey and on-site visual analysis, as well as the rich photographic collection available in those cases in which it was not possible to observe the element on the spot. When filling out the evaluation form, a score must be assigned to each specific indicator in each sub-element, resulting in the Parameterized Total cell, referenced on a scale ranging from 0 to 8, where each YES represents an increment by the unit value of 1. As a result, the minimum score is represented by the value of 0/8, and the maximum score by the value of 8/8. This

scale range was parameterized from 0 to 1, so that the process of obtaining values would be clear, simple and straightforward for any scope. Thus, to obtain this proportionality, simply use the following equation:

$$X : 8 = PT : 1$$

For which

X = Unknown that represents the number generated by the amount of "YES".

PT = Unknown that represents the value of the Parameterized Total.

Once a point has been assigned for each of the "YES" values and the entire form has been filled out according to the adopted methodological criteria, we must use the expression below to obtain the Urban Infrastructure Requalification Index – URI, like so:

$$IRU = ((STRUCTURE \times 0,55) + (INSTALLATIONS \times 0,15) + (IMPLEMENTATION \times 0,30))$$

Finally, once the index is obtained from these three dimensions (Structural, Installations and Implementation), we are able to proceed with the rating of urban retrofit interventions on six levels or grades wherein an URI  $\geq 0.9$  corresponds to the highest grade – Overall Requalification Status – and an URI of 0 corresponds to the lowest grade – Obsolescence Status.

For each of the six categories established, a different color was assigned, referring to the chromatic scale, which aimed to graphically and intuitively signal the Urban Infrastructure Requalification Index.

The model, exemplified by the Viaduct over Galeria dos Estados in Brasília - DF, was chosen for several factors, emphasizing those

that highlight its structuring importance in the urban fabric of the listed capital and the nature of the structural collapse it suffered, albeit partial and victimless. Moreover, being located within the listed perimeter of a city recognized as a World Heritage Site by Unesco and having been designed and having been conceived by the design of architect Lucio Costa and the ingenuity of mathematician Bruno Contarini, this infrastructure has all the necessary characteristics to support the methodology previously proposed. Furthermore, the urban retrofit intervention in the viaduct's area showed the quality of the architectural, urbanistic and structural project, providing a pleasant space for its users.

Table 4 - URI rating grades

IRU	Classification	Conditions	Color
0,9 – 1	<b>Maximum degree</b> Global requalification status	All parameters of the proposed indicators totally achieved	Blue
0,7 – 0,8	<b>Medium/maximum degree</b> Parcial requalification status	All parameters of the proposed indicators partially achieved	Green
0,5 – 0,6	<b>Medium degree</b> Structural integrity and implementation status	All structural and implementation parameters of the proposed indicators totally achieved	Light Green
0,3 – 0,4	<b>Medium degree</b> Structural integrity status	All structural parameters of the proposed indicators totally achieved	Yellow
0,1 – 0,2	<b>Minimum/medium degree</b> Structural criticality status	All structural parameters of the proposed indicators partially achieved	Red-Orange
0	<b>Minimum degree</b> Obsolescence status	None	Red

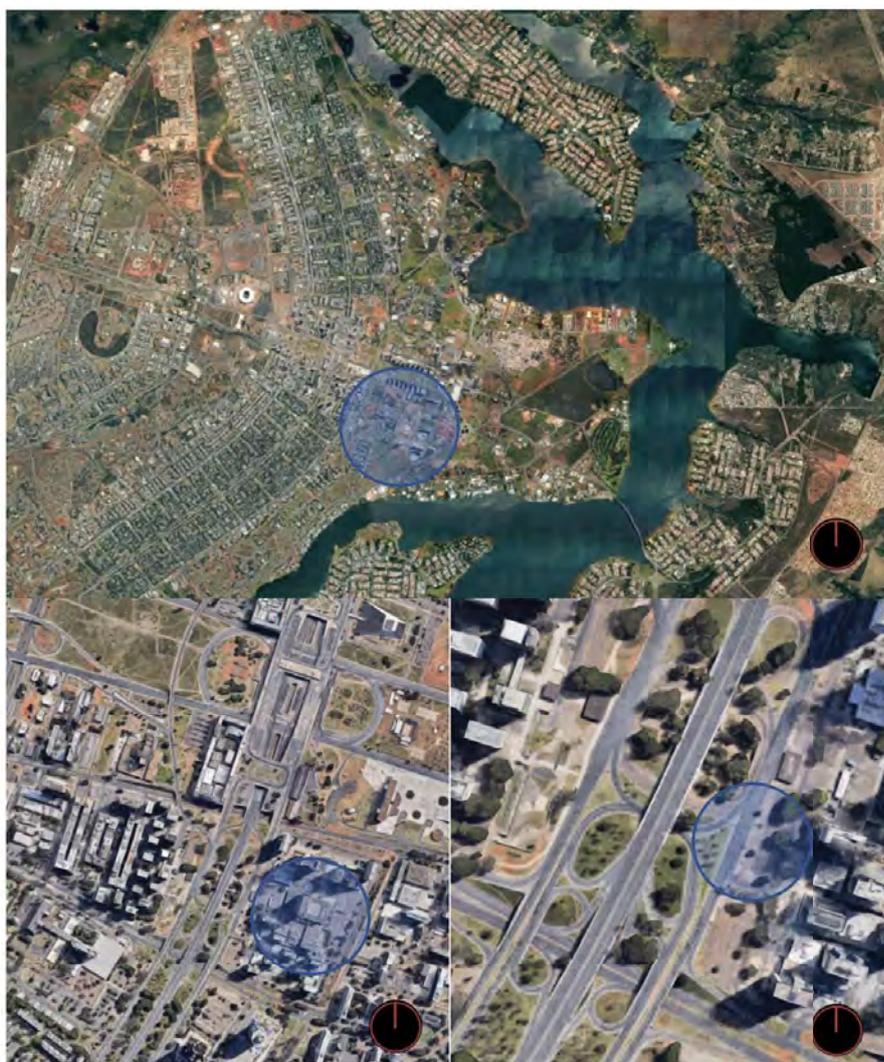
Source: author.

## The architectural complex and the structural system

The object of research is part of the road infrastructure of Brasília's central area, allowing direct access not only to *Plano Piloto's* Central Bus Station, but also to *Setor Bancário* [Banking

Sector], *Setor Comercial* [Commercial Sector], *Setor Hospitalar* [Hospital Sector] and *Setor de Autarquias* [Autarchy Sector] for all users who travel across *Asa Sul* [South Wing] and *Asa Norte* [North Wing]. Located in the southern part of the *Eixo Rodoviário de Brasília* (DF-002), the Viaduct is centrally located in the commercial heart of *Plano Piloto*.

Figure 3 – Location of urban infrastructure, *Plano Piloto*, *Eixo Rodoviário*, Brasília-DF – 6/12/2021



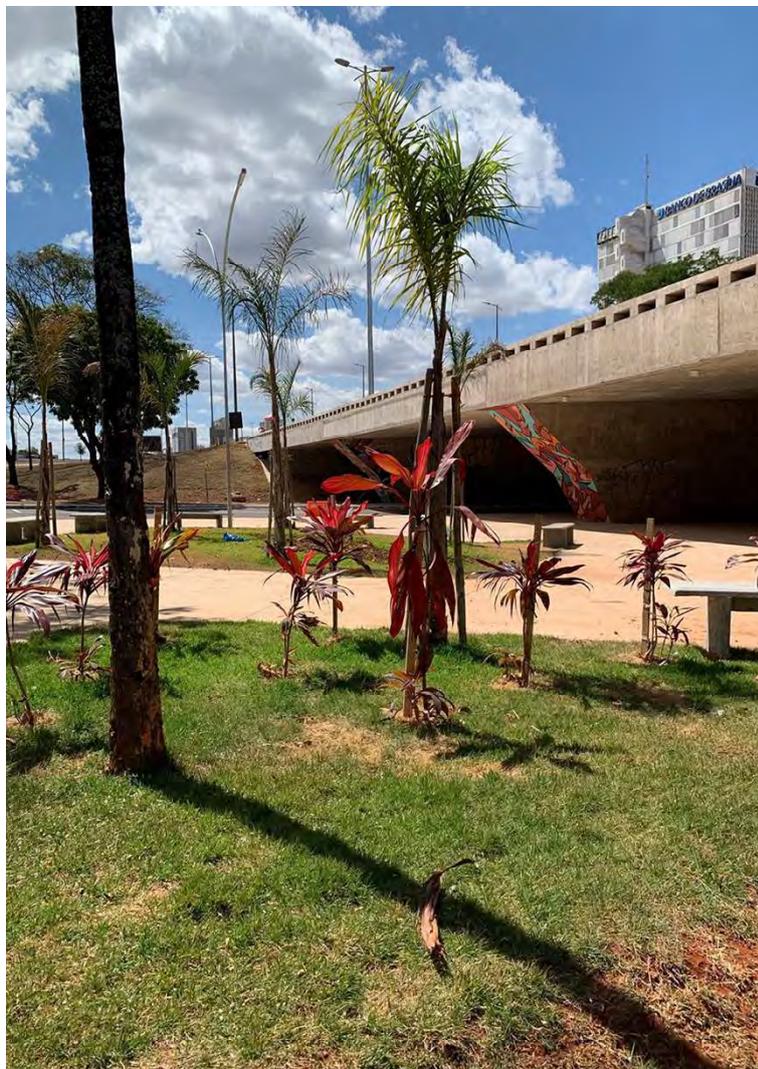
Source: adapted from Google Earth.

The Viaduct over *Galeria dos Estados* was conceived under the road paradigm (Costa, 1991), and thus intended for a significant portion of the South-North commuting, and vice-versa. It is therefore considered one of the main road arteries of Brasília, both in terms of

importance with respect to urban structure (Holanda, 2018) and in terms of traffic volume (Barros, 2006).

The urban infrastructure, composed of six traffic lanes and a central presidential lane, totaling 28 meters wide and approximately

Figure 4 – View of the Central Viaduct of Brasília – 6/28/2021



Source: author.

200 meters long, was designed and built between December 1959 and February 1960 by architect Lúcio Costa and Bruno Contarini, Oscar Niemeyer's engineer, who was responsible for calculations.

## The viaduct over *Galeria dos Estados*' retrofit and the URI

In compliance with the Brazilian accessibility – NBR 9050:2015 – and design of concrete structures – NBR6118:2014 – standards, the viaduct's urban and structural retrofit project was carried out by the *Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal* (DER/DF) [Department of Roads of the Federal District] and by *Companhia Urbanizadora da Nova Capital* (Novacap) [New Capital's Urbanizing Company]. The architect responsible for urban requalification, accessibility and landscaping around the viaduct, Francisco Afonso de Castro Júnior, showed that it is possible to provide a pleasant space, suited for aggregation and that adds value to one of the central areas of Brasília.

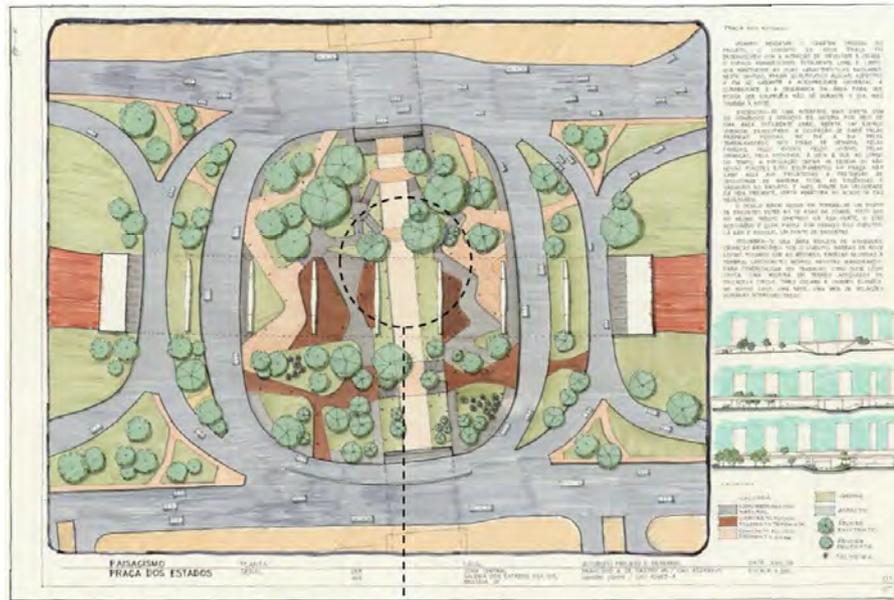
According to the project memorial, for the sake of rescuing the original character of Lúcio Costa's project, the architectural design of the new *Praça dos Estados* [States Square] was developed with the purpose of restoring the remnant space, obsolete after the structural collapse of the infrastructure up until then. On that premise, the architects sought to qualify some aspects that would guarantee universal accessibility for all, through paths with both ramps and stairs, the durability of the materials used and the

safety of the area during the day and at night. In addition, the *Praça dos Estados* shows a more direct interaction with the gallery's commerce of goods and services through a wide open area.

*The occupation will be accomplished by the people themselves, on a daily basis by workers, on weekends by families, by the elderly, by young people, by children, by society. The idea is that over time, the population will decide whether or not they want new functions and/or equipment in the square. It is neither up to designers nor architects nor engineers to claim to completely solve the demands and variables of the project. Also, in face of the celerity of present life, a certain openness to the case is necessary. The greatest aim is to become a meeting point between the wings of the city, since in the symmetrical section on Asa Norte, it is the Eixo Rodoviário that passes under the viaducts. A meeting point is not possible there. Hopefully, there will be an area bursting with activities. Children playing under the overpass, local rock bands playing under the trees, families gathered under the shade, food trucks, artists trying to sell their work". (Castro, 2018)*

Executed by DER/DF and Novacap, the retrofit project applied to the Viaduct over *Galeria dos Estados* aims at improving user safety and guaranteeing a longer durability, without altering the harmonious proportions of the "hang glider" shaped pillars that were designed and planned by architect Lucio Costa. In order to propose solutions for the reconstruction/functionalization of the viaduct, a decision was made to partially demolish the structure and to recover the existing infrastructure.

Figure 5 – Praça dos Estados’ landscaping plan, above, and view of the viaduct, post urban retrofit, below – 6/28/2021



Source: adapted from Francisco Afonso de Castro Júnior and Jansen Zanini (2018).

The engineer responsible for calculating both the original project and the reinforcement of the Viaduct over *Galeria dos Estados* was Bruno Contarini, known for having accompanied many works by Rio de Janeiro architect Oscar Niemeyer. Some of Brasília's main modernist buildings were calculated by the engineer, most notably the *Instituto Central de Ciências da Universidade de Brasília* (ICC/UnB) [Central Institute of Sciences of the University of Brasília], the *Teatro Nacional Cláudio Santoro* [Cláudio Santoro National Theater], Brasília's Central Bus Station platform, the *Superior Tribunal de Justiça* (STJ) [Superior Court of Justice], the *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE) [Electoral Superior Court] and the *Tribunal Regional Federal*

(TRF) [Federal Regional Court]. Therefore, the importance of having a structural retrofit project signed by one of the main authors of the city envisioned by architect Lucio Costa expresses an artistic emphasis that must be attributed to the value of the *Galeria dos Estados*' viaduct's infrastructural set.

The urban retrofit intervention, enriched by the presence of engineer Bruno Contarini, shows in its foundation a special attention to the preservation of Brasília's modern heritage, a fundamental value of the city's conception sprouting from its main actors and urban scales.

Bruno Contarini contributed to the work conceived by architect Costa, in which the construction technique and the structural system stand out in the architectural form.

Figure 6 – Engineer Contarini at the site where the Galeria dos Estados' Viaduct collapsed – 2/7/2021



Source: Larissa Batista.

As Inojosa (2019) points out, in this historical period of Brasília's modernist architecture, there is an outstanding concern with the exploration of the structure as a plastic element and the pursuit of knowledge application in construction. The original drawings of the structural detailing of the viaduct's reinforcement are attributed to Bruno Contarini's engineering firm and show all the project's technological guidelines adopted for the *Galeria dos Estados'* structural retrofit.

Based upon the information collected throughout the chapter, an evaluation sheet was prepared for each moment of the lifespan of the existing structures, namely:

*Pre-retrofit Phase.*

*Post-retrofit Phase.*

Following the inclusion of all indicators chosen to obtain the Urban Infrastructure Requalification Index – URI, a simplified assessment consisting of YES or NO options was assigned to each sub-element of the dimensions (structural, installations and implementation), by means of documentary survey and on-site visual analysis, as well as the rich photographic collection available in those cases in which it was not possible to observe the element on the spot. In light of this, we will show this application through

the first practical example. In the following URI evaluation sheet (Figure 7), applied to the Viaduct over Galeria dos Estados before the retrofit operations (Pre-retrofit time situation), it appears that no indicator is marked "YES" in the "structural system" dimension and "foundation block" sub-element, totaling 0 in the "Parameterized Total" score. The same situation applies to the structural sub-elements of the retaining wall, deck slabs, support system and main and secondary beams. Only in the pillars sub-element it appears that the sole indicators that were marked with "YES" were the artistic and the symbolic. These parameters show that, even in a state of partial collapse, the architectural beauty of the supporting elements, together with the symbolism they represent for the community of Brasília, is valued within the proposed model for calculating the URI. The value in the "parameterized total" cell, in this case equaling 0.25 of 1, will be added to all other results obtained by the same evaluation in the "structural system" dimension, and this numerical parameter will be divided by the number of sub-elements, which in this case is 7 (namely foundation blocks, retaining walls, deck slabs, pillars, support system, main beam, secondary beam).

$$GLOBAL\ STRUCTURE = \frac{\sum (BLOCKS+CURTAINS/WALLS+SLABS+PILLARS/COLUMNS+SUPPORTS+STRINGERS/STRATES+TRANSVERSINES)}{7}$$

In this evaluative condition, the "global structure" of the Viaduct over *Galeria dos Estados* (Pre-retrofit) resulted in 0.04, which represents a typical value for an obsolete structure. In general, the situation does not change for the dimensions of installations, with the exception of the drainage system item,

which totaled a result of 0.38 by scoring the environmental, safety and usage indicators. Even with part of the structure compromised at the time of the partial collapse, the drainage system continued to function regularly, ensuring the flow of rainwater, and thus not requiring retrofit operations.

Figure 7 – URI Evaluation sheet – Viaduct over *Galeria dos Estados* – pré-retrofit

Viaduct “Galeria dos Estados” Year: 1961 Designer: Lúcio Costa / Bruno Contarini Place: Brasília – Federal District – Brazil Status: Pré Retrofit									
Indicator	Environmental	Artistic	Durability	Economic	Securit	Simbolic	Social	Use	Total parameterized
<b>Structural system</b>									
Foundation blocks	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Retaining walls	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Deck slabs	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Pillars	No	Yes	No	No	No	Yes	No	No	0,25
Support system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Main girder	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Secondary girders	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
<b>Global structure</b>									<b>0,04</b>
<b>Installations</b>									
Internal HVAC system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Drainage system	Yes	No	No	No	Yes	No	No	Yes	0,38
Lighting system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Sustainable energy generation system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Structural monitoring system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
<b>Global installations</b>									<b>0,08</b>
<b>Implementation</b>									
Accessibility	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Sidewalks	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Bikeway	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Landscaping	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Vegetation	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Street furniture	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
<b>Global implementation</b>									<b>0,00</b>
<b>I.R.U.</b>									<b>0,03</b>

Source: author.

Figure 8 – URI Evaluation sheet – Viaduct over *Galeria dos Estados* – pós-retrofit

Viaduct "Galeria dos Estados" Year: 2019 Designer: Bruno Contarini Place: Brasília – Federal District – Brasil Status: Pós Retrofit									
Indicator	Environmental	Artistic	Durability	Economic	Security	Symbolic	Social	Use	Total parameterized
<b>Structural system</b>									
Foundation blocks	No	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,63
Retaining walls	No	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,63
Deck slabs	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,75
Pillars	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	1,00
Suport system	No	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,63
Main girder	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,75
Secondary girders	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,75
<b>Global structure</b>									<b>0,73</b>
<b>Installations</b>									
Internal HVAC system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Drainage system	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	0,63
Lighting system	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	0,63
Sustainable energy generation system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Structural monitoring system	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
<b>Global installation</b>									<b>0,25</b>
<b>Implementation</b>									
Acessibility	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,75
Sidewalks	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,75
Bikeway	No	No	No	No	No	No	No	No	0,00
Landscaping	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,75
Vegetation	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,88
Street furniture	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	0,75
<b>Global implementation</b>									<b>0,65</b>
<b>I.R.U.</b>									<b>0,63</b>

Source: author.

It can be inferred from the proposed evaluation sheet that the Urban Infrastructure Requalification Index is extremely unsatisfactory for the viaduct in the Pre-retrofit situation, as it attained a score of 0.03, which reflects its condition of loss of service performance and user safety. The situation of the viaduct's Urban Infrastructure Requalification Index (Post-retrofit) is surprising due to the expressive/significant increase in the sub-indices represented by the structural dimension, installations and implementation. The URI, after the urban retrofit intervention, reached the value of 0.63, exponentially increasing its requalification degree. It is possible to observe that, within the scope of the structural system, all indicators related to durability (lifespan), economic, safety, social and usage were marked for all sub-elements that compose the global structural dimension of the SWA.

The artistic and symbolic indicators are still marked solely by the pillars, which really represent the architectural essence of the tangible and the intangible. Increasing structural safety and durability over time, while still respecting the original "hang glider" shape, the pillars totaled a score of 1, which represents the highest grade within the structural dimension.

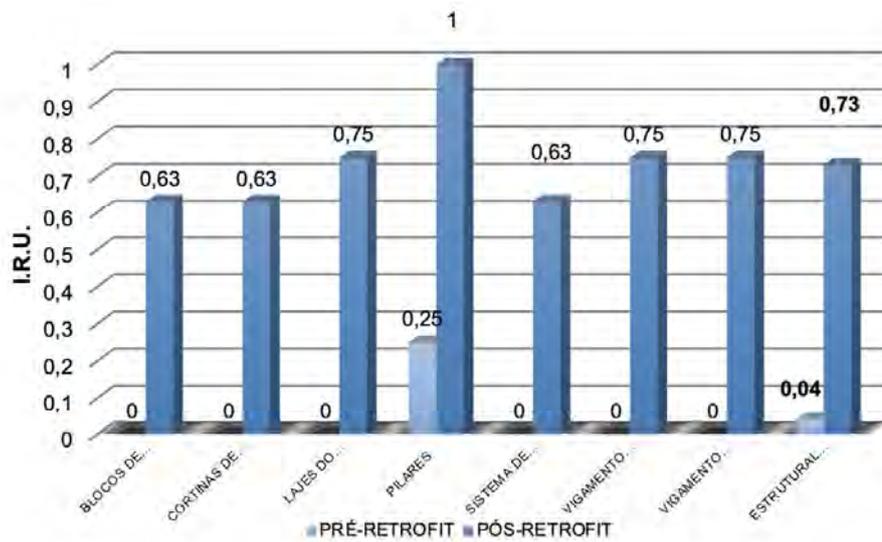
The presence of the environmental indicator was detected for the structural sub-elements of the deck slabs, pillars, main and secondary beams, while the structural retrofit of these elements repurposed the existing structure, reinforcing the elements that were in good conditions and generating considerable savings for society from all the aforementioned points.

The result achieved by the structural dimension was valued at 0.73, while that obtained by installations (0.25) was not substantial, compromising the URI score. The sub-elements represented by both drainage and lighting systems have environmental (permeable concrete pavement and LED lighting), durability, economic, safety and usage values. The implementation dimension (0.65) is quite encouraging, given the requalification of the *Galeria dos Estados* square, which currently provides wide and safe spaces for all types of accessibility. Whilst computing the symbolic indicator for the implementation elements, the choice was made not to characterize it as a place too recent to be assimilated as a symbol by the population of Brasília, especially given the historical period we are living.

Considering all comparative diagrams in the structural, installations and implementation dimensions as much as in the final indexes, the difference between the pre-retrofit and post-retrofit moments of the infrastructure of the Viaduct over *Galeria dos Estados* is quite significant. This multi-criteria model for evaluating urban retrofit interventions in Special Works of Art suited the case study of the Viaduct over *Galeria dos Estados*, showing the main limitations in the installations dimension, as they were not designed for a relatively short segment of infrastructure.

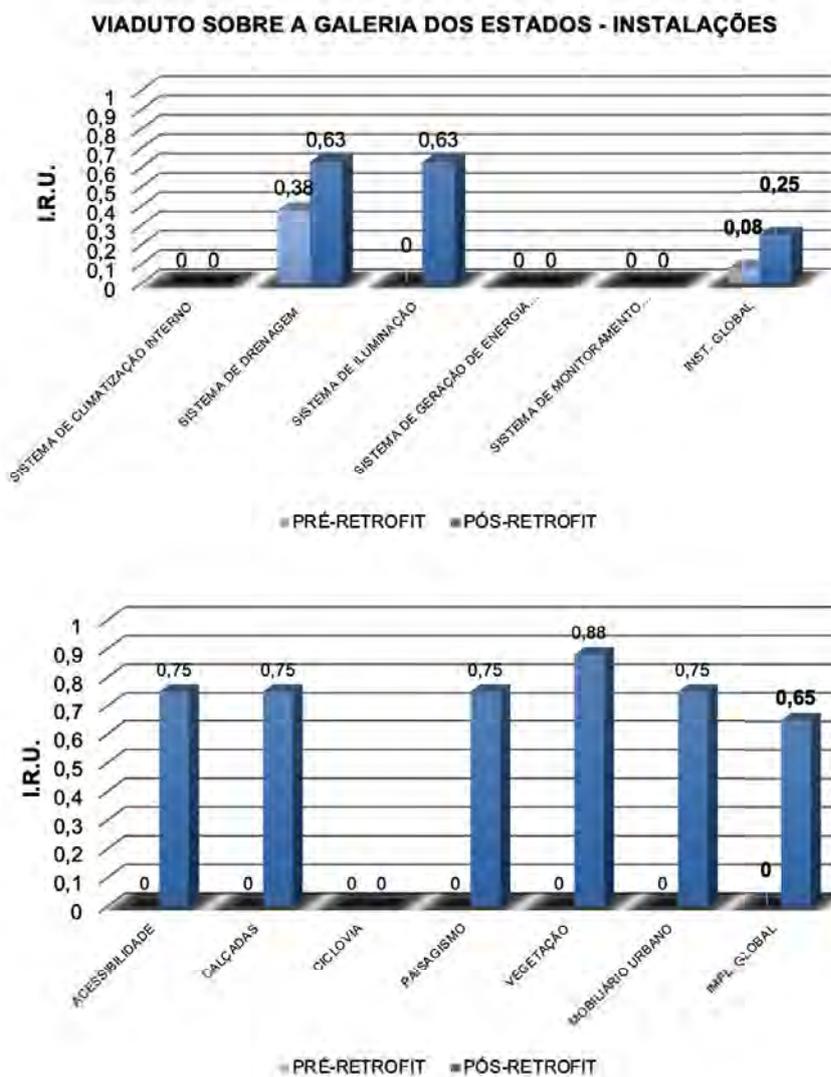
The URI index achieved by the SWA post-retrofit is 0.63, resulting in a medium grade, flagged by the light green color, while at the pre-retrofit phase the URI attained corresponds to the lowest grade (red color), due to its structural obsolescence situation.

Figure 9 – Comparative diagrams of the structural dimension of the Viaduct over *Galeria dos Estados* – pre-retrofit vs. post-retrofit



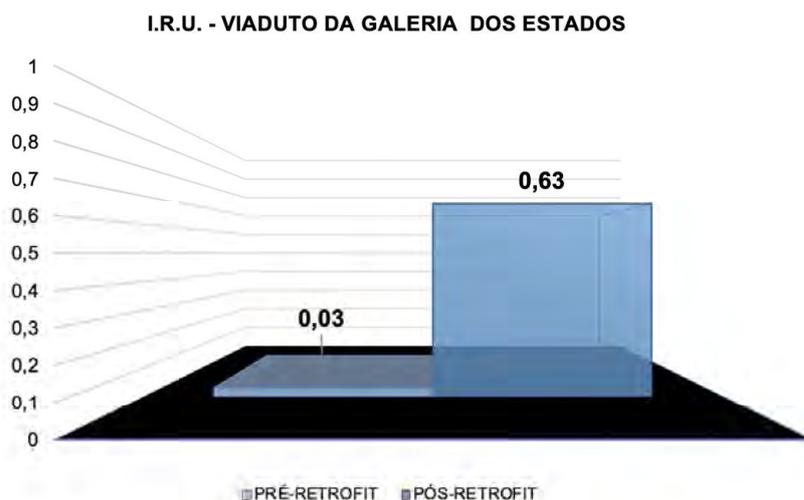
Source: author.

Figure 10 – Comparative diagrams of the installations and implementation dimensions – Viaduct over *Galeria dos Estados* – pre-retrofit vs. post-retrofit



Source: author.

Figure 11 – Comparative diagram URI – Viaduct over Galeria dos Estados – pre-retrofit vs. post-retrofit



URI	Classification	Conditions	Color
0,9 – 1	<b>Maximum degree</b> Global requalification status	All parameters of the proposed indicators totally achieved	Blue
0,7 – 0,8	<b>Medium/maximum degree</b> Partial requalification status	All parameters of the proposed indicators partially achieved	Green
0,5 – 0,6	<b>Medium degree</b> Structural integrity and implementation status	All structural and implementation parameters of the proposed indicators totally achieved	Light Green
0,3 – 0,4	<b>Medium degree</b> Structural integrity status	All structural parameters of the proposed indicators totally achieved	Yellow
0,1 – 0,2	<b>Minimum/medium degree</b> Structural criticality status	All structural parameters of the proposed indicators partially achieved	Red-Orange
0	<b>Minimum degree</b> Obsolescence status	None	Red

Source: author.

## Conclusions

Urban retrofit is considered an intervention in the built environment that serves to requalify and give a new function to certain historic or listed areas that need an efficient response to the problem concerning the city. However, the heritage charters published throughout the 20th and 21st centuries as well as preservation instruments such as heritage listings or handbook prescriptions for intervention in historic cities published by the *Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* (IPHAN) [National Institute of Historic and Artistic Heritage] do not seem enough to manage the conservation or maintenance guidelines for a particular work of art and its immediate surroundings. Urban retrofit, on the other hand, embodies

multiple aspects that range from structural issues to landscaping and user experience in the area.

The case of the Viaduct over *Galeria dos Estados* proves that the preservation of the Gregarious Scale and of the "hang glider" geometric shape of the main structural element – the pillar – imagined by architect Lucio Costa, together with both the quick response to society and the increase in durability and infrastructure safety in compliance with current standards, contributed to a less onerous response to society, from a budget standpoint, fostered by the retrofit interventions in Brasília.

Contemporary architecture often has the ability to fit into a historical context without aggravating linguistic dissonances, unlike in recent decades, when a certain degree of dispute over the past was a necessary evidence of modernity.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-3694-9133>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil  
stefanogalimi.arch@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-1164-2784>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil  
marcio.buzar@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-0763-0107>**

Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF/Brasil.  
joacpantoja@gmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Leonardo Farias Saraiva, leonardofariassaraiva@gmail.com

## References

- ABCHICHE, L. (2017). *A relação do marketing territorial e plano diretor urbano; a questão do legado urbano do projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- BARROS, A. P. (2006). *Estudo exploratório da Sintaxe Espacial como ferramenta de alocação de tráfego*. Dissertação de mestrado. Brasília, Universidade de Brasília.
- CASTRO, A. (2018). *Notas sobre as inovações da portaria n. 166/2016-Iphan para a Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília*. Brasília, Iphan.
- CAVALCANTE, G. H. F. (2019). *Pontes em concreto armado: análise e dimensionamento*. São Paulo, Blücher.
- COSTA, L. (2014). "Relatório do Plano Piloto de Brasília, 1991". In: COSTA, L. *Brasília, Cidade que inventei*. Brasília, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- FERREIRA, O. L. (2011). *Patrimônio cultural e acessibilidade: as intervenções do Programa Monumenta, de 2000 a 2005*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- FERREIRA, T. M.; VICENTE, R.; MENDES, J. A. R. da S.; VARUM, H.; COSTA, A. (2013). Seismic vulnerability assessment of historical urban centres: case study of the old city centre in Seixal, Portugal. *Bulletin Earthquake Engineering*. v. 11, n. 5, pp. 1753-1773.
- FREIRE, R. A. (2017). *Infraestrutura urbana*. Londrina, Editora e Distribuidora educacional.
- GALIMI, S.; PANTOJA, J.; BUZAR, M.; SANTOS MACHADO, P. R. (2020). Retrofit em obras tombadas de infraestrutura urbana: o caso do Viaduto sobre a Galeria dos Estados. *Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo*. Brasília, v. 26, n. 1, pp. 140-156.
- HOLANDA, F. (2018). *O espaço de exceção*. Brasília, FRBH.
- INOJOSA, L. da S. P. (2019). *O protagonismo da estrutura na concepção da arquitetura moderna brasileira*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.
- KOHLSDORF, G.; KOHLSDORF, M. E. (2017). *Ensaio sobre o desempenho morfológico dos lugares*. Brasília, FRBH.
- MUMFORD, L. (1961). *The city in history: its origins, its transformations, and its prospects*. Boston, Houghton Mifflin Harcourt.
- NEGREIROS, I. (2018). *Retrofit Urbano: uma abordagem para apoio de tomada de decisão*. Tese de doutorado. São Paulo, Escola Politécnica de São Paulo.
- NEWTON, P. W. (2013). Regenerating cities: technological and design innovation for australian suburbs. *Building Research & Information*. Londres, v. 41, n. 5, pp. 575-588.
- ROLNIK, R. (1988). *O que é cidade?* São Paulo, Brasiliense.
- ROMERO, M. A. (2007). Frentes do urbano para a construção de indicadores de sustentabilidade intraurbana. *Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo*. Brasília, v. 6, n. 4, pp. 47-72.

- RUSKIN, J. (1921). *The seven lamps of architecture*. Londres, J.M Dent & Sons.
- VARUM, H. S. A. (2003). *Avaliação, reparação e reforço sísmico de edifícios existentes*. Tese de doutorado. Aveiro, Universidade de Aveiro.
- VERONES, S.; RINALDI, A.; REBECCHI, S. (2014). *Retrofit e rigenerazione urbana – Il progetto EPOurban*. Monfalcone, Edicom.
- VITÓRIO, J. A. P. (2005). A importância da manutenção para a sustentabilidade do espaço construído – Manutenção e gestão de obras de arte especiais. In: VII ENCONTRO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA DO BRASIL. *Anais*. Recife.

Received: November 30, 2021

Approved: February 18, 2022



# Expansão urbana e ambiente nas gestões municipais de Vila Velha-ES entre 2009-2016

Urban sprawl and environment in the municipal administrations of Vila Velha between 2009 and 2016

Marcio Valério Effgen [I]  
Augusto Cesar Salomão Mozine [II]

## Resumo

Este texto objetiva analisar o desenvolvimento da política ambiental urbana do município de Vila Velha-ES nos dois mandatos de gestão municipal entre 2009 e 2016. Busca, assim, verificar de que forma o município situado na Região Metropolitana da Grande Vitória-RMGV ocupa sua agenda política ambiental urbana numa ótica de sustentabilidade urbana com elementos de justiça ambiental e ecologia política, baseado no debate de racionalidade ambiental ecocêntrica. Tal análise se perfaz nos dois planos de gestão municipal e em entrevistas com autoridades que ocuparam cargos de relevância em Vila Velha-ES, para verificar a preocupação quanto à maneira como a administração pública trata a ocupação desordenada do território e os conflitos sociais na distribuição dos impactos da degradação ambiental em seu ambiente urbano.

**Palavras-chave:** sustentabilidade urbana; políticas ambientais; justiça ambiental; ecologia política; Vila Velha-ES.

## Abstract

*The paper aims to analyze the development of the urban environmental policy in the city of Vila Velha, state of Espírito Santo, during two municipal administrations between 2009 and 2016. It intends to investigate how the city, located in the Metropolitan Region of Grande Vitória, fills its urban environmental policy agenda, in an urban sustainability perspective, with elements of environmental justice and political ecology, based on the debate about ecocentric environmental rationality. The analysis focuses on the two municipal administration plans and on interviews with authorities who occupied relevant positions in Vila Velha, to investigate the concern about the way in which public administration deals with the disorganized occupation of the territory and with social conflicts in the distribution of the impacts of the environmental degradation on its urban environment.*

**Keywords:** urban sustainability; environmental policies; environmental justice; political ecology; Vila Velha-Espírito Santo.



## Introdução

Este artigo discute a relação entre a expansão urbana de Vila Velha-ES e a produção política ambiental local consoante aos planos de gestão de duas administrações municipais compreendidas entre os anos de 2009 e 2016, que resultaram em grande transformação urbana na cidade. A partir desses planos, vê-se a execução de uma política urbana caracterizada pela ocupação célere e não planejada do território, baseada em um conjunto de interesses de grupos políticos e econômicos históricos que foram preponderantes no processo de tomada de decisões e condução dessa política.

Nesse sentido, acompanhando um processo de industrialização nacional tardio (Dowbor, 2016), Vila Velha-ES também tem, em seu processo urbano, uma forte influência da industrialização nacional como vetor de processos de intensa urbanização e migração populacional (Siqueira, 2010a). O Município insere-se em uma dinâmica urbano-territorial que acompanha escalas mais amplas, como observado na Região Sudeste. Vila Velha-ES é, assim, resultado das significativas transformações geradas pela expansão das últimas cinco décadas. A cidade alinha-se num contexto político-econômico de expressiva estruturação industrial do Espírito Santo a partir da década de 1970 (Vila Velha, 2010; Sathler, 2017; Siqueira, 2010b). Desde então, além da cidade mais antiga do Estado – considerando o histórico colonial –, é também o segundo município mais populoso, com 486.388 habitantes com 1.973,59 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2021).

Nesse sentido, este artigo questiona de que modo as bases do projeto desenvolvimentista, de característica modernizante capitalista, impõem-se ao discurso ambiental dos Planos de Gestão do município e das políticas de meio ambiente adotadas entre os anos de 2009 e 2016. Analisa, assim, a correlação entre os instrumentos utilizados na condução da administração pública constantes do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha-PDSVV de 2009-2012 e no Plano Estratégico de Vila Velha-PEVV de 2013-2016 e a legislação ambiental urbana produzida nos referidos anos,<sup>1</sup> seguidos da análise de discurso dos agentes políticos envolvidos durante esse período no que concerne às duas gestões.

Nesse sentido, a análise apresentada busca relacionar a produção do espaço com a produção da política voltada ao urbano e ao meio ambiente. Além disso, busca também relacionar tais questões a aspectos relacionados à justiça ambiental na relação entre território e diretos ao espaço e recursos naturais existentes. Nesse contexto, foram realizadas cinco entrevistas com atores que ocuparam cargos de alto escalão nas duas gestões municipais, por meio de um roteiro semiestruturado e em profundidade. O material coletado nessas entrevistas, uma vez transcrito, foi analisado com base na metodologia da Análise de Discurso (Orlandi, 1999). Assim, em termos de uma análise a partir da ecologia política crítica (Leff, 2006, 2016; Bryant, 2015), apresenta-se um debate sobre o processo ecogovernamental (Agrawal, 2005; Malette, 2011) na política do município e sua relação com o debate de justiça ambiental (Rammê, 2010; Acsehrad, 2010).

## O fenômeno urbano capixaba e a ocupação espacial de Vila Velha-ES

A cidade de Vila Velha-ES constitui o primeiro ponto de ocupação do território capixaba a partir de 1535. No entanto, em função de sua vulnerabilidade territorial, experimentou crescimento pouco expressivo até o século XX. Com a transferência da capital da então Capitania do Espírito Santo para a Vila Nova da Vitória, em 1551, a cidade torna-se uma barreira natural à entrada da baía de Vitória. Seu crescimento vegetativo sofreu, em função disso, poucos impactos até a adoção da política estadual de erradicação dos cafezais da década de 1960, que provocou intenso êxodo rural e estimulou a ocupação da capital e das cidades adjacentes.

Assim, a política desenvolvimentista adotada na segunda metade do século XX provocou o surgimento de uma malha rodoviária que trouxe maior e melhor intercâmbio da economia capixaba com as demais regiões do País. O projeto infraestrutural do período ditatorial, focado no desenvolvimento de zonas urbanas, na diminuição da cobertura natural e estimulando grandes projetos nos setores industriais de base focados no mercado internacional, foi a mola propulsora da transformação radical da estrutura produtiva estadual. Tal projeto, segundo Siqueira, visou à modernização econômica do estado do Espírito Santo, que até então guardava resquícios da função de barreira verde às minas da Colônia e Império do Brasil, resultando num nível de crescimento da urbanização da Grande Vitória sendo: “[...] entendida no sentido de um processo que resulta principalmente do deslocamento populacional

da área rural para a área urbana, concretizando um novo quadro demográfico urbano superior ao rural” (Siqueira, 2010a, p. 23).

Essas políticas acentuaram os desequilíbrios na distribuição espacial do Estado e, principalmente, da região metropolitana, que sempre abrigou as principais atividades econômicas do Estado em diversos setores: industrial, comercial, culturais, político, dentre outros (Siqueira, 2010b). Esse período, que compreende as décadas de 1960-1980, representa efetiva implantação no Espírito Santo de um projeto moderno, ainda que tardio, de ampla racionalidade capitalista (Lemos, 2015; Leff, 2006).

Nesse contexto, o rompimento de uma lógica colonial de produção agrária viria, então, inaugurar um amplo processo de expansão urbana que culminaria na criação da Região Metropolitana de Vitória na década de 1990. Contudo, a ausência de planejamento e de uma política urbana consistente fez com que a ocupação do solo, movida pela remoção de morros, criação de aterros urbanos e ampliação da ligação viária entre a Ilha e Vitória e o continente, promovesse um crescimento desordenado da região, com amplos vieses de injustiça ambiental (Rammê, 2010).

Com acelerado crescimento da economia estadual, os resultados negativos produzidos pela expansão espacial resultaram na formação de bolsões de pobreza em zonas de alagados e encostas, resultante do: “[...] fluxo migratório, composto por pessoas originárias do norte do Rio de Janeiro, oeste de Minas Gerais, sul da Bahia e oriundas do interior decadente do Espírito Santo” (Mattos, 2013, p. 101). Com esse fluxo migratório intensificado pelo processo modernizador, aliado à ausência de serviços e equipamentos urbanos básicos, experienciou-se, de forma gradativa e

rápida, o agravamento de problemas sociais e espaciais na Grande Vitória (Sathler, 2017; Siqueira, 2010a, 2010b).

Dessa forma, oposta ao agravamento das condições sociais, viu-se, com a expansão do projeto capitalista local, uma vinculação ao capital privado internacional, relacionada à grande indústria de ferro e aço e ao desenvolvimento portuário, tornando diversa a realidade econômica (Caldas, 2015). Nesse contexto metropolitano, Siqueira, enfatizando sua relação com a expansão de Vila Velha, destaca:

A ecologia social é idêntica no município de Vila Velha, desprovido de montanhas, região plana com vastas orlas marítimas, que se divide entre a região privilegiada (sede do município e alguns bairros a orla marítima) e a região periférica, dividida em bairros populares, com uma grande aglomeração da camada mais pobre, onde se faz sentir com intensidade a problemática social. (2010b, p. 92)

Nessa perspectiva, a atual configuração urbana de Vila Velha-ES resulta da influência dos fatores que compõem a dinamização econômica do estado do Espírito Santo. Nesse sentido, a formação urbana de Vila Velha-ES ocorreu de forma lenta, não sofrendo grandes alterações em sua malha urbana até a década de 1950, quando foram implantados os grandes projetos econômicos no estado e ela perdeu sua aparência de cidade bucólica.

Segundo Sathler (2017), além de fatores relacionados a um difícil acesso e ocupação das demais áreas do município, fato este mitigado com o gradativo surgimento das obras de acesso terrestre, devem ser ressaltadas, ainda, a existência de uma indústria incipiente no que se refere à criação de empregos assim como a própria geografia do município. Nesse sentido:

[...] colaborando para a limitação do desenvolvimento, o município é cortado por cinco rios e era repleto de áreas alagadas, o que moldava e limitava o crescimento da malha urbana. Acreditando que a geografia da cidade não favorecia o seu desenvolvimento e objetivando maximizar a utilização do solo, antes da década de 50 os rios foram retificados pelo DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento, e mangues e áreas alagadas foram aterradas. (Ibid., p. 225)

Na década de 1970, um fator de grande influência para o crescimento populacional de Vila Velha-ES, segundo Siqueira (2001b), foi a implantação da política habitacional desenvolvida para o município. Tal política foi estruturada em um amplo programa de construção de casas populares, projetadas e implantadas pela Companhia Habitacional-Cohab/ES e pela Cooperativa Habitacional Autofinanciada-Inocoop/ES na tentativa de diminuir a pressão populacional de Vitória.

Vitória-ES, a capital do Estado, já possuía problemas habitacionais para atender o êxodo promovido pelos grandes investimentos numa geografia insular, de pequena extensão e agravada pela existência de formações rochosas na área então ocupada que dificultava o crescimento e a expansão (ibid.; Siqueira, 2001b; Trigueiro e Amboss, 2011). É nesse sentido que Vila Velha-ES, em razão de: “[...] sua privilegiada posição geográfica e por conter o maior contingente populacional do Estado, consolidou-se como ‘cidade-dormitório’ (Vila Velha, 2010, p. 10).

Esse processo de expansão observou, até 1980, a construção de um total de 15 conjuntos de habitação popular em com cerca de 7.127 unidades habitacionais. No entanto, o déficit habitacional fez com que esses projetos

não cobrissem a totalidade da população, fazendo com que os aglomerados urbanos sub-normais em áreas de invasão se proliferassem em territórios naturais de restinga, mangues, alagados e encostas, representando não só uma questão de risco socioambiental (Soares, Meneghetti e Da-Silva-Rosa, 2019), como também de alijamento dos serviços e equipamentos urbanos básicos (Siqueira, 2010a).

É de se destacar que essa lógica assume, conforme aponta Martinez-Alier (2010), um deslocamento da população mais pobre para áreas ambientalmente subalternas, ao passo que, em relação às famílias mais abastadas, vê-se destaque para o fato de que: “Entre 1970 e 1979, 63% dos lotes aprovados pela PMVV estavam na orla. Esse interesse era esperado, além de belas praias, a estreita faixa do litoral não inunda” (Sathler, 2017, p. 229).

Nesse contexto, verificou-se um processo de ocupação adstrito às regiões próximas da baía de Vitória e situadas ao norte do rio Jucu, principal fonte de água da região, aliado ao baixo valor da propriedade e à disponibilização do transporte por bonde; que teve grande impacto na caracterização de Vila Velha-ES, por um lado, como “cidade-dormitório” de caráter operário em sua proximidade com a baía e, por outro, de cidade de veraneio na região de costa até a década de 1990. Assim, tem-se que:

As áreas planas sempre foram preferidas para ocupação urbana, sendo esta talvez a principal explicação para a preservação dos morros. As áreas planas em muitas regiões apresentam características muito vulneráveis, sendo constituídas por terrenos arenosos, abaixo do nível do mar e propensos a alagamentos nos períodos de chuvas. Há, por outro lado, uma rede de canais, córregos e rios que compõem o sistema natural de drenagem da Região. (Vila Velha, 2013, p. 19)

Ao final da década de 1980 e ao longo dos anos de 1990, o processo de urbanização de Vila Velha-ES acentuou-se com o advento de mais obras de natureza viária de grande porte, que tornaram a localidade mais acessível para empreendimentos, como fonte de moradia e de forte especulação imobiliária em razão da proximidade com a faixa litorânea. Nesse contexto destacam-se a Terceira Ponte – unindo os municípios de Vitória e Vila Velha-ES em suas áreas nobres, pela ponta da baía de Vitória; e as rodovias do Sol e Darli Santos, possibilitando uma ligação mais facilitada com os municípios de Cariacica e Guarapari.

Assim, os projetos de acesso e mobilidade desenvolvidos ao longo de trinta anos, até a primeira década dos anos 2000, trouxeram uma nova feição na ocupação do território. Constituído por uma área de 209,965 quilômetros quadrados, as configurações do município acerca de território e ambiente apresentam os dados de: “[...] 85.6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 43.3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 53.1% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada” (IBGE, 2021).

Trata-se, assim, de um município urbano em que pequena parcela da população reside nas zonas rurais – dado este verificado desde 1940 – e é caracterizado por um território demarcado pela existência de 100 bairros, cuja ocupação: “[...] teve nos investimentos em mobilidade urbana os motivos principais para que 80% da população vivesse em apenas 30% do território municipal” (Vila Velha, 2010). Importante mencionar, ainda, que, embora Vila Velha-ES seja detentora de importantes áreas rurais e espaços naturais, as atividades agrícolas são inexpressivas para a economia municipal, não possuindo secretaria de agricultura inclusive.

Destaca-se, dessa forma, a fala do Interlocutor IV, que aponta a dicotomia entre o espaço urbano e rural de Vila Velha-ES como uma problemática do município, uma vez que, em decorrência de as maiores concentrações humanas estarem no meio urbano, a população rural se: “[...] sente preterida em relação a quem tá na malha urbana que também se esquece que tem lá uma pequena zona rural em Vila Velha”.<sup>2</sup> Ele enfatiza a dificuldade de deslocar mão de obra para essas pequenas propriedades, pois “[...] Vila Velha-ES não é um município, vamos dizer assim, com características agrícolas. Tanto é que nem uma secretaria de agricultura tem” (Interlocutor IV, 2018).

A configuração urbana do município de Vila Velha-ES, como se constata, está intrinsecamente relacionada com o surgimento de toda a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). O processo modernizante tardio é o foco do desenvolvimento do seu entorno e se encontra pautado no viés econômico, principalmente a partir da década de 1970 (Caldas, 2015; Gouvêa, 2005). Nesse contexto, notadamente, a expansão urbana configurou-se de forma célere e não planejada, com ocupação desordenada (Maricato, 2015; Siqueira, 2010b), tornando-se um espaço para o qual um grande fluxo migratório se dirigiu para trabalhar nos grandes projetos industriais. Esse processo de expansão, seguindo o raciocínio de Leff (2006), consolida uma visão desenvolvimentista, intrínseca a um processo de racionalidade capitalista, de amplo viés econômico e, praticamente, sem qualquer preocupação com o ambiente a não ser sua gestão, padronização, reversão e contenção em obras de saneamento, que permitissem a ocupação do solo, sem qualquer planejamento ecológico.

## O plano de desenvolvimento sustentável de Vila Velha-ES: 2009-2012

O Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha (PDSVV) é um documento importante para a compreensão da produção do espaço urbano do município no início do século XXI, pois conforma o início de uma transição de entendimento sobre sua função no contexto metropolitano da RMGV, após sua reconfiguração, em 2001, nos padrões atuais. Neste sentido, para Sathler (2017), durante a gestão 2009-2012, do prefeito Neucimar Fraga, em razão das problemáticas legislativas que envolvem o Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Velha-ES, o PDSVV é o documento responsável pela condução das complexas relações com o setor da construção civil em razão do vácuo legislativo decorrente das discussões em torno do PDM.

Sob as diretrizes do PDSVV, foram elaboradas no município 27 novas leis de gestão ambiental do território, envolvendo obras, gestão ambiental e ordenamento urbano. Destaca-se, nesse contexto, a criação de um Código Ambiental para o município – lei n. 4.999/2010. Contudo, verifica-se que o restante da legislação produzida se refere a obras de infraestrutura viária, de drenagem, bem como ao reconhecimento de organizações da sociedade civil com trabalhos na área ambiental como de interesse público. Além disso, torna-se forte a preocupação econômica e com o turismo, expressa no discurso do Interlocutor II, uma vez que há no Plano de Desenvolvimento um caráter de documento inafastável por parte de qualquer gestão subsequente àquela. Nesse

sentido, o meio ambiente é visto na produção do desenvolvimento como apêndice da questão econômica:

*Você vai na Grécia você vê hotéis em cima do mar, você vai na Itália você vê hotéis em cima do mar, você vai em Miami você vê hotéis em cima do mar, você vai em Florianópolis você vê hotel em cima do mar, você vai em Morro de São Paulo você vê hotel em cima do mar, quando eu falo em cima do mar eu não tô falando dentro do mar, mas você vê uma, uma, uma sincronia entre o, o, uso e ocupação do solo de tal forma que atenda o turismo, ou seja, atenda a sustentabilidade. Porque sustentabilidade também não é só você ter o pé de, de bromélia não é você se manter. (Interlocutor II, 2018; grifos nossos)*

Outro fator relevante quanto à concepção do PDSVV está na sua elaboração em parceria com Associação de Empresários de Vila Velha (Assevila), ator de destaque nas discussões políticas do município. De acordo com o artigo primeiro de seu estatuto, a Assevila (2018) é uma organização não governamental, uma: “[...] pessoa jurídica de direito privado, associação civil sem fins lucrativos, de interesse público, com autonomia administrativa e financeira, que se regerá pelo presente estatuto” e é resultado da reunião de empresários do setor privado do município.

A fundação da Associação resulta da: “iniciativa espontânea, sem conotação ideológica ou político-partidária”, ocorrida em 2007, contando, na atualidade, com quarenta e dois empresários. O discurso envolvendo seu surgimento teve como escopo servir de: “marco regulatório e promotor do crescimento sustentável de toda a região de Vila Velha”, atuando de

forma a fomentar: “políticas e ações positivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental da cidade” (ibid.).

Pautada pelos princípios de fomentar a “responsabilidade socioambiental”, o crescimento econômico do município, e de acentuar o pluralismo político e ideológico, bem como a moralidade das relações público-privadas, sua visão é de fortalecer a atuação do setor empresarial de Vila Velha-ES e de servir como associação capaz de centralizar e catalisar os interesses desse setor. Além disso, busca servir de representação política qualificada na missão de: “Mobilizar e articular ideias e ações que contribuam para a formação de uma sociedade mais justa, consciente e qualificada” (ibid.).

Segundo Sathler (2017), a Assevila configura-se, na verdade, como um grupo de pressão, que buscou inserir, na formulação do PDSVV, diretrizes de expansão econômico-capitalista com o aval da gestão municipal. Assim, no Plano, a proximidade entre governo e setor empresarial, cuja dinâmica foi demonstrada no processo de discussão do PDM, reforça a condução do município de Vila Velha-ES para um caráter desenvolvimentista. Nesse sentido, a análise de Foucault (2005 e 2015) sobre governo permite entender que o exercício do poder político não se efetiva de forma centralizada, mas resulta do conjunto de forças desempenhadas por diversos setores da sociedade.

Dessa maneira, desmitificando a noção de governo centralizado, constata-se na administração de Vila Velha-ES a configuração de um processo governamental, com a conjugação de práticas e conhecimentos que possibilitam a manutenção do poder. Na perspectiva das políticas ambientais,

a governamentalidade é instrumentalizada, o que Malette (2011) e Freitas e Mozine (2015) definem por ecogovernamentalidade, con-substanciada na incorporação de um discurso ambiental amplo, pautado pela noção esva-ziada de “desenvolvimento sustentável”, com a finalidade de reforçar práticas modernizan-tes de acumulação.

Nesses termos, a condução das questões ambientais, vistas nas legislações aprovadas no período, demonstra conjugação de uma gestão de recursos naturais, aliada à participação de atores da sociedade vinculados ao empresaria-do local, reforçando um processo de racionali-dade econômica (Agrawal, 2005; Mansano e Piga, 2016; Oels, 2005). Dessa forma, aspectos de uma governamentalidade ambiental na polí-tica urbana de Vila Velha-ES são verificados, também, nos discursos dos interlocutores des-ta pesquisa que, como dito, ocuparam papel preponderante na formulação do PDSVV e nas demais ações de expansão urbana e gestão ambiental do município. Nessa lógica, a preo-cupação com a gestão do meio ambiente fica alijada da concepção do planejamento urbano, uma vez que:

*Os empresários apoiaram a elaboração desse plano, e a gente tinha reuniões com eles. Apoiaram no sentido, que eu digo, financeiro também. Eles banca-ram parte da consultoria que elaborou o plano. Foi contratada a empresa de con-sultoria junto com a Secretaria de Plane-jamento Estratégico e isso foi bancado aí pela Assevila, e trimestralmente né, a gente tinha agenda com ele [na] sede [para] acompanhamento do planejamen-to estratégico, ou seja, qual eram os pro-jetos que eram previstos no nosso plano [...] . (Interlocutor III, 2018)*

Como se vê, a viabilidade da elaboração e confecção do PSDVV, do PDM e de uma polí-tica ambiental deles decorrente dependeu de recursos financeiros do setor empresarial. Conforme apontado pelo Interlocutor II, a classe empresária “tem pressa”, não estando sujeita a aguardar as questões procedimentais que, em geral, envolvem o setor público (Car-los, 2017; Pintaudi, 2005).

No PDSVV, elaborado em parceria com a Assevila, segundo o Interlocutor II mere-ce destaque na organização espacial de Vila Velha-ES, por se tratar de documento inédito na concepção de uma política pública urbana para atender ao mercado imobiliário. O Plano apresenta, ainda, minuciosa lista de dados so-bre o município e figura como diretriz de longo prazo, de aplicação peremptória pelas gestões seguintes, como demonstra também o Inter-locutor II. Nesse sentido, sua concepção tem estreita relação com o que destaca Benach (2017) sobre o uso profícuo por parte das au-toridades de políticas pautadas em índices e estatísticas que, embora importantes, não de-vem ser adotados como critérios exclusivo em razão do seu caráter limitador na verificação das questões ambientais.

Aliado a isso, consta do PDSVV a pro-posta de tornar Vila Velha-ES um grande polo industrial, mediante ocupação e fomento de áreas empresariais num território já bastante fragilizado pela ocupação irregular decorrente da expansão urbana do final do século XX (Vila Velha, 2010; Sathler, 2017; Vainer, 2000). Nes-se contexto, o documento evidencia a necessi-dade de tornar o município mais competitivo tanto para a economia local, como para a in-ternacional, em razão da privilegiada geografia

e de sua potencialidade, visando ao atendimento do mercado externo e interno, demonstrando forte vocação metropolitana para Vila Velha (Vila Velha, 2010).

Indicando a queda do crescimento econômico do município e a necessidade de inserir Vila Velha-ES na nova dinâmica econômica global, o PDSVV postula nitidamente que algumas áreas ainda não exploradas por obras urbanas sejam estruturadas e fomentadas, conforme destacam Carlos (2017) e Pintaudi (2005). Para isso, lista projetos que seriam instalados nas regiões de menor relevância econômica do município, não mencionando nada sobre reservas naturais, manutenção dos ecossistemas nem sobre como lidar com os impactos das recorrentes enchentes, fruto da ocupação desordenada e do alijamento da população para áreas de baixa qualificação urbana e risco ambiental (Acserald, 2010; Rammê, 2010).

Essa nova dinâmica caracteriza uma dificuldade em se romper com uma visão antropocêntrica e hierarquizada do ambiente, bem como com uma racionalidade puramente econômica do espaço urbano tal qual sustentadas por Acserald (2010), Guattari (2001) e Leff (2006 e 2016). Cumpre ressaltar que a expansão e a realização de modificações na estrutura e no território dessas áreas ocorrem para atendimento dos projetos industriais, não guardando relação inicial com uma preocupação em atender, em termos de justiça socioambiental, às necessidades dos habitantes dessas regiões (Rammê, 2010 e 2012), destoando de uma preocupação ecológica em termos políticos, tal qual apontada por Leff (2006 e 2016), Bryant (2015) e Agrawal (2005).

Nessa perspectiva, não se vê no PDSVV quaisquer destaques para o resgate das economias locais e para a manutenção de territórios,

como instrumentos para a consolidação de sustentabilidade, que priorizem o reconhecimento da natureza para além do recurso disponível, mas também como sujeito e parâmetro para diminuição de desigualdades sociais. Sob esse aspecto, os projetos contidos no Plano, dentre eles a criação de um “superporto”, repensam o município sob um viés desenvolvimentista de gestão de recursos naturais e manejo econômico do ambiente (Leff, 2006). A ênfase em serviços relacionados com a atividade portuária é tida como fator de progresso, atendendo às necessidades empresariais de logística e corporativistas associadas. Há, contudo, pouca preocupação com as populações alijadas nas áreas retroportuárias, que servem de mão de obra barata, mas com pouco acesso à malha urbana.

Dessa forma, vê-se frustrada a premissa de que as questões voltadas à sustentabilidade e à justiça ambiental devem repensar os valores vigentes de ordem padronizada para focar em um conjunto de questões socioambientais na condução das políticas públicas. De acordo com Jatobá, Cidade e Vargas (2009), um enfrentamento da crise ecológica e uma consistente noção de sustentabilidade que possa resolver o problema não se revela possível com a permanência no atendimento dos interesses econômicos e a manutenção das desigualdades de classes existentes, o que se verifica nos argumentos desenvolvidos por Acserald (2010), Leff (2006 e 2016) e Rammê (2012).

Assim, os projetos focam em dez regiões de Vila Velha-ES, levando desenvolvimento e fomentando sua economia, rumo à sustentabilidade, indicando que: “[...] regiões, que foram estratificadas em função de sua vocação e de seu potencial econômico, serão beneficiadas com a implantação de grandes projetos

de desenvolvimento, todos fundamentados na sustentabilidade” (Vila Velha, 2010, p. 4). Nesses termos, a ocupação do solo municipal é apontada como um problema em razão da ocupação urbana. Não consta, ainda, na legislação produzida no período qualquer incisiva alteração relativa a transporte ou a melhoria da mobilidade urbana, e esta ficou restrita em aspectos de ordem de drenagem e pavimentação. Nesse sentido:

O resultado dessas condicionantes foi uma ocupação territorial bastante heterogênea e complexa, especialmente quando analisada sob a ótica da mobilidade urbana. Atualmente, ela e a macrodrenagem são os dois maiores entraves para o desenvolvimento do município, ambos resultantes da ausência de planejamento urbano.

Nesse contexto, o PDSVV aponta a mobilidade urbana como um fator que impede a cidade de maior crescimento ou de se tornar sustentável, mas não consta das legislações do período qualquer preocupação efetiva em melhorar a mobilidade urbana. Quando a isso, o Interlocutor I, ao responder de forma positiva ao questionamento sobre a existência de inter-relação entre as políticas de meio ambiente, de desenvolvimento urbano e de obras em seu período de gestão, pontuou o fato de que, no início da sua atuação, constatou que o projeto de mobilidade do BRT – Ônibus de Trânsito Rápido – estava quase pronto, com grande viabilidade por parte do governo do Estado. O projeto, que não se consolidou, previa o fechamento de canais e valões, destinados ao esgotamento sanitário e pluvial, para a construção da malha de transporte, o que estaria em franco conflito com a política de drenagem e de saneamento.

Diante da perspectiva traçada, pode-se dizer que a gestão 2009-2012 apresentou uma preocupação e foco no incentivo da expansão do desenvolvimento econômico, como forma de contraposição à gestão anterior, apontando que o desafio: “[...] *sempre foi provocar a discussão e acompanhar as ações para que esse desenvolvimento ocorresse de forma sustentável, com respeito ao meio ambiente e sua proteção e preservação*” (Interlocutor V, 2018), visando à mudança na lógica então vigente de que Vila Velha-ES não poderia acompanhar o desenvolvimento econômico por se tratar de uma cidade-dormitório. O destaque de que “*já sabia que poderia gerar um impacto ambiental muito forte*”, apontado pelo Interlocutor V, demonstra a preponderância de uma racionalidade econômica na condução dos recursos naturais, o que se busca validar ou mesmo justificar com a demonstração de todo um aparato técnico-burocrático (Freitas e Mozine, 2015; Malette, 2011; Lima, 2003).

Lembrando Leff (2006 e 2016), a análise do PDSVV demonstra um forte componente econômico em que se almeja inserir a economia do Espírito Santo, bem como a de Vila Velha-ES, em um contexto de competitividade com as diretrizes de uma economia globalizada e em escala internacional. A perspectiva de uma racionalidade econômica é verificada nas dez metas apresentadas pelo PDSVV e apontadas pelos Interlocutores II e V. Tal projeto urbano-ambiental, segundo Milanez e Souza (2015), distancia-se de uma concepção mais abrangente da natureza e de um viés com a preservação dos recursos naturais de Vila Velha nos moldes de uma racionalidade ambiental. A gestão ambiental, em um município com rica cobertura natural e reservas naturais, não observa, assim, a composição

de uma política para além dos interesses contidos nas questões apresentadas pela Assevila (Sathler, 2017).

Verifica-se, dessa maneira, que a gestão Neucimar Fraga esteve calcada em uma perspectiva econômica, visando a retirar Vila Velha-ES da inércia econômica apontada no PDSVV e onde se verifica extensa elaboração estatística sobre a situação em que se encontrava o município. Pautada por uma série de índices considerados positivos para promover o desenvolvimento local, as questões ambientais urbanas estão voltadas para esse viés econômico, e representam os recursos naturais uma preocupação secundária, conforme se verifica do discurso do Interlocutor V, transcrito nesta seção, sobre os impactos ambientais que poderiam ser gerados.

## O plano estratégico de Vila Velha-ES: 2013-2016

A gestão do prefeito Rodney Miranda teve como diretriz de sua administração a elaboração do Plano Estratégico de Vila Velha-PEVV 2013-2016, resultado de planejamentos cujas discussões foram iniciadas desde o término das eleições em 2012. Igualmente ao PDSVV, esse plano, embora mais sucinto, buscou na Assevila o suporte de legitimação de ideias junto à sociedade civil e a grupos empresariais. Em suas linhas iniciais, consta a preocupação em dotar a administração de um perfil técnico, visando não apenas a: “[...] enfrentar os graves problemas de gestão da Prefeitura, assim como os problemas urbanísticos, de desenvolvimento e sociais da Cidade” (Vila Velha, 2013, p. 5).

Nesse contexto, além da Assevila, foi destacada na fala do Interlocutor III a influência do Movimento Vida Nova Vila Velha (Move) para a produção do Plano. Isto colaborou sobretudo para a consolidação da influência do setor empresarial como importante ator no desenvolvimento do município e em especial na composição das diretrizes do Plano Estratégico 2013-2016. Assim, conforme consta do plano e da entrevista concedida pelo Interlocutor III, as diretrizes da gestão municipal são pautadas por vinte projetos – inseridos em quatro áreas de atuação – caracterizados como “Projetos Estruturantes”; eles estão catalogados em face de sua natureza e dos setores que devem ser focados pela gestão Rodney Miranda (Assevila, 2013; Interlocutor III, 2018). Eles representam os principais desafios no Mapa de Orientação Estratégica, como se vê na Figura 1.

Dessa maneira, cada uma das grandes áreas de atuação da gestão passou a corresponder a um conjunto de secretarias municipais afins, cuja função era planejar e agir no coletivo, sob a forma de comitês, para que os desafios enumerados pudessem ser superados por meio da execução dos projetos estruturantes e suas 190 entregas para a sociedade (Assevila, 2013). Na Figura 1, destaca-se em verde a condução da política de Vila Velha-ES dentro das premissas do desenvolvimento sustentável formuladas em sete projetos estruturantes, elencados como desafios estratégicos para prevenção e redução dos históricos alagamentos bem como para ordenar e regular o uso e a ocupação do solo, fomentando novos negócios, de modo a fortalecer os existentes, fortalecer a identidade local e, por fim: “Promover a proteção, recuperação, restauração e utilização racional dos recursos naturais” (Vila Velha, 2013, p. 63).

Figura 1 – Projetos estruturantes do Plano de Gestão Estratégica de Vila Velha 2013-2016



Fonte: Vila Velha (2013).

Ademais, é importante mencionar que, no período de vigência desse Plano, o município editou 15 novas leis de caráter ambiental, em sua maioria voltada para a gestão de obras públicas e privadas, além de iniciativas de caráter ecológico, como a criação de um programa de recifes artificiais para a conservação da biodiversidade das reservas marinhas e recuperação das áreas depredadas do litoral do município de Vila Velha, que não foi efetivado após sua implantação. Nesse contexto, tratando-se de um território composto por muitas reservas naturais, por possuir grande contingente populacional e por ser resultado de uma expansão urbana acelerada que resultou em má distribuição de serviços e precária ocupação espacial-histórica, a gestão Rodney Miranda buscava uma visão estratégica, que segundo o Interlocutor III:

*A gente entendia, na época, o que de fato não tinha, uma cultura de se trabalhar de forma planejada, né. O que normalmente acontece, não só em Vila Velha, mas em grande parte dos municípios de porte médio e pequeno é que as coisas são feitas muito a toque de caixa. Deu um problema você tenta resolver. A nossa visão era que a gente conseguisse planejar quatro anos de gestão, né, e pensar um pouco mais para frente, deixar algumas ações projetadas para as futuras gestões também, independente da continuidade ou não, isso que foi feito. Então a gente elaborou o plano estratégico, né, que foram definidos vinte, vinte projetos estruturantes e dentro desses vinte projetos a gente tinha várias ações.*

O PEVV demonstra, assim, a preocupação reiterada de fomentar a economia do município em razão do crescimento de uma população, cujos patamares de renda não

acompanham esse crescimento econômico-empresarial. Além disso, ressalta a importância das obras de ações preventivas previstas no PEVV que: “[...] identifica[m] as prioridades a serem seguidas pela equipe de governo ao longo dos próximos anos, compartilhando com a sociedade a estratégia da administração municipal” (Vila Velha, 2013, p. 9). Por esse ângulo:

O crescimento econômico do Município se realiza no ritmo do crescimento metropolitano, mas as receitas públicas municipais não apresentam desempenho capaz de gerar recursos suficientes para suportar as elevadas demandas por investimentos. (Ibid., p. 49)

Nesse contexto, importante destacar no PEVV uma mudança de diretriz em relação ao tratamento da população mais pobre do município. Isto ocorreu, em grande medida, em função das fortes chuvas do final de 2013, que mantiveram a cidade alagada por semanas e foram determinantes em centralizar as obras de macro e microdrenagem nas regiões menos favorecidas da cidade, como um fator de manejo ambiental (Soares, Meneghetti e Da-Silva-Rosa, 2019). Há destaque, ainda, para a necessidade da construção das estações de bombeamento para resolver a problemática relação do município com as águas pluviais.

Deve ser ressaltado, contudo, que esses projetos, embora constassem do PEVV 2013-2016, em razão dos eventos ocorridos em dezembro de 2013 tiveram sua prioridade intensificada (Interlocutor III, 2018). Também foram objeto de atenção as obras e os projetos de contenção de encostas no município, bem como a substituição das comportas do Canal Marinho. Também houve ações quanto à poluição visual, com a retirada de placas e de

avisos autorizados judicialmente, assim como a retirada de veículos abandonados nas ruas de Vila Velha-ES, o que segundo o relatório foram mais de oitenta. Nesse contexto, não se vê uma articulação entre as políticas que representassem uma efetiva relação de promoção de justiça ambiental (Herculano, 2002), uma vez que o processo de drenagem, feito em situação emergencial, buscou apenas uma requalificação técnica através de obras civis das regiões e não um tratamento adequado à população – como reassentamento – ou ecológica – como recuperação e conservação.

Nos itens em vermelho, por sua vez, encontram-se os projetos estruturantes relacionados aos serviços à cidade – totalizando quatro. Seus desafios estratégicos apontados são o de “Revitalizar o sistema viário e melhorar a mobilidade urbana” e “Melhorar a limpeza pública, a iluminação e a segurança” (Vila Velha, 2013, p. 67). Já os itens marcados em laranja são aqueles focados no desenvolvimento social pretendido pelo município, sendo sete os desafios estratégicos identificados e sete os projetos estruturantes pretendidos.

Indicados, por fim, pela cor azul, estão representados, na Figura 1, os projetos estruturantes relacionados com a melhoria da gestão, apontada como a base “[...] para o alcance de todos os demais desafios identificados; consiste na criação de um ambiente favorável no âmbito da equipe de governo municipal visando ganhos de eficiência e eficácia na regulação e prestação de serviços públicos” (Vila Velha, 2018, p. 50). Os desafios estratégicos apontados são a busca pelo aperfeiçoamento da gestão de pessoas, a promoção de melhorias na estrutura física e organizacional e de processos, bem como o atendimento ao cidadão. Destacam-se, ainda, o equilíbrio das

contas públicas, novos recursos financeiros e o aperfeiçoamento no uso de tecnologias para melhorar o serviço público (Vila Velha, 2013).

Assim, são apontados, como desafios, a promoção de políticas voltadas para superação da pobreza com a criação de oportunidades, atenção aos interesses da infância, melhorias na qualidade e no acesso do ensino, na saúde e nos serviços socioassistenciais, compondo ainda o rol: “[...] mecanismos de prevenção e tratamento ao uso de drogas” e a criação de: “espaços e atividades integradas que contribuam para uma vida ativa e saudável” (ibid., p. 71).

Nesse sentido, é possível afirmar que o espaço urbano do município continuou padecendo das mesmas problemáticas decorrentes da degradação ambiental dos centros urbanos de forma geral, nos quais a má distribuição e ocupação do solo e a grande expedição de poluentes decorrentes de todo o processo industrial e da vida moderna revelam a geografia apontada por Harvey (2014), que caracteriza as cidades contemporâneas. A tônica de um discurso sobre sustentabilidade, porém estruturado nos moldes de uma modernização ecológica (Sachs, 2009) meramente de cunho desenvolvimentista, reforça a demonstração da compreensão da natureza em uma mentalidade preservacionista para fins de reserva de recursos disponíveis, logo antropocêntrica, como criticam Leff (2006) e Lima (2003).

Nessa perspectiva, o relatório produzido pela prefeitura municipal de Vila Velha, realizado no término da gestão Rodney Miranda, em 2016, apresenta a importância para o município das obras de drenagem e de saneamento básico, a partir dos quais os bairros da municipalidade tiveram suas galerias substituídas, bem como as drenagens do Canal da Costa e do Canal do Congo, totalizando vinte

quilômetros de macrodrenagem, em que uma série de obras que visavam às melhorias de saneamento foi elaborada, como limpezas de diversos canais e as obras do Canal da Costa, que aumentaram sua largura e profundidade com a retirada de mais de duas toneladas de rochas (Interlocutor III, 2018; Interlocutor IV, 2018; Vila Velha, 2016).

Portanto, pode-se inferir, com base nos supostos critérios de desenvolvimento sustentável constante do PEVV, que os projetos estruturantes não demonstram uma perspectiva ecocêntrica (Leff, 2016) e relacionada com os caracteres da justiça ambiental (Rammê, 2010; Herculano, 2002), sendo verificados projetos de requalificação das precárias estruturas urbanas do município – drenagem e alargamento de canais e regulação do uso e da ocupação do solo urbano – bem como a criação de uma estrutura que dinamizaria a “vocaçã” turística do município. O destaque no PEVV a essa priorização das questões urbanas historicamente críticas para o município chama a atenção, uma vez que grande parte da área do município é composta por planície e alagados e está abaixo do nível do mar (Soares, Meneghetti e Da-Silva-Rosa, 2019).

## Considerações finais

Este artigo procurou articular as interfaces entre os Planos de Gestão concebidos pelas administrações municipais de Vila Velha-ES entre os anos de 2009 e 2016 com o seu processo de expansão urbana da cidade e as iniciativas de gestão ambiental. Buscou-se, ao longo da narrativa e argumentação apresentadas, inferir aspectos

da formação de uma ecogovernamentalidade no processo de produção da política, a partir da demonstração de que o discurso oficial contido nos documentos passou por um “esverdeamento” de questões econômicas tradicionais, sem grandes reflexos em uma prática ecológica (Marzoca, 2014). Além disso, são destacadas as iniciativas de gestão técnica do meio ambiente, em descontra com os aspectos social e ecocêntrico, o que representa um fator de distanciamento do emprego de uma racionalidade ecológica e de preocupação com a justiça ambiental político-urbana.

Assim, observa-se que os planos apresentados na tentativa de conformação de uma política urbano-ambiental para Vila Velha-ES dispõem de diretrizes para a organização territorial do município buscando uma mitigação de desigualdade das externalidades relacionadas ao processo de degradação ambiental decorrente da expansão urbana desordenada. Como visto a partir de Benach (2017), o caráter adotado pelas políticas ambientais, povoadas por indicadores e dados estatísticos habitualmente postulados pelos atores públicos, representa apenas a verificação de uma quantificação economicista e tecnicista limitadora da discussão ambiental, entendimento este endossado por Agrawal (2005), Freitas e Mozine (2015) e Malette (2011).

Sob esse aspecto, os planos têm em seu conteúdo diretrizes diferentes. Na gestão Fraga (2009-2012) não se verifica uma preocupação central com as infraestruturas existentes, mas sim na com a perspectiva de sua expansão para a ocupação de áreas pouco exploradas, com o desenvolvimento de projetos constantes de suas dez metas. Já na gestão Miranda (2013-2016) se vê, na conformação

dos projetos estruturantes, o apontamento da necessidade da melhoria das estruturas existentes, bem como a necessária regularização da questão fundiária.

Reforça-se, nesse sentido, que a gestão Fraga apresentou amplo enfoque na expansão urbana, viabilizada por meio de dez metas, de componente desenvolvimentista e com a instalação de obras portuárias, criação de estruturas viárias, serviços e complexos imobiliários no território do município, visando a erradicar o legado de “cidade-dormitório” que caracteriza Vila Velha-ES e fomentando a economia municipal (Vila Velha, 2010).

Na gestão Miranda, por sua vez, embora não se verifiquem iniciativas com um componente desenvolvimentista expansivo, como na gestão anterior, é possível ver uma preocupação com o processo de consolidação modernizadora da expansão urbana realizada até então (Vila Velha, 2013).

Como se viu, por um lado, a primeira gestão possui no PDSVV uma consolidação de dados e de estatísticas sobre o município, sendo objeto de reiterada menção, entre os interlocutores vinculados àquela gestão, como algo que representa um verdadeiro marco para o planejamento político de Vila Velha-ES. Sobre esse aspecto, há que se concordar com a perspectiva de Sathler (2017) de que, dado o vácuo legislativo deixado pelo PDM em discussão, o Plano de Desenvolvimento da gestão Neucimar Fraga consistiu no principal documento de condução das questões municipais. O PDEE da gestão Rodney Miranda, por outro lado, embora não se encontre apresentado na forma de um documento extenso e repleto de dados e informações estatísticas, apresenta um aspecto estruturante, reforça e consolida a relação entre poder público e grupos empresariais –

representados pela Assevila e pelo Move –, tratando a gestão municipal sobre um aspecto e racionalidade claramente capitalistas, no sentido dado por Leff (2006).

O aspecto ecogovernamental (Malette, 2011; Freitas e Mozine, 2015) fica ainda mais claro nos relatos dos interlocutores e surge de forma incisiva na análise das entrevistas, na medida em que é destacada a dinâmica que foi adotada nas gestões, no sentido de otimizar a formulação das políticas públicas, direcionando o aspecto urbano-ambiental para criar ou aperfeiçoar tecnicamente as estruturas e os equipamentos urbanos. Em ambos os casos, os Planos de Gestão imprimiram as ideias provenientes da iniciativa privada na formulação da política, o que é demonstrado pela intensa produção legislativa voltada para obras e expansão territorial da ocupação imobiliária, com vistas a solucionar o vácuo causado pela inexistência de um PDM vigente.

Assim, é importante destacar que tais planos têm suas concepções voltadas para um discurso do “desenvolvimento sustentável”, influenciados pela incorporação, às políticas públicas, das temáticas dos objetivos do milênio colocados no contexto das Nações Unidas e suas conferências sobre meio ambiente. Tal iniciativa, contudo, como se percebe da análise dos documentos e na execução da política urbano-ambiental, tem a exclusiva finalidade de trazer uma roupagem de “ambiental” sem de fato representar uma preocupação e racionalidade ecológicas ao processo urbano de Vila Velha-ES.

Por fim, nessa perspectiva, da análise dos planos se verifica um viés antropocêntrico e hierarquizado do meio ambiente, estando este conduzido por uma racionalidade econômica e estruturante da cidade, atendendo

aos critérios racionais do modelo de cidade desenvolvido pelo sistema produtivo. A racionalidade ambiental nos moldes preconizados por Leff (2006 e 2016) não se faz presente na tônica desenvolvida nas gestões, não sendo

verificados caracteres de uma preocupação intergeracional nos moldes da justiça ambiental ou mesmo de alteridade com os elementos naturais, tal qual preconizados por Fraser (2007) e Rammê (2012).

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-7445-6199>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, SP/Brasil.  
marcioeffgen@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-8969-0025>**

Universidade Vila Velha, Faculdades de Direito e Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Vila Velha, ES/Brasil.  
augusto.mozine@uvv.br

## Nota de agradecimento

Este trabalho recebeu financiamento da Capes através do Prosup modalidade II.

## Notas

- (1) A pesquisa sobre a legislação produzida no período 2009-2016 no município de Vila Velha-ES ocorreu nos anos de 2017 e 2018, através do repositório oficial disponibilizado digitalmente pela Câmara Legislativa do município <<https://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>, a partir do emprego dos termos: ambiental, ambiente, meio ambiente, obras e urbano, resultando na identificação de 27 leis, produzidas entre 2009 e 2012, e 15, entre 2013 e 2016. Cf. Lemke, Fuchs e Mozine (2017).
- (2) As citações dos trechos degravados das entrevistas com os interlocutores foram mantidas tal qual estão no original, preservando a coloquialidade das falas. Isto ocorre em todas as citações diretas contidas neste artigo identificadas, em suas referências, como "Interlocutor...".

## Referências

- ACSERLALD, H. (2010). Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24 n. 68, pp. 103-119.
- AGRAWAL, A. (2005). *Environmentality: technologies of government and the making of subjects*. Durham, Duke University Press.
- ASSEVILA – Associação dos Empresário de Vila Velha (2018). *Vila Velha*. Disponível em: <<http://assevila.org.br/>>. Acesso em: 25 set 2021.
- BENACH, N. (2017). “Da desigualdade social à justiça social”. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. de. (orgs.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Contexto.
- BRYANT, R. L. (2015). “Reflecting on political ecology”. In: BRYANT, R. L. (ed). *The international handbook of political ecology*. Cheltenham, Edward Elgar.
- CALDAS, M. F. (2015). *Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- CARLOS, A. F. A. (2017). “A privação do urbano e o ‘Direito à cidade’ em Henri Lefebvre”. In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. de (orgs.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Contexto.
- DOWBOR, L. (2016). “Políticas urbanas e participação: O resgate da democracia pela base”. In: BALBIM, R. (org.). *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília, Ipea.
- FOUCAULT, M. (2005). *Em defesa da sociedade: curso no College de France (1975-1976)*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- FRASER, N. (2007). Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*. São Paulo, 70, pp. 101-138.
- FREITAS, T. M. D’A. M. de; MOZINE, A. C. S. (2015). “Ecogovernamentalidade e mudança do clima no Brasil: os discursos oficiais brasileiros e o processo de regulação do clima”. In: MAURÍCIO JR, A.; CUNHA, R. A. V. (orgs.). *Direito e regulação*. Curitiba, CRV.
- GOUVÊA, R. G. (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- GUATTARI, F. (2001). *As três ecologias*. São Paulo, Papirus.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HERCULANO, S. (2002). Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da rede brasileira de justiça ambiental. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 5, pp. 143-149.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Cidades e Estado*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/es/vila-velha.html>>. Acesso em: 27 set 2021.
- JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. (2009). Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n. 1, pp. 47-87.

- LEFF, E. (2006). *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_ (2016). *A aposta pela vida: Imaginação sociológica e imaginários sociais nos territórios ambientais do sul*. São Paulo, Vozes.
- LEMKE, W. C.; FUCHS, H. V.; MOZINE, A. C. S. (2017). Os limites da competência constitucional dos municípios nas questões ambientais. In: XXXI CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA. *Anais...* Montevideu-UR, pp. 1-14.
- LEMOS, A. M. (2015). “Modernização econômica e conflito social no Espírito Santo da década de 1980”. In: FERREIRA, G. L. et al. (orgs.). *Modernidade e modernização no Espírito Santo*. Vitória, Edufes.
- LIMA, G. C. (2003). O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. *Ambiente & Sociedade*, v 5., n. 2, pp. 99-119.
- MALETTE, S. (2011). Foucault para o próximo século: ecogovernamentalidade. *Revista Ecopolítica*, v. 1, pp. 4-25. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/viewFile/7654/5602>>. Acesso em: 4 set 2017.
- MANSANO, S. R. V.; PIGA, T. R. (2016). Dimensões políticas da ação ambiental: um estudo de caso. *Desenvolvimento em questão*, v. 14, n. 36, pp. 294-319.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2007). *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagem de valoração*. São Paulo, Contexto.
- MARZOCCA, O. (2014). “Um ambiente inseguro. Peripécias da governamentalidade ecológica entre economia e biopolítica”. In: VACCARO, S.; AVELINO, N. (orgs.). *Governamentalidade: segurança*. São Paulo, Intermeios.
- MATTOS, R. F. S. (2013). *Expansão urbana, segregação e violência: um estudo sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória*. Vitória, Edufes.
- MILANEZ, B.; SOUZA, L. R. C. (2015). Conflitos socioambientais, ecologia política e justiça ambiental: contribuições para uma análise crítica. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE - A DIVERSIDADE DA GEOGRAFIA BRASILEIRA: ESCALAS E DIMENSÕES DA ANÁLISE E DA AÇÃO, de 9 a 12 de outubro. *Anais...*, pp. 6816-6826.
- OELS, A. (2005). Rendering climate change governable: From biopower to advanced liberal government? *Journal of environmental policy & planning*, v. 7, n. 3, pp. 185-207.
- ORLANDI, E. P. (1999). Análise do discurso: princípios e procedimentos. Campinas, Pontes.
- PINTAUDI, S. (2005). “Espaço e Estado: Políticas urbanas em discussão”. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (orgs.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo, Contexto.
- RAMMÊ, R. S. (2010). Justiça ambiental na era do hiperconsumo: um desafio para o estado socioambiental de direito. *Revista Paradigma*, n. 19, pp. 33-44.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico ecológica*. Caxias do Sul, Educus.

- SACHS, I. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Garamond.
- SATHLER, M. (2017). *Jacarenema, a arena: um parque redutor de desastres urbanos sob risco de urbanização*. Vitória, Pedregulho.
- SIQUEIRA, M. P. S. (2010a). “Os grandes projetos industriais: desenvolvimento econômico e contradições urbanas”. In: SIQUEIRA, M. P. S. (org.). *Desenvolvimento brasileiro: alternativas e contradições*. Vitória, Grafitusa.
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória 1950-1980*. Vitória, Grafitusa.
- SOARES, F.; MENEGHETTI, S.; DA-SILVA-ROSA, T. (2019) Sustentabilidade urbana em Vila Velha (ES): ações do ator estatal para a redução de riscos socioambientais. *Revista Científica FOZ*, v. 1, pp. 40-55.
- TRIGUEIRO, A.; AMBOSS, F. (2011). Política Ambiental e Agenda 21 na Cidade de Vitória: algumas reflexões críticas. *Revista Vitas: visões transdisciplinares sobre ambiente e sociedade*, v. 2, pp. 1-29.
- VAINER, C. B. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- VILA VELHA – PMVV (2010). *Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha*. Vila Velha-ES.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Plano Estratégico Vila Velha 2013-2016*. Vila Velha-ES.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Relatório de Gestão Municipal de Vila Velha 2013-2016*. Vila Velha-ES.

## Entrevistas

- INTERLOCUTOR I. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 25 de janeiro de 2018.
- INTERLOCUTOR II. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 6 de fevereiro de 2018.
- INTERLOCUTOR III. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 8 de fevereiro de 2018.
- INTERLOCUTOR IV. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Cariacica, no dia 9 de fevereiro de 2018.
- INTERLOCUTOR V. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 13 de março de 2018.

Texto recebido em 1º/set /2021  
Texto aprovado em 9/abr/2022

# Urban sprawl and environment in the municipal administrations of Vila Velha between 2009 and 2016

Expansão urbana e ambiente nas gestões  
municipais de Vila Velha-ES entre 2009-2016

Marcio Valério Effgen [I]  
Augusto Cesar Salomão Mozine [II]

## Abstract

The paper aims to analyze the development of the urban environmental policy in the city of Vila Velha, state of Espírito Santo, during two municipal administrations between 2009 and 2016. It intends to investigate how the city, located in the Metropolitan Region of Grande Vitória, fills its urban environmental policy agenda, in an urban sustainability perspective, with elements of environmental justice and political ecology, based on the debate about ecocentric environmental rationality. The analysis focuses on the two municipal administration plans and on interviews with authorities who occupied relevant positions in Vila Velha, to investigate the concern about the way in which public administration deals with the disorganized occupation of the territory and with social conflicts in the distribution of the impacts of the environmental degradation on its urban environment.

**Keywords:** urban sustainability; environmental policies; environmental justice; political ecology; Vila Velha-Espírito Santo.

## Resumo

*Este texto objetiva analisar o desenvolvimento da política ambiental urbana do município de Vila Velha-ES nos dois mandatos de gestão municipal entre 2009 e 2016. Busca, assim, verificar de que forma o município situado na Região Metropolitana da Grande Vitória-RMGV ocupa sua agenda política ambiental urbana numa ótica de sustentabilidade urbana com elementos de justiça ambiental e ecologia política, baseado no debate de racionalidade ambiental ecocêntrica. Tal análise se perfaz nos dois planos de gestão municipal e em entrevistas com autoridades que ocuparam cargos de relevância em Vila Velha-ES, para verificar a preocupação quanto à maneira como a administração pública trata a ocupação desordenada do território e os conflitos sociais na distribuição dos impactos da degradação ambiental em seu ambiente urbano.*

**Palavras-chave:** sustentabilidade urbana; políticas ambientais; justiça ambiental; ecologia política; Vila Velha-ES.



## Introduction

This article discusses the relationship between the urban sprawl of Vila Velha-ES and the local environmental policy production according to the Management Plans of two municipal administrations between the years 2009 and 2016, which resulted in major urban transformation in the city. From these plans, we see the execution of an urban policy characterized by the accelerated and unplanned occupation of the territory, based on a set of interests of historical political and economic groups that were prevalent in the decision-making process and conduct of this policy.

In this sense, following a late national industrialization process (Dowbor, 2016), Vila Velha-ES also has, in its urban process, a strong influence of the national industrialization as a conductor of intense urbanization and population migration processes (Siqueira, 2010a). The municipality is part of an urban territorial dynamic that follows larger scales, as observed in the Southeastern Region. Thus, Vila Velha-ES is the result of significant transformations generated by the expansion of the last five decades. The city is aligned in a political-economic context of significant industrial structuring of Espírito Santo from the 1970s onwards (Vila Velha, 2010; Sathler, 2017; Siqueira, 2010b). Since then, in addition to being the oldest city in the state – considering the colonial history –, it is also the second most populated municipality, with 486,388 inhabitants, 1,973.59 inhabitants per square kilometer (IBGE, 2021).

In view of this, this article questions how the foundations of the development project, with a modernizing capitalist characteristic, are imposed on the environmental discourse of the municipal Management Plans and environmental policies adopted between the years 2009 and 2016. Thus, it analyzes the correlation between instruments used in the public administration conduction listed in the Sustainable Development Plan of Vila Velha-PDSVV of 2009-2012 and in the Strategic Plan of Vila Velha-PEVV of 2013-2016 and the urban environmental legislation produced in the said years,<sup>1</sup> followed by the discourse analysis of political agents involved during this period regarding the two administrations.

In this regard, the analysis presented seeks to relate space production to the production of policy aimed at the urban and the environment. In addition, it seeks to infer from such questions aspects related to environmental justice in the relationship between territory and rights to space and existing natural resources. In this context, five interviews were conducted, in-depth, with agents who occupied high-ranking positions in the two municipal administrations, through a semi-structured script. Once transcribed, the material collected in these interviews was analyzed based on the methodology of Discourse Analysis (Orlandi, 1999). Thus, in terms of an analysis from the critical political ecology (Leff, 2006, 2016; Bryant, 2015), a debate is presented about the ecogovernmental process (Agrawal, 2005; Malette, 2011) in the municipality politics and its relation to the environmental justice debate (Rammê, 2010; Acselrad, 2010).

## The capixaba<sup>2</sup> urban phenomenon and the spatial occupation of Vila Velha-ES

The city of Vila Velha-ES constitutes the first occupation point of the *capixaba* territory starting in 1535. However, due to its territorial vulnerability, Vila Velha-ES experienced little significant growth until the 20th century. With the transfer of the capital of the then Captaincy of Espírito Santo to Vila Nova of Vitória, in 1551, the city became a natural barrier to the Vitória bay entrance. As a result, its vegetative growth suffered few impacts until the adoption of the state policy of coffee plantations' eradication in the 1960s, which caused an intense rural migration and stimulated the capital and adjacent cities' occupation.

Thereby, the development policy adopted in the second half of the 20th century caused the emergence of a road network that brought a greater and better exchange of the *capixaba* economy with other regions of the country. The infrastructural project of the dictatorial period, which focused on the development of urban areas, the reduction of natural coverage, and stimulating large projects in the basic industrial sector focused on the international market, was the driving force of the state productive structure radical transformation. This project, according to Siqueira, aimed at the economic modernization of the Espírito Santo state, which, until then, kept remnants of its function of green barrier to the Colony and Brazilian Empire mines. This resulted in a level of urbanization growth of Grande Vitória being: "[...] understood in the sense of a process caused, mainly, by the population displacement from the rural to

the urban area, implementing a new urban demographic framework superior to the rural"<sup>3</sup> (Siqueira, 2010a, p. 23).

These policies accentuated the imbalances in the spatial distribution of the state and, especially, of the metropolitan region, which has always housed the main state economic activities in a variety of sectors: industrial, commercial, cultural, and political, among others (Siqueira, 2010b). This period, which encompasses the 1960s-1980s, represents the effective implementation of a modern, albeit belated, project of broad capitalist rationality in Espírito Santo (Lemos, 2015; Leff, 2006).

In this context, the disruption of a colonial logic of agricultural production would, then, inaugurate an extensive urban sprawl process that would culminate in the creation of the Metropolitan Region of Vitória in the 1990s. However, the lack of planning and a consistent urban policy got the land occupation, driven by the removal of hills, creation of urban landfills, and expansion of the road connection between the island, Vitória, and the continent, to promote a disordered region growth, with strong biases of environmental injustice (Rammê, 2010).

With the accelerated growth of the state economy, negative results brought by the spatial expansion resulted in the formation of poverty pockets in flooding areas and hillsides, caused by the: "[...] migration flow composed of people from the north of Rio de Janeiro, west of Minas Gerais, south of Bahia and originated from the declining countryside of Espírito Santo" (Mattos, 2013, p. 101). With this migration flow intensified by the modernizing process, combined with the lack of basic urban services and equipment, it was experienced,

gradually and quickly, the increase in social and spatial problems in Grande Vitória (Sathler, 2017; Siqueira, 2010a, 2010b).

Thus, contradictory to the worsening of social conditions, it was seen, with the local capitalist project expansion, a link to international private capital, related to the large iron and steel industry and the port development, making the economic reality diverse (Caldas, 2015). In this metropolitan context, Siqueira, emphasizing its relationship with the expansion of Vila Velha, highlights:

The social ecology in the Vila Velha municipality is identical, devoid of mountains, a flat region with vast coastlines, which is divided between the privileged region (the core of the municipality and a few neighbors on the waterfront) and the peripheral region, which is divided into popular neighborhoods, with a large agglomeration of the poorest layer, where the social issue is felt with intensity. (2010b, p. 92)

In this perspective, the current urban configuration of Vila Velha-ES arises from the influence of factors that make up the economic dynamism of the Espírito Santo state. In this sense, the urban formation of Vila Velha-ES took place slowly, not undergoing major changes in its urban network until the 1950s, when large economic projects were implemented in the state and it lost its bucolic city look.

According to Sathler (2017), in addition to factors related to difficult access and occupation of other areas of the municipality, a fact mitigated by the gradual emergence of land access works, it should also be

highlighted the existence of an emerging industry regarding job creation, as well as the municipality geography itself. In this sense:

[...] contributing to the limitation of the development, the municipality is cut by five rivers and was filled with flooded areas, which shaped and limited the urban network growth. Believing the geography of the city did not favor its development and seeking to maximize land use, before the 50s, the rivers were straightened by the DNOS – National Department of Sanitation Works, and mangroves and flooded areas were grounded. (Ibid., p. 225)

In the 1970s, a factor of great influence on the population growth of Vila Velha-ES, according to Siqueira (2001b), was the implementation of the housing policy developed for the municipality. Such policy was structured in an extensive popular houses construction program, where houses were designed and implemented by the Housing Company-Cohab/ES and the Self-financed Housing Cooperative-Inocoop/ES in an attempt to reduce the population pressure of Vitória.

Vitória-ES, the state capital, already had housing problems to accommodate the migration promoted by large investments on an insular geography, of small extension and aggravated by the existence of rock formations in the area then occupied, which hindered growth and expansion (ibid.; Siqueira, 2001b; Trigueiro and Amboss, 2011). It is in this sense that Vila Velha-ES, due to: “[...] its privileged geographical position and because it contains the largest number of inhabitants in the state, established itself as a 'commuter town' (Vila Velha, 2010, p. 10).

Until 1980, this expansion process observed the construction of a total of 15 sets of popular housing with approximately 7,127 housing units. However, the housing deficit meant that these projects did not cover the entire population, causing subnormal urban clusters in invaded areas to proliferate in natural territories of sandbanks vegetation, mangroves, wetlands, and hillsides, representing not only a matter of socio-environmental risk (Soares, Meneghetti and Da-Silva-Rosa, 2019) but also of discard of basic urban services and equipment (Siqueira, 2010a).

It should be noted this logic assumes, as pointed out by Martinez-Alier (2010), a displacement of the poorer population to environmentally subordinate areas, while, in relation to wealthier families, we see a highlight to the fact that: "Between 1970 and 1979, 63% of the lots approved by PMVV were on the waterfront. This interest was expected, in addition to beautiful beaches, the narrow strip of coastline does not flood" (Sathler, 2017, p. 229).

In this context, there was an occupation process attached to the regions near Vitória bay and located north of the Jucu river (main water source in the region) combined with the low property value and the transport by tram availability. This had a great impact on the Vila Velha-ES characterization, on the one hand, as a "commuter town" with a working class character in its proximity to the bay and, on the other, of a summer vacation city in the coast region until the 1990s. Thus, it is noticed that:

Flat areas have always been favored for urban occupation, this, perhaps, being the main explanation for the hills preservation. Flat areas, in many regions, present very vulnerable characteristics,

being constituted by sandy soils, below sea level and prone to flooding in rainy season. On the other side, there is a canal network, streams and rivers that make up the natural drainage system of the region. (Vila Velha, 2013, p. 19)

At the end of the 1980s and throughout the 1990s, the urbanization process of Vila Velha-ES intensified with the advent of more large-scaled road works, which made the location more accessible for developments, as a source of housing and strong real estate speculation due to its proximity to the coastline. In this regard, we can highlight the Third Bridge – joining the municipalities of Vitória and Vila Velha-ES in their noble areas, by the Vitória bay tip – and the Sol and Darli Santos highways, enabling an easier connection to the municipalities of Cariacica and Guarapari.

Thereby, access and mobility projects developed over thirty years, until the first decade of the 2000s, brought a new feature in territory occupation. Consisting of a 209.965 square kilometers area, the configurations of the municipality regarding territory and environment present the data of: "[...] 85.6% of households with adequate sanitary sewage, 43.3% of urban households on public roads with urban afforestation, and 53.1% of urban households on public roads with adequate urbanization" (IBGE, 2021).

Thereby, it is an urban municipality in which a small portion of the population lives in rural areas – a data verified since 1940 – and is characterized by a territory marked out by the existence of 100 neighborhoods, whose occupation: "[...] had in urban mobility investments the main reasons for 80% of the population to live in only 30% of the municipal

territory" (Vila Velha, 2010). It is also important to mention that, although Vila Velha-ES holds extensive rural areas and natural spaces, agricultural activities are inexpressive for the municipal economy, not even having a department of agriculture.

Thus, we highlight the speech of Interlocutor IV, which points out the dichotomy between urban and rural space of Vila Velha-ES as a problem of the municipality, since, as a result of the highest human concentrations being in the urban environment, the rural population: "[...]feels overlooked in relation to those who are in the urban network who also forget there is a small rural area in Vila Velha".<sup>4</sup> He emphasizes the struggle to move work force to these small properties, because "[...] Vila Velha-ES is not a municipality, let's put it this way, with agricultural characteristics. So much so it does not even have a department of agriculture" (Interlocutor IV, 2018).

As can be seen, the urban configuration of the municipality of Vila Velha-ES is intrinsically linked to the emergence of all Metropolitan Region of Grande Vitória (RMGV). The late modernizing process is its surroundings development focus and is based on economic bias, especially from the 1970s onwards (Caldas, 2015; Gouvêa, 2005). In this context, notably, the urban sprawl configured itself in a swift and unplanned manner, with disordered occupation (Maricato, 2015; Siqueira, 2010b), becoming a space where a great migratory flow headed towards to works in large industrial projects. Following the reasoning of Leff (2006), this expansion process consolidates a developmental view, inherent to a capitalist rationality process, of broad economic bias and with, practically, no concern for the environment except its

administration, standardization, reversal, and containment in sanitation works, which allowed land occupation, without any ecological planning.

## The sustainable development plan of Vila Velha-ES: 2009-2012

The Sustainable Development Plan of Vila Velha (PDSVV) is an important document for understanding the urban space production in the municipality at the beginning of the twenty-first century. That is so, because it corresponds to the beginning of an understanding transition of its role in the RMGV metropolitan context, after its reconfiguration, in 2001, in the current standards. In this sense, for Sathler (2017), during the 2009-2012 administration of Mayor Neucimar Fraga, due to its legislative problems involving the Vila Velha-ES Municipal Master Plan (PDM), PDSVV is the document responsible for conducting complex relations with the civil construction sector on account of the legislative vacuum caused by discussions around the PDM.

Under the PDSVV guidelines, 27 new laws of territory environmental management were developed in the municipality, involving works, environmental management, and urban planning. In this context, we highlight the creation of an Environmental Code for the municipality – law n. 4.999/2010. However, it is verified the rest of the legislation produced refers to road infrastructure and drainage works, as well as recognition of civil society organizations with works in the environmental area as of public interest. In addition, the

concern with economy and tourism becomes strong, as expressed in the Interlocutor II speech, since in the Development Plan there is an undeniable document character on the part of any management subsequent to that. In this regard, the environment is seen in the development production as an appendix to the economic issue:

*You go to Greece and see hotels on the sea; you go to Italy and see hotels on the sea; you go to Miami you see hotels on the sea; you go to Florianópolis and see hotels on the sea; you go to Morro de São Paulo and see hotels on the sea, when I say on the sea I don't mean inside the sea, but you see a, a, a synchrony between the, the use and occupation of the land in such a way that caters to tourism, that is, caters to sustainability. Because sustainability, also, is not only having the, the bromeliad plant, no, it is keeping it. (Interlocutor II, 2018; our emphasis)*

Another relevant factor regarding the PDSVV conception is in its elaboration alongside the Entrepreneurs Association of Vila Velha (Assevila), a prominent actor in the political discussions of the municipality. According to the first article of its statute, Assevila (2018) is a non-governmental organization, a "[...] legal entity of private law, non-profit civil association, of public interest, with administrative and financial autonomy, which will be ruled by this statute" and results from the gathering of entrepreneurs of the municipality private sector.

The foundation of the Association results from a "spontaneous initiative, without ideological or party-political connotation," which took place in 2007, and currently, forty-two entrepreneurs are part of it. The discourse surrounding its emergence had as

scope to serve as a: "regulatory framework and promoter of the sustainable growth of the entire Vila Velha region," acting to stimulate: "policies and positive actions for the economic and socio-environmental development of the city" (ibid.).

Guided by the principles of stimulating "socio-environmental responsibility", economic growth of the municipality, and accentuating political and ideological plurality, as well as the morality of public-private relations, its vision is to strengthen the Vila Velha-ES business sector performance and serve as an association capable of centralizing and catalyzing the interests of this sector. Moreover, it seeks to serve as a qualified political representation with the mission of: "mobilizing and articulating ideas and actions that contribute to the formation of a more just, conscious, and qualified society" (ibid.).

According to Sathler (2017), Assevila is, in fact, a pressure group, which sought to insert, in the PDSVV drafting, guidelines for economic capitalist expansion with the approval of the municipal administration. Thus, in the Plan, the proximity between the government and business sector, whose dynamic was shown in the PDM discussion process, reinforces the conduct of the Vila Velha-ES municipality to a developmental character. In this sense, the analysis by Foucault (2005 and 2015) on government allows us to understand the exercise of political power is not carried out in a centralized way but results from a number of forces performed by several sectors of society.

Thereby, demystifying the idea of centralized government, it is observed in the Vila Velha-ES administration the configuration of a governmental process, with the combination of practices and

knowledge that enable power maintenance. In the environmental policies perspective, the governmentality is exploited, which Malette (2011) and Freitas and Mozine (2015) define as environmentality, embodied in the incorporation of a broad environmental discourse, guided by the empty notion of "sustainable development", in order to reinforce modernizing accumulation practices.

In these terms, the conduction of environmental issues, seen in legislation approved in the period, demonstrates the combination of natural resources management allied to the involvement of actors of society linked to the local business community, reinforcing an economic rationality process (Agrawal, 2005; Mansano and Piga, 2016; Oels, 2005). Thereby, it is verified aspects of environmental governmentality in the Vila Velha-ES urban policy and, also, in this research interlocutors' discourses who, as stated, occupied an important role in the development of PDSVV and other municipality actions of urban sprawl and environmental management. In this logic, the concern with environment management is removed from the conception of urban planning, since:

*Entrepreneurs supported the elaboration of this plan and we had meetings with them. Supported in a, I mean, financial sense as well. They sponsored part of the consultancy that drafted the plan. The consultancy company was hired along with the Strategic Planning Department and this was paid by Assevila and, on a quarterly basis right, we had an agenda with him [in] the head office [for] strategic planning monitoring, that is, what were the projects established in our plan. (Interlocutor III, 2018)*

As shown, the feasibility of the development and preparation of the PSDVV, the PDM, and an environmental policy derived from them depended on the financial resources of the business sector. As pointed out by Interlocutor II, the business class "is in a hurry", not being subject to waiting for procedural issues which, in general, involve the public sector (Carlos, 2017; Pintaui, 2005).

The PDSVV, developed in partnership with Assevila, deserves to be highlighted in the Vila Velha-ES spatial organization according to the Interlocutor II because it is an unprecedented document in the conception of an urban public policy to accommodate the real estate market. The Plan also presents a detailed list of data on the municipality and figures as a long-term guideline, of categorical implementation by the following administrations, as the Interlocutor II also demonstrates. In this sense, its development is closely related to what Benach (2017) points out about the profitable use, by the authorities, of policies based on rates and statistics that, although important, should not be adopted as exclusive criteria due to their limiting character in environmental issues' verification.

In addition to that, in the PDSVV there is the proposal of turning Vila Velha-ES into a great industrial center, through the occupation and promotion of business areas in a territory already quite weakened by irregular occupation caused by the urban sprawl of the late twentieth century (Vila Velha, 2010; Sathler, 2017; Vainer, 2000). In this context, the document highlights the need to render the municipality more competitive for both local and international economies, due to its privileged geography and its potential,

aiming at catering to the external and internal markets, showing a strong metropolitan vocation for Vila Velha (Vila Velha, 2010).

Indicating the decline of the economic growth of the municipality and the need to insert Vila Velha-ES into the new global economic dynamics, the PDSVV clearly pleads that certain areas not yet explored by urban work are to be structured and promoted, as Carlos (2017) and Pintaudi (2005) point out. To this end, it lists projects which would be placed in regions of less economic relevance in the municipality, not mentioning anything about natural revers, ecosystem maintenance, or how to deal with the impacts of recurrent floods, a consequence of the disordered occupation and eviction of the population to areas of environmental risk and low urban qualification (Acserald, 2010; Rammê, 2010).

This new dynamic characterizes a difficulty in breaking with an anthropocentric and hierarchical view of the environment, as well as with a purely economic rationality of urban space as supported by Acserald (2010), Guattari (2001), and Leff (2006 and 2016). It should be noted the expansion and conduction of modifications in these areas' structure and territory take place to meet industrial projects, not keeping an initial relationship with a concern to meet, in terms of socio-environmental justice, the needs of these regions' inhabitants (Rammê, 2010 and 2012), diverging from an ecological concern in political terms, as pointed out by Leff (2006 and 2016), Bryant (2015), and Agrawal (2005).

In this perspective, in the PDSVV it is not seen any highlights for the recovery of local economies and territories maintenance, as instruments for the consolidation of

sustainability, which prioritize nature acknowledgment beyond the available resource, but also as a subject and parameter for reducing social inequalities. In that regard, the projects included in the Plan, among them the creation of a "superport", rethink the municipality under a developmental bias of natural resources management and economic handling of the environment (Leff, 2006). The emphasis on services related to the port activity is seen as a progress factor, meeting associated business logistics and corporatists' needs. However, there is little concern with the jilted population in the dockside areas, who serve as a cheap workforce but have little access to the urban network.

Thus, we see frustrated the premise that issues related to sustainability and environmental justice must rethink current values of standardized order to focus on a set of socio-environmental issues in public policies' conduction. According to Jatobá, Cidade, and Vargas (2009), confronting the ecological crisis and a consistent sustainability notion that can solve the problem is not possible with the persistence of meeting economic interests and maintaining existing classes' inequalities, which is verified in arguments developed by Acserald (2010), Leff (2006 and 2016), and Rammê (2012).

Thereby, the projects focus on 10 regions of Vila Velha-ES, bringing development and promoting its economy, on the path to sustainability, indicating that: "[...] regions, which were stratified on account of their vocation and economic potential, will benefit from large development projects implementation, all based on sustainability" (Vila Velha, 2010, p. 4). In these terms, the

municipal land occupation is pointed out as a problem in view of urban occupation. Also, it is not included in the legislation produced in the period any incisive change regarding transport and improvement of urban mobility, and the latter was restricted to aspects of drainage and paving order. In this sense:

The result of such constraints was a rather heterogeneous and complex territorial occupation, especially when analyzed from the urban mobility perspective. Currently, urban mobility and macro drainage are the two biggest obstacles to the development of the municipality, both resulting from lack of urban planning.

In this context, the PDSVV points to urban mobility as a factor preventing the city from further growth and becoming sustainable, but there is no effective concern with the improvement of urban mobility during the period legislation. About that, Interlocutor I, when answering positively to the question regarding the existence of interrelation between environmental policies, urban development policies, and works carried out in his administration period, pointed out the fact that, at the beginning of his management work, he noted the BRT – Bus Rapid Transit – mobility project was almost finished, with great viability on the part of the state government. The project, which did not come to fruition, envisaged the closure of canals and ditches, intended for sewage and rainwater systems, for the transport network construction, which would be in direct conflict with the drainage and sanitation policy.

Given the outlined perspective, it can be said the 2009-2012 administration presented a concern and focus on encouraging the economic development expansion, as means of opposing the previous administration, noting the challenge: "[...] *has always been to instigate discussion and to follow actions so that this development took place sustainably, respecting the environment and its protection and preservation*" (Interlocutor V, 2018). This had the aim to change the then current logic that Vila Velha-ES could not follow the economic development because it is a commuter town. The highlight pointed out by Interlocutor V that "*it was already known it could cause a great environmental impact*", demonstrates the preponderance of an economic rationality in the conduct of natural resources, which is sought to be validated or even justified with the display of an entire technical and bureaucratic apparatus (Freitas and Mozine, 2015; Malette, 2011; Lima, 2003).

Recalling Leff (2006 and 2016), the PDSVV analysis shows a strong economic component in which the Espírito Santo economy, as well as that of Vila Velha-ES, are aimed to be inserted, in a context of competitiveness with guidelines of a globalized economy and on an international scale. The perspective of an economic rationality is observed in the ten objectives presented by the PDSVV and pointed out by Interlocutors II and V. Such urban environmental project, according to Milanez and Souza (2015), distances itself from a more comprehensive view of nature and from a bias with the natural resources of Vila Velha in the molds

of an environmental rationality. Thus, the environmental management, in a municipality rich in natural coverage and natural reserves, does not observe the production of a policy beyond the interests included in the issues presented by Assevila (Sathler, 2017).

Thereby, it is verified the Neucimar Fraga administration was based on an economic perspective, aiming at removing Vila Velha-ES from the economic inertia indicated in the PDSVV, and where it is observed an extensive statistical elaboration on the situation in which the municipality was. Guided by a series of indices considered positive to promote the local development, urban environmental issues are focused on this economic bias, and natural resources represent a secondary concern, as seen in the Interlocutor V discourse (transcribed in this section) on the environmental impacts that could be generated.

## The strategic plan of Vila Velha-ES: 2013-2016

The administration of Mayor Rodney Miranda had as a guideline of its management the Strategic Plan of Vila Velha-PEVV of 2013-2016, a result of planning whose discussions were started from the end of the 2012 elections onwards. Similar to the PDSVV, this plan, although more concise, sought in Assevila the support of ideas legitimization with civil society and business groups. In its initial lines, the concern to provide the administration with a technical profile is stated, aiming at not only: "[...] facing the serious city government management problems, but also urban, developmental and social problems of the city" (Vila Velha, 2013, p. 5).

In this context, in addition to Assevila, Interlocutor III highlighted in his speech the influence of the New Life Vila Velha Movement (Movive) in the plan elaboration. This significantly contributed to the consolidation of the business sector influence as an important actor in the municipality development and, especially, in the Strategic Plan 2013-2016 guidelines' elaboration. Thus, as stated in the plan and the interview given by Interlocutor III, the municipal administration guidelines are grounded in twenty projects – inserted in four areas of activity– characterized as "Structuring Projects". These projects are categorized in view of their nature and sectors that should be focused on by the Rodney Miranda administration (Assevila, 2013; Interlocutor III, 2018). They represent the main challenges in the Strategic Orientation Map, as seen in Figure 1.

That way, each of the major areas of action of the management began to correspond to a set of associated municipal departments, whose function were to plan and act in the collective, in the form of committees, so that the challenges listed could be overcome through structuring projects execution and their 190 deliveries to society (Assevila, 2013). Figure 1 highlights in green the conduct of the Vila Velha-ES policy within the sustainable development premises formulated in seven structuring projects, listed as strategic challenges for the prevention and reduction of historical flooding, as well as to order and regulate land use and occupation. This way, promoting new businesses, in order to strengthen the existing ones, strengthen the local identity and, lastly: "Promote the protection, recovery, restoration, and rational use of natural resources" (Vila Velha, 2013, p. 63).

Figure 1 – Structuring projects of the Strategic Management Plan of Vila Velha 2013-2016



Source: Vila Velha (2013).

In addition, it is important to mention that, in the duration period of the Plan, the municipality issued 15 new laws of environmental character, mostly focused on the management of public and private works, other than ecological initiatives, such as the creation of an artificial reef program for marine reserves biodiversity conservation and recovery of depleted coastal areas of the Vila Velha municipality, which was not carried out after its implementation. In this context, being a territory composed of many natural reserves, having a large number of inhabitants, and resulting from an accelerated urban sprawl that led to poor services distribution and precarious historic spatial occupation, the Rodney Miranda administration sought a strategic view, which, according to Interlocutor III:

*We understood, at the time, what we did not really have, a culture of working in a planned way, right. What usually happens, not only in Vila Velha but in the majority of medium and small-sized municipalities, is that things are done pretty much on a short notice. A problem happens and you try to solve it. Our vision was that we could plan four years of administration, right, and think a little further ahead, leave a few actions designed for future administrations as well, regardless of continuity or not, this was done. So, we developed the strategic plan, in which were defined twenty, twenty structuring projects, and within these twenty projects we had several actions.*

Thus, the PEVV demonstrates the repeated concern to promote the municipality economy due to the growth of a population whose income levels do not keep up with this economic business growth.

In addition, it emphasizes the importance of preventive action works contained in the PEVV that: "[...] identify the priorities to be followed by the government team over the next few years, sharing with society the municipal administration strategy" (Vila Velha, 2013, p. 9). By this angle:

The economic growth of the municipality is carried out at the pace of metropolitan growth, but municipal public revenues do not show a performance capable of generating sufficient resources to sustain the high demands for investments. (Ibid., p. 49)

In this context, it is important to highlight in the PEVV a change of policy regarding the treatment of the poorer population of the municipality. This occurred, to a large extent, due to heavy rains at the end of 2013, which kept the city flooded for weeks and were decisive to centralize the macro and micro drainage works in less favored regions of the city, as a factor of environmental management (Soares, Meneghetti and Da-Silva-Rosa, 2019). There is also emphasis on the need for pumping stations' construction to solve the problematic relationship of the municipality with rainwater.

However, it should be noted these projects, although included in the PEVV 2013-2016, due to the events that took place in December 2013, had their priority intensified (Interlocutor III, 2018). Slope containment works and projects in the municipality were also objects of attention, along with the replacement of the Marine Canal gates. There were also actions regarding visual pollution, with the removal of signs and legally authorized notices, as well as the removal of abandoned

vehicles on the streets of Vila Velha-ES, which, according to the report, were more than eighty. In this context, there is no articulation between the policies that could represent an effective relation to the promotion of environmental justice (Herculano, 2002), since the drainage process, carried out in an emergency situation, sought only a technical renewal of the regions through civil works and not a proper treatment for the population – such as relocation – or ecological treatment – such as recovery and conservation.

In the items in red, in turn, are the structuring projects related to services to the city – a total of four. Its highlighted strategic challenges are to "Revitalize the road system and improve urban mobility" and "Improve public cleanliness, lighting, and safety" (Vila Velha, 2013, p. 67). The items in orange are the ones focused on the social development intended by the municipality, with seven being identified strategic challenges and seven being intended structuring projects.

Finally, in Figure 1, indicated by the color blue are represented the structuring projects related to the management improvement, pointed out as the basis "[...] to achieve all other challenges identified; it consists on the creation of a favorable environment within the municipal government team, aiming at gaining efficiency and effectiveness in the regulation and provision of public services" (Vila Velha, 2018, p. 50). The strategic challenges pointed out are the search for improvement of people management, promotion of improvements in the physical and organizational structure and processes, along with citizen service. We also highlight the balance of public accounts, new

financial resources, and the improvement in technologies' use to provide better public service (Vila Velha, 2013).

Thus, noted as challenges, are the promotion of policies aimed at overcoming poverty with the creation of opportunities, attention to childhood interests, improvement in access to education and its quality, health, and social assistance services, further composing the list: "[...] mechanisms of drug use prevention and treatment" and the creation of "spaces and integrated activities that contribute to an active and healthy life" (ibid., p. 71).

In this sense, it is possible to affirm the urban space of the municipality continued suffering from the same problems arising from environmental degradation of urban centers in general, in which the poor land distribution and occupation and the large pollutant dispatch resulting from the entire industrial process and modern life, reveal the geography noted by Harvey (2014), which characterizes contemporary cities. The emphasis of a discourse on sustainability, but structured in the molds of an ecological modernization (Sachs, 2009), of a purely developmental nature, reinforces the demonstration of understanding nature in a preservationist mentality with the purpose of available resources' reservation, therefore anthropocentric, as criticized by Leff (2006) and Lima (2003).

In this perspective, the report produced by the Vila Velha City Government, carried out in 2016, at the end of the Rodney Miranda administration, presents the importance of drainage and basic sanitation for the

municipality, from which the municipality neighborhoods had their galleries replaced, along with the drainage of the Costa Canal and Congo Canal. These drainages amounted to twenty kilometers of macro drainage, in which a series of works aimed at sanitation improvements was elaborated, such as, the cleaning of several canals and the Costa Canal works, which increased its width and depth with the removal of more than two tons of rocks (Interlocutor III, 2018; Interlocutor IV, 2018; Vila Velha, 2016).

Therefore, it can be inferred, based on the supposed sustainable development criteria set out in the PEVV, that the structuring projects do not demonstrate an ecocentric perspective (Leff, 2016) related to the characteristics of environmental justice (Rammê, 2010; Herculano, 2002), where it is verified renewal projects of precarious urban structures of the municipality – canals drainage and widening and regulation of urban land use and occupation – as well as the creation of a structure that would stimulate the municipality touristic "vocation". The highlight in the PEVV of this prioritization of urban issues historically critical for the municipality draws attention since a large part of the municipality area is composed of flatlands and wetlands and is below the sea level (Soares, Meneghetti and Da-Silva-Rosa, 2019).

## Final considerations

This article sought to articulate connections between the Management Plans conceived by the Vila Velha-ES municipal administrations between the years 2009 and 2016 and the city urban sprawl process and environmental

management initiatives. Throughout the narrative and argumentation presented, we sought to infer aspects of the development of an environmentality in the policy production process, from the demonstration that the official discourse contained in the documents went through a "greening" of traditional economic issues, with no major impacts on an ecological practice (Marzoca, 2014). In addition, the initiatives of technical management of the environment are highlighted, in disagreement with the social and ecocentric aspects, which represents a distancing factor from the use of an ecological rationality and concern with the urban political environmental justice.

Thereby, it is observed the plans presented in the attempt of an urban environmental policy configuration for Vila Velha-ES include guidelines for territorial organization of the municipality, seeking mitigation of externalities' inequality related to the environmental degradation process resulting from disordered urban sprawl. As seen from Benach (2017), the character adopted by environmental policies, populated by indicators and statistical data usually postulated by public actors, only represents the verification of an economic and technical quantification limiting the environmental discussion, an understanding endorsed by Agrawal (2005), Freitas and Mozingo (2015), and Malette (2011).

In this respect, the plans have different guidelines in their content. In the Fraga (2009-2012) administration, there is no central concern with the existing infrastructures, but, rather, with the perspective of their expansion for the occupation of little-explored areas, with the development of projects contained in its

ten objectives. As for the Miranda (2013-2016) administration, we can see pointed out in it, in the structuring projects configuration, the need for improvement of existing structures, as well as the necessary regulation of the land issue.

In this sense, it is reinforced the Fraga administration presented a broad focus in urban sprawl, made possible by means of ten objectives, of developmental aspect, and with the installation of port works, creation of road structures, and real estate services and compounds in the municipality territory, aiming at eradicating the "commuter town" legacy that characterizes Vila Velha-ES and promoting the municipal economy.

In the Miranda administration, in turn, although initiatives with an expansive developmental aspect are not verified, as in the previous administration, it is possible to see a concern with the modernizing consolidation process of urban sprawl carried out up to then (Vila Velha, 2013).

As seen, on the one hand, the first administration has in the PDSVV a consolidation of data and statistics on the municipality, being the object of repeated mention, by the interlocutors linked to that administration, as something that represents a real milestone for the Vila Velha-ES political planning. Regarding this aspect, one has to agree with the perspective of Sathler (2017) that, due to the legislative vacuum left by the PDM under discussion, the Management Plan of the Neucimar Fraga administration consisted of the main document on the conduct of municipal issues. The Rodney Miranda administration PDEE, on the other hand, although not presented in the form of an extensive document, full of data and statistical information, it presents a structuring aspect,

reinforces, and consolidates the relationship between government and business groups – represented by Assevila and Movive –, treating the municipal administration on a clearly capitalist aspect and rationality, in the sense given by Leff (2006).

The ecogovernmental aspect (Malette, 2011; Freitas and Mozione, 2015) becomes even clearer in the interlocutors' speeches and appears incisively in the interviews' analysis as the dynamic adopted in the administrations is highlighted, in order to optimize public politics formulation, leading the urban environmental aspect to create or technically improve urban structures and equipment. In both cases, the Managements Plans printed the ideas from the private initiative in policy formulation, which is demonstrated by the intense legislative production focused on works and territorial expansion of the real estate occupation, aiming at solving the vacuum caused by the absence of a current PDM.

Thus, it is important to highlight that such plans have their conceptions focused on a discourse of "sustainable development", influenced by the incorporation, into public policies, of the millennium objectives themes placed in the context of the United Nations and its conferences on the environment. This initiative, however, as seen from the documents' analysis and in the urban environmental policy execution, has the sole purpose of bringing an "environmental" guise without in fact representing an ecological concern and rationality to the urban process of Vila Velha-ES.

Finally, in this perspective of analysis of the plans, it can be verified an anthropocentric and hierarchical bias of the environment, the latter being driven by an economic and

structuring rationality of the city, meeting the rational criteria of the city model developed by the productive system. Environmental rationality in the molds advocated by Leff (2006 and 2016) is not present in the emphasis

developed in the administrations, not being verified characters of an intergenerational concern in the molds of environmental justice or even alterity with the natural elements, as advocated by Fraser (2007) and Rammê (2012).

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-7445-6199>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais, Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, São Paulo, SP/Brasil.  
marcioeffgen@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-8969-0025>**

Universidade Vila Velha, Faculdades de Direito e Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Vila Velha, ES/Brasil.  
augusto.mozine@uvv.br

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Laura Cristina Gay Reginin, laura.cristina.gay@gmail.com

## Acknowledgements

This work has been funded by Capes-Prosop II.

## Notes

- (1) The research on legislation produced in the period of 2009-2016 in the Vila Velha-ES municipality took place in 2017 and 2018, through the official repository made available digitally by the municipal Legislative Chamber <<https://www.vilavelha.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>>, by using the terms: environmental, environment, construction works, and urban, resulting in the identification of 27 laws produced between 2009 and 2012 and 15 laws produced between 2013 and 2016. Cf. Lemke, Fuchs and Mozine (2017).
- (2) A term for what is relative to the Brazilian state of Espírito Santo or what/who is its natural or inhabitant.

- (3) All direct quotations translated by Laura Reginin, unless otherwise noted.
- (4) The quotes of excerpts transcribed from interviews with the interlocutors were kept as they are in the original, preserving the speeches' colloquialism. This occurs in all direct quotations included in this article identified in their references as "Interlocutor...".

## Referências

- ACSERALD, H. (2010). Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24 n. 68, pp. 103-119.
- AGRAWAL, A. (2005). *Environmentality: technologies of government and the making of subjects*. Durham, Duke University Press.
- ASSEVILA – Associação dos Empresários de Vila Velha (2018). *Vila Velha*. Disponível em: <<http://assevila.org.br/>>. Acesso em: 25 set 2021.
- BENACH, N. (2017). "Da desigualdade social à justiça social". In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. de. (orgs.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Contexto.
- BRYANT, R. L. (2015). "Reflecting on political ecology". In: BRYANT, R. L. (ed). *The international handbook of political ecology*. Cheltenham, Edward Elgar.
- CALDAS, M. F. (2015). *Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- CARLOS, A. F. A. (2017). "A privação do urbano e o 'Direito à cidade' em Henri Lefebvre". In: CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PÁDUA, R. F. de (orgs.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo, Contexto.
- DOWBOR, L. (2016). "Políticas urbanas e participação: O resgate da democracia pela base". In: BALBIM, R. (org.). *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília, Ipea.
- FOUCAULT, M. (2005). *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Paz & Terra.
- FRASER, N. (2007). Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*. São Paulo, 70, pp. 101-138.
- FREITAS, T. M. D'A. M. de; MOZINE, A. C. S. (2015). "Ecogovernamentalidade e mudança do clima no Brasil: os discursos oficiais brasileiros e o processo de regulação do clima". In: MAURÍCIO JR, A.; CUNHA, R. A. V. (orgs.). *Direito e regulação*. Curitiba, CRV.
- GOUVÊA, R. G. (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- GUATTARI, F. (2001). *As três ecologias*. São Paulo, Papirus.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- HERCULANO, S. (2002). Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da rede brasileira de justiça ambiental. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 5, pp. 143-149.

- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). *Cidades e Estado*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/es/vila-velha.html>>. Acesso em: 27 set 2021.
- JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. (2009). Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n. 1, pp. 47-87.
- LEFF, E. (2006). *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. (2016). *A aposta pela vida: Imaginação sociológica e imaginários sociais nos territórios ambientais do sul*. São Paulo, Vozes.
- LEMKE, W. C.; FUCHS, H. V.; MOZINE, A. C. S. (2017). Os limites da competência constitucional dos municípios nas questões ambientais. In: XXXI CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA. *Anais...* Montevidéu-UR, pp. 1-14.
- LEMONS, A. M. (2015). “Modernização econômica e conflito social no Espírito Santo da década de 1980”. In: FERREIRA, G. L. et al. (orgs.). *Modernidade e modernização no Espírito Santo*. Vitória, Edufes.
- LIMA, G. C. (2003). O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. *Ambiente & Sociedade*, v. 5, n. 2, pp. 99-119.
- MALETTE, S. (2011). Foucault para o próximo século: ecogovernamentalidade. *Revista Ecopolítica*, v. 1, pp. 4-25. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/viewFile/7654/5602>>. Acesso em: 4 set 2017.
- MANSANO, S. R. V.; PIGA, T. R. (2016). Dimensões políticas da ação ambiental: um estudo de caso. *Desenvolvimento em questão*, v. 14, n. 36, pp. 294-319.
- MARICATO, E. (2015). *Para entender a crise urbana*. São Paulo, Expressão Popular.
- MARTÍNEZ-ALIER, J. (2007). *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagem de valoração*. São Paulo, Contexto.
- MARZOCCA, O. (2014). “Um ambiente inseguro. Peripécias da governamentalidade ecológica entre economia e biopolítica”. In: VACCARO, S.; AVELINO, N. (orgs.). *Governamentalidade: segurança*. São Paulo, Intermeios.
- MATTOS, R. F. S. (2013). *Expansão urbana, segregação e violência: um estudo sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória*. Vitória, Edufes.
- MILANEZ, B.; SOUZA, L. R. C. (2015). Conflitos socioambientais, ecologia política e justiça ambiental: contribuições para uma análise crítica. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE - A DIVERSIDADE DA GEOGRAFIA BRASILEIRA: ESCALAS E DIMENSÕES DA ANÁLISE E DA AÇÃO, de 9 a 12 de outubro. *Anais..*, pp. 6816-6826.
- OELS, A. (2005). Rendering climate change governable: From biopower to advanced liberal government? *Journal of environmental policy & planning*, v. 7, n. 3, pp. 185-207.
- ORLANDI, E. P. (1999). Análise do discurso: princípios e procedimentos. Campinas, Pontes.
- PINTAUDI, S. (2005). “Espaço e Estado: Políticas urbanas em discussão”. In: CARLOS, A. F. A.; LEMOS, A. I. G. (orgs.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo, Contexto.

- RAMMÊ, R. S. (2010). Justiça ambiental na era do hiperconsumo: um desafio para o estado socioambiental de direito. *Revista Paradigma*, n. 19, pp. 33-44.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: Conjecturas político-filosóficas para uma nova ordem jurídico ecológica*. Caxias do Sul, Educs.
- SACHS, I. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, Garamond.
- SATHLER, M. (2017). *Jacarenema, a arena: um parque redutor de desastres urbanos sob risco de urbanização*. Vitória, Pedregulho.
- SIQUEIRA, M. P. S. (2010a). “Os grandes projetos industriais: desenvolvimento econômico e contradições urbanas”. In: SIQUEIRA, M. P. S. (org.). *Desenvolvimento brasileiro: alternativas e contradições*. Vitória, Grafitusa.
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória 1950-1980*. Vitória, Grafitusa.
- SOARES, F.; MENEGHETTI, S.; DA-SILVA-ROSA, T. (2019) Sustentabilidade urbana em Vila Velha (ES): ações do ator estatal para a redução de riscos socioambientais. *Revista Científica FOZ*, v. 1, pp. 40-55.
- TRIGUEIRO, A.; AMBOSS, F. (2011). Política Ambiental e Agenda 21 na Cidade de Vitória: algumas reflexões críticas. *Revista Vitas: visões transdisciplinares sobre ambiente e sociedade*, v. 2, pp. 1-29.
- VAINER, C. B. (2000). “Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes.
- VILA VELHA – PMVV (2010). *Plano de Desenvolvimento Sustentável de Vila Velha*. Vila Velha-ES.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Plano Estratégico Vila Velha 2013-2016*. Vila Velha-ES.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Relatório de Gestão Municipal de Vila Velha 2013-2016*. Vila Velha-ES.

## Entrevistas

- INTERLOCUTOR I. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 25 de janeiro de 2018.
- INTERLOCUTOR II. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 6 de fevereiro de 2018.
- INTERLOCUTOR III. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 8 de fevereiro de 2018.
- INTERLOCUTOR IV. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Cariacica, no dia 9 de fevereiro de 2018.
- INTERLOCUTOR V. Entrevista concedida a Marcio Valério Effgen, em Vitória, no dia 13 de março de 2018.

Received: September 1st, 2021

Approved: Abril 9, 2022

# Políticas públicas e mobilidade urbana sustentável: análise comparativa entre Groningen e Campinas

Public policies and sustainable urban mobility:  
a comparative analysis between Groningen and Campinas

Livia Ferreira Velho Rodrigues [I]  
Alexandre Gori Maia [II]  
Cristiane Silva de Carvalho [III]

## Resumo

A Política Nacional de Mobilidade Urbana motiva os municípios brasileiros a desenvolver uma série de ações a favor dos transportes públicos coletivos e não motorizados, mas ainda são escassos os casos bem-sucedidos de promoção de transporte urbano sustentável no Brasil. Este artigo analisa a experiência de Campinas na promoção do transporte cicloviário, que é comparada com um caso de sucesso no mundo, Groningen (Holanda). As análises baseiam-se em entrevistas realizadas com gestores públicos e especialistas nas duas cidades em estudo. Os resultados mostram fatores institucionais essenciais para o sucesso ou fracasso da política de mobilidade cicloviária. Destaca-se, particularmente, que ações de desestímulo ao uso do veículo privado são tão importantes quanto as de promoção do uso de bicicletas.

**Palavras-chave:** mobilidade urbana; sustentabilidade; bicicletas; políticas de transporte; análise comparativa.

## Abstract

*The National Urban Mobility Policy encourages Brazilian cities to develop a series of actions in favor of public and non-motorized transport, but successful cases of promotion of sustainable urban transport are still scarce in Brazil. This article analyzes the experience of Campinas concerning promotion of bicycle transportation, comparing it with a successful international case, namely, the city of Groningen (the Netherlands). The analyses are based on interviews with public managers and specialists in the two assessed cities. The results show fundamental institutional factors for the success or failure of the cycling policy. It is particularly noteworthy that actions to discourage the use of private vehicles are as important as those to promote the use of bicycles.*

**Keywords:** urban mobility, sustainability, bicycles, transport policies, comparative analysis.



## Introdução

Transporte e mobilidade são fundamentais para economia e sociedade. Eles garantem o funcionamento do mercado, o crescimento da economia e também possibilitam a livre mobilidade dos cidadãos e a criação de empregos (EC, 2011). As políticas de mobilidade baseadas no automóvel convencional desenvolveram uma “crise de (i)mobilidade” (Silva, 2015), sendo colocadas em xeque pelos novos desafios propostos pela sustentabilidade (BNDES, 2009; UNFCCC, 2014).

Segundo estudo do Ipea/ANTP (1998), realizado em 10 cidades brasileiras,<sup>1</sup> a continuidade desse modelo de mobilidade urbana leva a três principais tipos de deseconomias (Irib, 2004): 1) Tempo: o tempo perdido em congestionamentos corresponde a altas perdas em termos de PIB e horas de trabalho (ibid.); 2) Consumo excessivo de energia e recursos: os congestionamentos aumentam o consumo de combustíveis e de recursos necessários para aprimorar a mobilidade urbana (EC, 2011; Irib, 2004). Os recursos ambientais também são afetados (Alexandro, 2013); 3) Poluição: os automóveis são responsáveis pela emissão excessiva de gases estufa<sup>2</sup> (EC, 2011; Irib, 2004; Ministério das Cidades, 2004; Ministério da Ciência e Tecnologia, 1998), além da poluição sonora e visual. Tal externalidade produz impacto negativo na qualidade de vida da população (Bhat, Guo e Sardesai, 2005; Fernández-Heredia, Monzón e Jara-Díaz, 2014; Ministério das Cidades, 2004; Van Steen e Pellenbarg, 2008), intensificando a deseconomia de tempo e de consumo de energia, com aumento dos dias inativos e por óbitos em acidentes de trânsito (Irib, 2004; Vias Seguras, 2015).

Diante desses problemas, ações têm sido tomadas para reverter a situação, desde níveis de governos municipais até nacionais. Uma delas, a adoção de transporte não motorizado, é sustentada por seus diversos impactos positivos nos indivíduos, na sociedade, no ambiente e na economia (Belotto, 2009; Bhat, Guo e Sardesai, 2005; Grous, 2011; Pucher, Dill e Handy, 2010; Sælensminde, 2004).

Este trabalho analisa a efetividade das políticas públicas de uso de transporte cicloviário em Campinas, buscando responder à seguinte pergunta: por que, apesar de inúmeras iniciativas em prol da mobilidade por bicicletas, a adoção nessa cidade é tão pequena? O objetivo final é pontuar políticas públicas que poderiam ser utilizadas para aprimorar a mobilidade por bicicleta e melhorar os problemas de trânsito no município.

Apesar de não existir um método único para determinar o sucesso do sistema de transporte não motorizado, é importante analisar diferentes cidades que adotaram esse modo ou buscam adotá-lo (Mercier et al., 2016). Dessa forma se propõe a análise das políticas de transporte sustentável em Campinas com base na comparação com as de uma referência internacional de sucesso, Groningen (Holanda). De acordo com o relatório de Fietsberaad (2009), 37% de todas as viagens são realizadas em bicicletas em Groningen; a porcentagem mais elevada em comparação com outras “cidades ciclistas” europeias. Apesar das suas diferenças geográficas, morfológicas, institucionais, sociais e econômicas, a análise comparativa provê informações importantes para entender a baixa adesão de usuários ao transporte não motorizado do caso campineiro, explicada especialmente por aspectos de gestão e institucionais.

As análises deste artigo baseiam-se em revisão da literatura e entrevistas qualitativas aplicadas a gestores e importantes atores na adoção de transporte não motorizado. Foi aplicado o formulário desenvolvido por Cristiane Carvalho<sup>3</sup> (2016), que dispõe de questões abertas (23 questões para Campinas e 15 para Groningen) e de múltipla escolha (5 questões com diversos itens para avaliação). As questões foram adaptadas e traduzidas para o inglês para aplicação na Holanda. A primeira parte refere-se a questões sobre o transporte não motorizado, sobre o Plano Diretor e o Plano de Mobilidade Urbana e sobre a percepção do entrevistado sobre o funcionamento desse modo de transporte. As questões de múltipla escolha tratam da infraestrutura da cidade, ações do governo municipal e mudanças em prol do transporte ativo.

Decidiu-se que a participação dos entrevistados seria sigilosa, portanto, não constam informações que possam identificá-los. Em Campinas foi entrevistado um funcionário da área de políticas de transporte (entrevista A). Em Groningen foram entrevistados dois professores da Universidade de Groningen (entrevistas B e C); um funcionário do setor de planejamento cicloviário na província de Groningen (entrevista D) e uma funcionária da campanha “Groningen energiza” (entrevista E).

O presente artigo é composto por mais quatro seções, além da introdução. A segunda propõe-se a analisar os determinantes do uso de bicicletas. A terceira seção apresentará o contexto histórico das políticas do transporte cicloviário nos estudos de caso: Groningen e Campinas, destacando as falhas da conduta de política visando estimular o transporte sustentável no Brasil. A quarta reúne sugestões de políticas encontradas na revisão de

literatura que poderiam servir como um guia para aprimorar o uso de bicicletas como meio de transporte, principalmente para a cidade de Campinas. Por último, são feitas algumas considerações finais.

## Determinantes do uso de bicicleta

A presente seção propõe-se a analisar os determinantes para o uso de bicicleta como meio de transporte. A partir de uma ampla revisão da literatura pode-se identificar que os principais fatores estruturais que explicam a adoção do transporte em bicicletas são: a) infraestrutura adequada e instalações; b) distribuição espacial; c) características topográficas; d) características climáticas; e) características demográficas e socioeconômicas; f) segurança.

Estudos de Nelson e Allen (1997) nos Estados Unidos concluíram que o número de ciclistas cresce proporcionalmente com a disponibilidade de infraestrutura cicloviária. Tal estudo serviu de base para Dill e Carr (2003), que, com dados de 2000 para cidades com mais de 250.000 habitantes nos Estados Unidos, sugerem que cada milha a mais de ciclovias leva ao aumento de um por cento do número de ciclistas. Tais resultados sugerem que os trabalhadores usarão a bicicleta se a infraestrutura for adequada (Bhat, Guo, Sardesai, 2005).

Infraestrutura adequada não consiste apenas em ciclovias, ciclofaixas, calçadas e transporte público. Segundo Bhat, Guo e Sardesai (2005), iluminação adequada, paisagismo, existência de parques, bebedouros, oportunidades comerciais e locais de recreação são elementos para a adoção de

bicicletas. A existência de parquinhos e outras atrações para crianças aumentam a atividade física destas e reduzem a necessidade de os pais dirigirem em busca de oportunidades recreativas. Além disso, há a necessidade de higiene pessoal e bicicletários no local de destino e em casa (Fernández-Heredia, Monzón, Jara-Díaz, 2014).

Se a infraestrutura for adequada, mas a distância for muito grande, o transporte em bicicleta deixa de ser viável (Fernández-Heredia, Monzón e Jara-Díaz, 2014). Apesar de ser objetivo, esse fator é afetado por condições individuais, como condições físicas, atitudes, percepção de distância e motivo do deslocamento (Bhat, Guo e Sardesai, 2005). Além disso, a expansão urbana tem efeito negativo na adoção de transporte não motorizado, pois aumenta as distâncias entre locais de interesse. Ao mesmo tempo, maior densidade pode resultar em maior volume de tráfego, o que tornaria as ruas inseguras para ciclistas e pedestres. Por isso é importante que o uso do solo compacto seja acompanhado de instalações apropriadas para ciclistas e pedestres (ibid.).

Adicionalmente, se o percurso envolve variações grandes no gradiente de inclinação (mudança total na distância vertical da viagem – seja de subida e/ou de descida, em relação à distância horizontal) acaba sendo mais complicado andar de bicicleta (Fernández-Heredia, Monzón, Jara-Díaz, 2014). Falta de conectividade entre as ciclovias (falta de rampas, por exemplo) inibe a adoção da bicicleta como meio de transporte (Bhat, Guo e Sardesai, 2005) e também prejudica a locomoção de deficientes físicos na cidade.

Condições climáticas, como chuva, ventos, temperaturas muito altas ou muito baixas, também têm sua importância. Para explicar

esse fator, Hanson e Hanson (1977) avaliaram que a porcentagem de viagens diárias de bicicleta é correlacionada com temperatura e com quantidade de nuvens. Além disso, tal estudo definiu que viagens “discricionárias” são mais sensíveis às mudanças de temperatura e menos sensíveis à quantidade de nuvens do que em deslocamentos de bicicleta para o trabalho (Bhat, Guo e Sardesai, 2005).

Karner, Hondula e Vanos (2015) realizaram um estudo que combinava simulação meteorológica urbana e nível de atividade de transporte não motorizado. O trabalho mostrou que, apesar de a atividade física ao ar livre ter um ganho social inequívoco, ela também é associada a prejuízos à saúde, devido à extrema exposição ao calor. Tais períodos também coincidem com períodos de maior concentração de poluição atmosférica. Diante disso, além da infraestrutura adequada, é necessário pensar no ambiente em torno da infraestrutura.

Referente a características individuais, análises apontam que, se a pessoa possui hábitos sedentários, é muito mais complicado usar a bicicleta (Fernández-Heredia, Monzón, Jara-Díaz, 2014). Pessoas mais novas são mais propensas a andar de bicicleta, enquanto pessoas mais velhas tendem a caminhar mais. Usualmente, o número de ciclistas homens é maior que o de mulheres (Bhat, Guo e Sardesai, 2005).

Quanto à renda doméstica, a possibilidade de ter acesso ao carro privado diminui a possibilidade de adotar a bicicleta como meio de transporte (ibid.).

Apesar do estudo desenvolvido por Pooley et al. (2013) em cidades da Inglaterra ter chegado à conclusão de que algumas mulheres se sentiam mais seguras em bicicletas do que andando ou em transporte público,

no que se refere a potenciais ataques, o risco de acidentes e medo de a bicicleta ser roubada podem prejudicar a adoção desse meio de transporte (Fernández-Heredia, Monzón e Jara-Díaz, 2014) e inibir que novas pessoas o experimentem. Stinson e Bhat (2004) acrescentam a falta de luz solar para pedalar com segurança e a existência de vizinhanças perigosas.

## Histórico das políticas de transporte cicloviário

A presente seção analisará as políticas de estímulo ao transporte cicloviário nas cidades de Groningen e de Campinas. O Quadro 1 descreve um rápido comparativo, com algumas características das duas cidades.

Apesar das suas diferenças evidenciadas no Quadro 1, a análise comparativa provê informações importantes para entender o fracasso do caso campineiro, podendo orientar os agentes públicos sobre experiências bem-sucedidas, ajustando-as às realidades locais.

## O caso de Groningen

A Holanda é comumente conhecida como um país de ciclismo (Pucher e Buehler, 2007). Características históricas, culturais, topográficas e climáticas influenciam essa posição (Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999). Mas, como muitas outras fontes, esta seção mostrará que as políticas desempenham um papel importante na implementação desse meio de transporte. Segundo Scubelek (2008), quase 73% da diferença no uso de bicicletas entre cidades pode ser descrita por uma política de tráfego integral.

De acordo com o relatório de Fietsberaad (2009), 37% de todas as viagens são realizadas em bicicletas em Groningen, a porcentagem mais elevada em comparação com outras “cidades ciclistas” europeias. Para isso, foram necessárias três palavras-chave: política, coerência e continuidade (ibid.).

A partir de 1970, a proliferação exagerada de automóveis levou algumas cidades europeias a investirem novamente em bicicleta. Em outros continentes, o carro continuou a

Quadro 1 – Características de Campinas e de Groningen

Características	Groningen	Campinas
Área	83,7 km <sup>2</sup> *	794,6 km <sup>2</sup> *
População	201.000 hab.*	1.173.370 hab.*
Densidade demográfica	2.401,4 hab./km <sup>2</sup> *	1.476,7 hab./km <sup>2</sup> *
Ciclovias	200 km***	36,7 km*
Viagens por bicicleta <sup>a</sup>	37%***	2,2%**
Viagens em automóveis <sup>a</sup>	–	38,5%**

Notas: \*valores para 2016; \*\*valores para 2011; \*\*\*valores para 2009; <sup>a</sup>Em relação ao total de viagens. Fonte: Fietsberaad (2009); STM (2011).

ser a prioridade, e a imagem só muda a partir de 1990 (Belotto, 2009). Com a crise do petróleo (1973), o governo holandês começou a incentivar o ciclismo. Algumas casas que foram demolidas para a construção novas estradas foram reconstruídas como o modelo original, revitalizando o espaço com prioridade para pedestres e ciclistas (Alexandro, 2013; Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999). Diversas instalações para bicicletas e uma extensa rede cicloviária começaram a ser construídas (Pucher e Buehler, 2007; Scubelek, 2008; C.R.O.W., 1993). Adicionalmente, políticas para desencorajar o uso do carro e com estacionamentos menos disponíveis e mais caros (principalmente nas regiões centrais das cidades) foram adotadas visando a aumentar a mobilidade da bicicleta (Pucher e Buehler, 2007, Pucher, Dill e Handy, 2010; Scubelek, 2008).

Nas décadas de 1970 e 1980, as cidades com perspectiva de crescimento foram regulamentadas para restringir a expansão urbana, e novos bairros foram construídos nas proximidades das cidades (De Vos, 2015; Ministry of Transport, Public Works and Water Management e Fietsberaad, 2009; Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999; Pucher e Buehler, 2007). Também foi exigido que todas as empresas e organizações com mais de 50 funcionários tivessem um plano de transporte da empresa, com foco na mobilidade por bicicletas. Os governos locais têm de fazer planos específicos, construir e financiar instalações para bicicletas, além de programas de treinamento, segurança e promoção de ciclismo (Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999; Scubelek, 2008).

Além disso, as leis de trânsito holandesas protegem os ciclistas e condenam o motorista em um acidente, exceto quando é provado que o ciclista estava desobedecendo a lei. As crianças têm aulas sobre o tráfego e o uso de bicicletas, dentro da sala de aula e “na via”. Em algumas cidades, o governo empresta bicicletas para crianças que não têm. Os motoristas também recebem treinamento específico sobre como conduzir com ciclistas na estrada (Pucher e Buehler, 2007; Scubelek, 2008).

Nas últimas décadas, a cidade mais do que dobrou a extensão de ciclovias e ciclofaixas, alcançando 220 km em 2006 (entrevista D). É importante ressaltar que não é necessário ter ciclovias ou ciclofaixas em todas as ruas, mas é essencial ter conectividade, para fornecer uma rede para ciclistas, como explicitado na entrevista B.

Segundo o planejador de transporte cicloviário na província de Groningen (entrevista D), muitos atalhos para ciclistas foram desenvolvidos para garantir a conexão direta e a rapidez desse meio de transporte. Os sinais de trânsito foram reduzidos tanto quanto possível, construindo rotatórias com prioridade para bicicletas. Quando isso não é possível, os ciclistas têm semáforos separados e, às vezes, eles recebem duas fases de luz verde durante cada ciclo. Além disso, é permitido, em algumas regiões, virar à direita mesmo se o semáforo estiver vermelho. Em alguns cruzamentos existem semáforos com quatro vias verde para ciclistas, o que permite uma travessia mais rápida e segura para bicicletas, especialmente quando o ciclista precisa virar à esquerda. Diversas “caixas de bicicleta” (faixa de parada no semáforo em frente aos carros para ciclistas) também são alocadas na cidade.

Todas essas melhorias tornam a bicicleta mais acessível e mais conveniente do que o carro. Além de toda a rede, instalações de bicicletas estão crescendo em todos os locais, o que contribui para manter o uso da bicicleta alto e crescente, visto que o medo de roubo e de vandalismo desencoraja o uso de bicicletas (entrevistas B e D; Fietsberaad, 2009; Pucher e Buehler, 2007; Scubelek, 2008).

Em 1975, o Plano de Circulação (em holandês, *Verkeerscirculatieplan* Groningen 1968-1969 – VCP) dividiu o centro urbano em quatro setores de tráfego. O plano impossibilita passar pelo centro da cidade de uma extremidade para a outra nas quatro seções, devendo tomar vias fora do centro da cidade. Fazendo isso, os problemas de congestionamento, ruído, poluição do ar e perigo de tráfego foram removidos do centro. Também foram implementadas áreas de desaceleração de tráfego. Os espaços de estacionamento foram reduzidos no centro da cidade e construídos perto do anel viário, incentivando os motoristas a caminhar, andar de bicicleta ou pegar um ônibus para o centro (Fietsberaad, 2009; Hellemeier e Soltaniehha, 2010; Pucher e Buehler, 2007; Scubelek, 2008).

Adicionalmente a esses fatores, ao longo dos anos, os planos de uso da terra procuraram impulsionar o aumento contínuo desse meio de transporte, mantendo a cidade compacta, ou seja, limitando o tipo de desenvolvimento alastrado e de baixa densidade, o que teria aumentado as distâncias de viagem e exigido mais uso do carro; e promovendo aos cidadãos muitas atividades dentro de distâncias não muito grandes (Fietsberaad, 2009). Desde 1980, houve pouca expansão adicional, e a cidade desenvolveu-se em uma distância de até 7 quilômetros do centro (Pucher e

Buehler, 2007): 78% de todos os residentes vivem e 90% de todos os trabalhos estão dentro de uma distância de 3 quilômetros do centro. A cidade tem cinco rotas radiais ligando o centro da cidade com a periferia e uma estrada de anel que liga essas rotas (ibid.).

Apesar da boa infraestrutura em muitas cidades, especialmente em Groningen, os problemas de congestionamento nas ciclovias, longos tempos de espera nos semáforos, falta de estacionamento para bicicletas e roubo de bicicletas ainda representam aspectos a melhorar (entrevistas B e D). Algumas cidades desenvolveram um registro gratuito oficial de bicicletas com a polícia. A polícia verifica regularmente a posse da bicicleta e, com base em códigos na bicicleta, eles podem devolvê-la ao proprietário e detectar as roubadas (Pucher e Buehler, 2007). Outro problema enfrentado hoje, de acordo com a entrevista D, é o aumento de *scooter* como meio de transporte, o que amplia as diferenças de velocidade e gera problemas de segurança para pedestres e ciclistas. É importante encontrar soluções para esses problemas, considerando a questão central da falta de espaço na cidade, destaca o planejador.

Segundo a coordenadora do programa “Groningen energiza” (entrevista E), a cidade está buscando aprimorar primeiro a estrutura já existente, melhorando as condições para os habitantes que já utilizam a bicicleta como meio de transporte, para posteriormente expandir o número de ciclistas. Durante os próximos 9 anos, Groningen buscará esse objetivo seguindo cinco estratégias: 1) prioridade para bicicletas; 2) rede coerente de bicicletas, com foco em deslocamento porta a porta; 3) mais espaço para mais bicicletas; 3) melhor estacionamento para bicicletas; 5) continuidade e aprimoramento da promoção de Groningen

como cidade de ciclismo. (Municipality of Groningen, 2015). Isso prova que as três palavras para o sucesso de Groningen – política, coerência e continuidade – ainda dominam e também servem como exemplo para outras cidades.

## O caso de Campinas

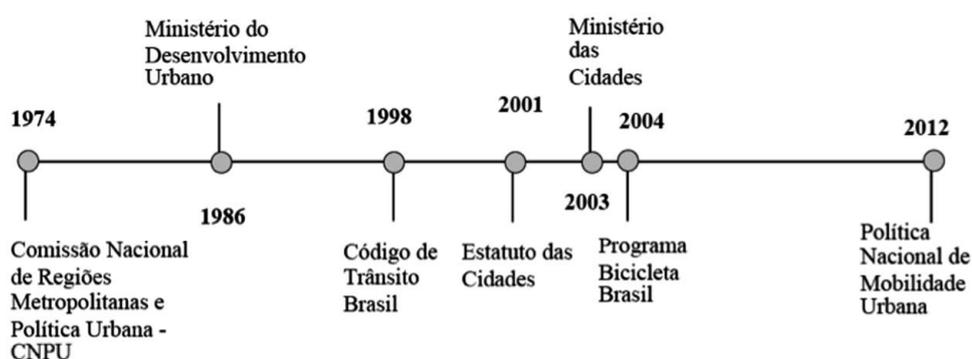
Campinas é uma das cidades mais populosas e desenvolvidas do Brasil. Em 2010, a cidade apresentou o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) dentre as não capitais do País e ocupou a décima primeira posição incluindo o PIB das capitais brasileiras (Ipeadata). Além disso, trata-se de um centro de produção e de difusão tecnológica de ponta, com a presença de grandes universidades e de centros de pesquisa.

Assim como os grandes centros urbanos, Campinas apresenta inúmeras dificuldades na área de transportes, com crescente número de automóveis e não imune aos problemas gerados pela adoção de automóveis como meio principal de transporte. Após iniciativas frustradas de estímulo ao transporte cicloviário, com a implantação de um sistema de aluguel de bicicletas, a prefeitura planeja implantar um plano cicloviário para os próximos anos, como será detalhado adiante.

Antes de passar especificamente ao caso campineiro, serão detalhadas algumas leis e projetos que surgiram nas últimas décadas no Brasil, buscando incentivar o transporte por bicicleta, como mostra a Figura 1.

O programa Bicicleta Brasil foi criado em 2004 pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade (Semob), buscando estimular o

Figura 1 – Linha histórica da mobilidade urbana no Brasil



Fonte: Carvalho (2016).

desenvolvimento da infraestrutura cicloviária. O programa financiou 57 projetos relacionados à mobilidade sustentável, mas o número de repasses dos recursos do governo federal aos municípios ainda é pequeno (apenas 8% dos R\$10 milhões disponíveis) (César, 2014).

Em 2012, foi regulamentada a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que tem por objetivo

[...] contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, art. 2º da lei n. 12.587. (Brasil, 2012)

O governo federal obrigava que todos os municípios, até 20 mil habitantes, tenham um Plano de Mobilidade Urbana até 2015. Trata-se de um macroprojeto feito em pequenas etapas, sendo a principal usar transporte coletivo e veículos não motorizados, em detrimento do carro. A lei diferencia princípios, diretrizes e objetivos, que devem orientar as políticas de mobilidade urbana. Antes da lei, era facultativo seguir tais princípios e diretrizes. A partir de 2012, passa a ser obrigatório aplicá-los na Política de Mobilidade Urbana. Assim, os municípios podem ser contrapostos se não os seguirem e passam a ter segurança jurídica ao priorizar modos de transporte coletivos ou não motorizados (Brasil, 2012; Ministério das Cidades, 2013). Apesar disso, os princípios e diretrizes são muito genéricos, e pouco se tem feito para avançar na mobilidade urbana sustentável no Brasil.

Independentemente dessas tentativas de estímulo ao transporte por bicicleta em nível nacional, as cidades brasileiras contam com um histórico de crescimento sem controle, sem planejamento, criando cidades extensas e desorganizadas, sem infraestrutura para bicicletas. Essa diferença é muito significativa em relação a Groningen, que buscou manter um raio de crescimento pequeno (com uma distância considerada ciclável). Ainda assim, é possível pensar em políticas e práticas que utilizem a bicicleta para pequenas distâncias e que façam uso de transporte público de massa para longas distâncias. Os autores reconhecem que os modelos seguidos de ocupação e planificação urbana de ambas as cidades em estudo são muito diferentes, mas, de qualquer forma, a experiência de Groningen serve de motivação e aprendizagem para outros municípios no mundo.

Outro fator de preocupação das cidades brasileiras é o clima tropical. Karner, Hondula e Vanos (2015) mostraram que, apesar da atividade física ao ar livre trazer ganhos sociais, ela também é associada a prejuízos à saúde, devido à extrema exposição ao calor e à poluição atmosférica. Diante disso, além da infraestrutura adequada, é necessário pensar no ambiente em torno da infraestrutura.

A falta de sucesso na adoção de políticas de mobilidade urbana sustentável no Brasil também pode ser explicada pelas políticas adotadas nos últimos anos para facilitar o acesso aos veículos particulares, como a redução de impostos para aquisição de veículos, subsídios à gasolina ou estacionamentos gratuitos (Silva, 2015). Em Groningen, o Plano de Circulação de 1975 restringe o acesso direto

do carro pelo centro da cidade, incentivando o uso de bicicletas, transporte público ou da caminhada para se deslocar no centro.

Um último fator que deve ser levado em consideração é a falta de segurança no Brasil – que carrega um peso maior na adoção da bicicleta como meio de transporte –, apesar dos perigos de roubo de bicicleta na Holanda, como apontado pelo entrevistado B.

Mais especificamente sobre Campinas, segundo a pesquisa Origem Destino, realizada na Região Metropolitana de Campinas (RMC), em 2011, composta por 19 municípios, são realizadas diariamente 4,7 milhões de viagens, o que representa um aumento de 32% com relação aos níveis de 2003. Desse total, apenas 2,2% são realizadas por bicicletas (STM, 2011).

Foi elaborado um plano cicloviário para o período de 2014 a 2016, correspondente à implantação de mais de 181,9 km de pistas destinadas à circulação de ciclistas (Emdec, 2015). É importante ressaltar que muitas das ciclovias existentes carecem de manutenção, conferindo risco aos ciclistas. Muitas também não oferecem negociabilidade nas interseções, como propõe Gondim (2006), nem um conforto ambiental, com sombras e possibilidades de hidratação. Outro ponto importante é a falta de conexão entre tais ciclovias, não sendo criada uma rede, mas um conjunto de ciclovias em cada canto da cidade. Muitas terminam em rodovias com tráfego intenso e com grandes diferenças de velocidade, comparado com as bicicletas, conferindo risco aos ciclistas.

Apesar dessas tentativas de melhorar a rede de ciclovias (muito aquém do necessário), não há planos de expansão de outras infraestruturas, como iluminação adequada, bebedouros, locais de recreação, locais para

higiene pessoal, bicicletários, entre outras, destacadas na seção “Determinantes do uso da bicicleta”.

Além disso, a entrevista A mostrou que o município de Campinas ainda tem muito a avançar. Em nenhum momento foram divulgadas ações educativas sobre o uso de bicicletas ou campanhas para aumentar o número de ciclistas. Tais medidas fariam com que a adoção da bicicleta como meio de transporte aumentasse, incentivando a expansão do sistema cicloviário.

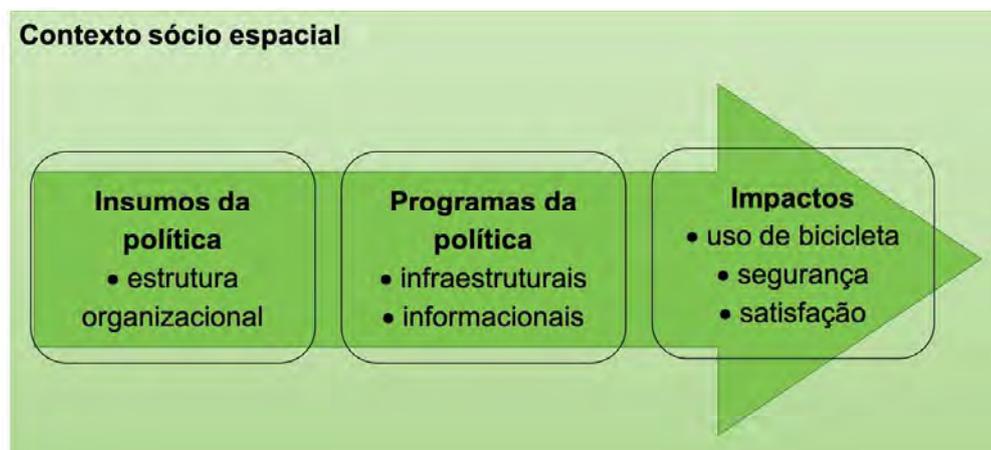
## Propostas e políticas

Para avaliar os potenciais para a cidade de Campinas, foi realizada uma revisão de literatura de políticas, visando a aprimorar a mobilidade por bicicleta e solucionar os problemas de trânsito. As políticas foram divididas em conformidade com o estudo de Harms, Bertolini e Brömmelstroet (2016), sendo a definição dada por tais autores (Figura 2) e as sugestões adicionais de outros autores, conforme indicação.

Os “Insumos” definem condições e quadro institucional em que política pró-bike foi criada. É composto pela “Estrutura organizacional”, que pode ser definida como aplicação de políticas e ação de diferentes atores, ou seja, o envolvimento de cidadãos, liderança e atores fortes, grupos, meios de financiamento e estrutura organizacional de políticas para bicicleta.

Tsay e Herrmann (2013) sugerem uma coordenação de políticas pela esfera nacional e uma promoção de cooperação entre os entes federativos para estabelecer um plano de longo prazo para a mobilidade urbana sustentável, além de ampliação da capacidade do

Figura 2 – Definições de políticas



Fonte: adaptado de Harms, Bertolini e Brömmelstroet (2016).

governo local de implementar projetos que envolvam o transporte sustentável. Também se faz necessário o estabelecimento de sistemas de financiamento para o transporte, com prioridade para o transporte coletivo ou não motorizado. Na Holanda, as políticas de transporte são estabelecidas pelo município, mas as outras esferas de governo também possuem essa preocupação, como apontado pelo planejador de transporte de bicicletas na província de Groningen e por um dos professores da universidade.

No Brasil, essa relação entre os três níveis ainda é fraca, além de não haver muitos recursos disponíveis para esse fim. Ang e Marchal (2013) sugerem: 1) parcerias público-privadas; 2) receitas de benefícios indiretos e próximos, gerados pela infraestrutura de transporte, como por exemplo o aumento do valor imobiliário; 3) bancos ou fundos de infraestrutura, para futuramente desembolsar

empréstimos e garantias para apoiar a participação do setor privado em projetos de transporte sustentável; 4) títulos verdes, como crédito de carbono; 5) isenções fiscais e subsídios temporários, como apoio transitório para as opções de transporte sustentável e outras tecnologias verdes. O esquema proposto pela Figura 2 destaca que esse sistema é primordial para garantir que os “programas” apresentem resultados concretos. Assim, para a cidade brasileira ter sucesso na promoção de transporte sustentável, é de suma importância que o governo federal sustente as bases, fornecendo recursos financeiros e humanos.

Os “programas” são segmentados em provisão material de infraestrutura (“infraestruturais”) e imaterial, como educação, comunicação e informação (“informativos”). O primeiro (“infraestruturais”) trata da provisão de infraestrutura, que deve ampliar a atratividade e oportunidades para a adoção da bicicleta

como meio de transporte. É importante salientar que essas políticas, se não forem acompanhadas de outras, não são suficientes para aprimorar a segurança na mobilidade por bicicleta (Harms, Bertolini, Brömmelstroet, 2016). Esse programa pode ser dividido em dois tipos:

1) Fatores “impulsionadores”: tornam a bicicleta mais atrativa, como ciclofaixas, ciclovias, ciclorrotas, aprimoramento de intersecções e melhores estacionamentos para bicicleta. O Plano Cicloviário de Campinas tem como foco expandir esses fatores. Mas diversos autores discorrem sobre a necessidade dos fatores “desestimulantes”, como discutido na análise do caso de Groningen.

2) Fatores “desestimulantes”: tornam as alternativas de transporte menos atraentes, como restrição de tráfego no centro da cidade, ou em outras regiões, a partir do estreitamento de ruas, aumento de curvas, aplicação de “obstáculos” para diminuir a velocidade; aumento de custos de viagem e diminuição da disponibilidade de estacionamentos.

A principal ação para o poder público, em cidades sem infraestrutura (como Campinas), seria reformular o sistema viário das cidades, dando prioridade aos pedestres e às bicicletas. Os itinerários para estes deveriam ser diretos, com sinalização e segurança. O planejamento do transporte deveria buscar eliminar as restrições externas, como perigo e vandalismo. É importante que o espaço para bicicletas seja totalmente segregado do transporte motorizado e a pé, além de ser largo o suficiente para permitir que muitas bicicletas, a diferentes velocidades, estejam nele. Em espaços em que não é possível uma ciclovia totalmente segregada, podem ser usadas políticas que diminuam a velocidade média dos

veículos motorizados ou que restrinjam seu acesso (Fernández-Heredia, Monzón e Jara-Díaz, 2014; Pooley et al., 2013).

Gondim (2006) acrescenta a importância de um planejamento cicloviário com acesso a diferentes regiões da cidade, com negociabilidade nas intersecções ou percursos compartilhados com outros meios de transporte e com eficiência de percurso. Silva (2015) explica que deve ser garantida a possibilidade de acessar, com ou sem restrição de mobilidade, qualquer local, atividade ou serviço, e posteriormente deve ser garantida a igualdade de circulação entre os diferentes meios de transporte.

Pooley et al. (2013) sustentam que intervenções para mudança de comportamento não devem se restringir a fazer a caminhada e o ciclismo mais fáceis e atrativos, mas devem fazer o uso de carro mais difícil e menos aceitável. Elvik e Ramjerdi (2014) sugerem algumas políticas econômicas, como alteração no preço do combustível; taxas sobre congestionamento e pedágios; esquemas de premiação para motoristas que reduzem o uso do carro. A conclusão de tal estudo é que essas políticas ajudam a diminuir o volume de tráfego, reduzem o congestionamento e reduzem a direção de automóveis em velocidades associadas com alto nível de emissão de gases poluentes.

A sustentabilidade do transporte não motorizado está associada ao conforto ambiental, evitando condições climáticas ruins, e à promoção de uma agradável experiência ambiental (Gondim, 2006). Para garantir isso, Karner, Hondula e Vanos (2015) sugerem que sejam oferecidas oportunidade para hidratação, sombra e parques, além de adoção de oportunidades para diminuir o calor urbano, como tecnologias avançadas de pavimentação

(como pavimento permeável), telhados brancos ou verdes, resfriamento evaporativo forçado e agricultura urbana. Outra ação menos importante, mas positivamente avaliada pelos ciclistas, seria ampliar instalações auxiliares (armários, banheiros com chuveiro, bicicletários cobertos, espaço e ferramentas para manutenção) (Fernández-Heredia, Monzón e Jara-Díaz, 2014; Pooley et al., 2013).

Adicionalmente, para aumentar o número de usuários, é de grande proveito permitir que pessoas experimentem o uso de bicicletas em situações reais. Políticas deveriam fornecer esquemas de bicicletas públicas e auxiliar no treinamento, principalmente para crianças (Fernández-Heredia, Monzón e Jara-Díaz, 2014; Pooley et al., 2013). Campinas tentou tal política, a partir de um convênio com o Banco Itaú, porém com a infraestrutura precária e com outras dificuldades apontadas neste artigo, o sistema não prosperou.

Além da regulamentação normativa, a mobilização democrático-participativa é decisiva: é importante que a população aceite, defenda e reivindique as mudanças na infraestrutura urbana (Chapadeiro, 2011). Para isso, muitas políticas também podem ser utilizadas. O alvo de políticas “informativas” é alterar percepções, crenças e atitudes, motivando a troca voluntária em escolhas de transporte.

Muitos estudos argumentam que educação na infância sobre tráfego é uma condição necessária para estabelecer hábitos e habilidades ciclísticas que serão mantidas quando adultos (Harms, Bertolini e Brömmelstroet, 2016). A educação no trânsito é uma matéria obrigatória no ensino fundamental das escolas holandesas e poderia ser adotada no Brasil também.

Políticas deveriam mostrar que a bicicleta é um modo de transporte competitivo para diversos tipos de viagens, reforçando os elementos pró-bike (economia, diversão, saúde, ecologia) e, assim, a conveniência desse meio de transporte. O poder público deveria investir em propagandas que ressaltassem esse aspecto da bicicleta para incentivar seu uso (Fernández-Heredia, Monzón e Jara-Díaz, 2014).

Ademais, o estudo *Rethinking urban mobility* (Tsay e Herrmann, 2013) sugere o desenvolvimento de capacitação e melhoria do sistema de pesquisas para avaliar políticas adotadas nessa área, incluindo a avaliação da segurança e dos impactos ambientais, além de geração de análises de custo-benefício para projetos propostos na esfera local.

Como salientado anteriormente, o “contexto socioespacial” pode influenciar os resultados das políticas. São fatores como composição sociodemográfica, estrutura espacial das cidades e vizinhança, densidade e diversidade das funções urbanas, topografia e meteorologia. O uso de bicicletas é diretamente proporcional à densidade de loteamentos construídos, à diversidade das funções urbanas; e inversamente proporcional à distância entre os destinos (Harms, Bertolini e Brömmelstroet, 2016). O governo deveria se preocupar em regular esses fatores também, com projeções de expansão da cidade, visando a manter distâncias cicláveis. Essa diferença é muito perceptível entre Campinas e Groningen. Como explicado, a cidade de Groningen foi planejada para crescer num raio de 5 a 7 km a partir do centro. Campinas nunca teve essa política, dificultando a adoção da bicicleta na cidade. Ainda assim, é possível pensar em políticas e

práticas que utilizem a bicicleta para pequenas distâncias e o transporte público de massa para longas distâncias.

Há uma dificuldade em generalizar a efetividade de diferentes políticas. Cultura, costume e hábitos tendem a incentivar o ciclismo em cidades já com altos níveis de ciclismo, mas a desincentivar em cidades com baixos níveis. Pesquisas demonstraram que não ciclistas tendem a ser mais favoráveis à bicicleta se estão cercados por outros ciclistas (Pucher, Dill e Handy, 2010). No caso estudado, uma política que incentiva o uso de bicicleta será mais bem aceita por não ciclistas na cidade de Groningen do que em Campinas. Os resultados de uma política pró-bike são difíceis de medir. É esperado um aumento nos índices de bicicleta, diminuição na posse de carro, melhora dos índices de segurança. Resultados na saúde, economia local, padrões de vida são muito mais complicados de aferir. Tais resultados devem ser explicitados, visando a dar credibilidade às políticas pró-bike, para assim expandir esse tipo de mobilidade.

## Considerações finais

Diante de todos os problemas decorrentes do uso do carro como principal meio de transporte, surgem iniciativas que procuram reverter essa situação. Diversos países desenvolvidos têm buscado diminuir o uso de carros, investindo em transporte público e incentivando o uso de bicicletas. Porém, a problemática de mobilidade urbana encontra-se distante de sua solução plena. O Brasil tenta avançar, mas diversas políticas ainda favorecem o uso de veículos

privados. A Política Nacional de Mobilidade Urbana de 2012 teve grande influência na mudança de foco na criação e implementação de iniciativas municipais de mobilidade de Campinas, comprovando a necessidade de leis que regulamentem a implementação de infraestrutura cicloviária.

Apesar das diferenças históricas, demográficas e estruturais entre Campinas e Groningen, a análise comparativa pode orientar futuras políticas e planos para diminuir essa distância entre as duas cidades nesse quesito, adaptando algumas experiências à situação da cidade brasileira.

Este trabalho pontuou diferentes políticas que foram adotadas em Groningen, que poderiam ser consideradas para o contexto campineiro. De maneira geral, os resultados destacam o baixo comprometimento das gestões municipais em Campinas. Groningen, por sua vez, desenvolve políticas coerentes e contínuas de estímulo ao transporte sustentável. Diversos estudos sugerem ações ao poder público local para estimular o transporte por bicicleta, que vão muito além de construir ciclovias e ciclofaixas. Entretanto, em virtude dessa complexidade e abrangência de políticas, tais ações são de longo prazo, devem ser adotadas contínuas e coerentemente para que o objetivo seja alcançado.

Além disso, a inércia política que muitas cidades brasileiras vivenciam ocorre devido à insatisfação que a população apresenta. Políticas de estímulo ao transporte cicloviário, na grande maioria das vezes, geram externalidades negativas ao transporte motorizado. Como a frota de veículos tem crescido ano após ano, trata-se de um movimento contrário aos paradigmas que regem o atual

padrão locomotivo, que exige muito mais esforço. Por isso é imprescindível que as ações em prol da bicicleta sejam acompanhadas de eventos educativos, buscando alterar as percepções dos cidadãos, além de políticas que

desestimulem o uso do transporte privado. Mais especificamente para Campinas, deveriam ser pensadas políticas intermodais, com sincronia entre transporte público e transporte não motorizado.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-4770-5350>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Programa de Graduação em Ciências Econômicas. Campinas, SP/Brasil.

livia.velhorodrigues@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-0075-5094>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia. Campinas, SP/Brasil.

gori@unicamp.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-9493-7667>**

Centro de Estudios del Cuaternario Fuego-Patagonia y Antártica. Punta Arenas, Chile.

ccarvalho.br@gmail.com

## Nota de agradecimento

Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processos 15/23227-6 e 16/10610-9).

## Notas

- (1) Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, João Pessoa, Juiz de Fora, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.
- (2) De acordo com o Protocolo de Quioto, no Anexo A, os gases do efeito estufa são: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), família dos hidrofluorcarbonos (HFCs), família dos perfluorcarbonos (PFCs) e hexafluoreto de enxofre (SF<sub>6</sub>).
- (3) O formulário desenvolvido por Cristiane foi utilizado para identificar e analisar os pontos críticos da inserção dos transportes não motorizados no planejamento urbano dos municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. O mesmo formulário foi utilizado para a entrevista realizada em Campinas e foi adaptado para o contexto de Groningen.

## Referências

- ALEXANDRO, C. (2013). *Bicicleta para cidades sustentáveis: uma leitura do município de Campinas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
- ANG, G.; MARCHAL, V. (2013). Mobilising private investment in sustainable transport: the case of land-based passenger transport infrastructure. *Environment Working Papers*. Paris, n. 56, OECD Publishing. Disponível em: <http://doi.org/10.1787/5k46hjm8jpmv-en>. Acesso em: 19 abr 2022.
- BELOTTO, J. C. (2009). *Bicicleta: opção para mobilidade urbana mais saudável e sustentável*. Monografia. Paraná, Univesidade Federal do Paraná.
- BHAT, C. R.; GUO, J. Y.; SARDESAI, R. (2005). *Non-motorized travel in the San Francisco bay area*. The University of Texas at Austin, Department of Civil Engineering.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2009). *O mecanismo de desenvolvimento limpo*. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_md/mdl.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_md/mdl.pdf). Acesso em: 7 ago 2014.
- BRASIL (2012). Lei n. 12.587, de 3 de janeiro. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, Diário Oficial da União, capítulo I.
- CARVALHO, C. S. (2016). *A inserção do transporte não motorizado no planejamento urbano dos municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte*. Tese de doutorado. Guaratinguetá, Universidade Estadual Paulista.
- CÉSAR, Y. B. (2014). *Avaliação da Ciclabilidade das Cidades Brasileiras*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- CHAPADEIRO, F. C. (2011). *Limites e potencialidades do planejamento cicloviário: um estudo sobre a participação cidadã*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.

- C.R.O.W. – STICHTING CENTRUM VOOR REGELGEVING EN ONDERZOEK IN DE GROND-, WATER- EN WEGENBOUW EN DE VERKEERSTECHNIEK (1993). Sign up for the bike: design manual for a cycle-friendly infrastructure.
- DE VOS, J. (2015). The influence of land use and mobility policy on travel behavior: a comparative case study of Flanders and the Netherlands. *Journal of Transport and Land Use*, v. 8, n. 1, pp. 171-190.
- DILL, J.; CARR, T. (2003). Bicycle commuting and facilities in major U.S. Cities: if you build them, commuters will use them. *Transportation Research Record*, v. 1828, n. 1, pp. 116-123.
- EC – European Commission (2011). *White paper on transport: roadmap to a single european transport area – towards a competitive and resource efficient transport system*. Bruxelas, Publications Office of the European Union.
- ELVIK, R.; RAMJERDI, F. (2014). A comparative analysis of the effects of economic policy instruments in promoting environmentally sustainable transport. *Transport Policy*, v. 33, pp. 89-95.
- EMDEC – Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (2015). *Plano Cicloviário de Campinas 2014-2016*. Disponível em: <http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/1SiteNovo/Transito/7394.pdf>. Acesso em: 28 set 2015.
- FERNÁNDEZ-HEREDIA, A.; MONZÓN, A.; JARA-DIAZ, S. (2014). Understanding cyclist' perceptions, keys for a successful bicycle promotion. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 63, pp. 1-11.
- FIETSBERAAD (2009). *Bicycle policies of the European principals: continuous and integral*. Publication number 7.
- GONDIM, M. F. (2006). *Cadernos de desenhos ciclovias*. Fortaleza, Expressão Gráfica e Editora.
- GROUS, A. (2011). *The british cycling economy: 'gross cycling product' report*. Londres, School of Economics.
- HANSON, S.; HANSON, P. (1997). Evaluating the impact of weather on bicycle use. *Transportation Research Record*, v. 629, pp. 43-48.
- HARMS, L.; BERTOLINI, L.; BRÖMMELSTROET, M. T. (2016). Performance of municipal cycling policies in medium-sized cities in the Netherlands since 2000. *Transport Reviews*, v. 36, n. 1, pp. 134-162. DOI: 10.1080/01441647.2015.1059380.
- HELLEMEIER, C.; SOLTANIEHHA, M. (2010). *Implementation and results of the traffic circulation plan in the city of Groningen*. Stockholm University, Department of Human Geography, Urban and Regional Planning in Europe.
- IPEA/ANTP – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Associação Nacional de Transportes Públicos (1998). *Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público no Brasil*. Ipea/ANTP.
- IPEADATA. Aba Regional, tema Contas regionais. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 12 abr 2022.
- IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (2004). Seminário - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://www.irib.org.br/html/boletim/boletim-iframe.php?be=2396>. Acesso em: 2 set 2014.

- KARNER, A.; HONDULA, D. M.; VANOS, J. K. (2015). Heat exposure during non-motorized travel: implications for transportation policy under climate change. *Journal of Transport & Health*, v. 2, n. 4, pp. 451-459.
- MERCIER, J.; CARRIER, M.; DUARTE, F.; TREMBLAY-RACICOT, F. (2016). Policy tools for sustainable transporte in three cities of the Américas: Seattle, Montreal and Curitiba. *Transport Policy*, v. 50, pp. 95-105.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (1998). *Protocolo de Quioto*. Disponível em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0012/12425.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf). Acesso em: 9 ago 2014.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004). *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Disponível em: <http://www.ta.org.br/site/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>. Acesso em: 2 set 2015.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha\\_lei\\_12587.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf). Acesso em: 4 set 2015.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT. DIRECTORATE-GENERAL FOR PASSENGER TRANSPORT (1999). *The Dutch Bicycle Master Plan: description and evaluation in an historical context*. Ministry of Transport.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT; FIETSBERAAD (2009). *Cycling in the Netherlands*. Ministry of Transport.
- MUNICIPALITY OF GRONINGEN (2015). We are Groningen Cycling City, Cycling Strategy 2015-2025.
- NELSON, A.; ALLEN, D. (1997). If you build them, commuters will use them: association between bicycle facilities and bicycle commuting. *Transportation Research Record*, v. 1578, n. 1, pp. 79-83.
- POOLEY, C. G.; HORTON, D.; SCHELDAMAN, G.; MULLEN, C.; JONES, T.; TIGHT, M.; JOPSON, A.; CHISHOLM, A. (2013). Policies for promoting walking and cycling in England: a view from the street. *Transport Policy*, v. 27, pp. 66-72.
- PUCHER, J.; BUEHLER, R. (2007). At the frontiers of cycling: policy innovations in the Netherlands, Denmark, and Germany. *World Transport Policy and Practice*, v. 13, n. 3, pp. 8-57.
- PUCHER, J.; DILL, J.; HANDY, S. (2010). Infrastructure, programs and policies to increase bicycling: an international review. *Preventive medicine*, v. 50, pp. S106-S125.
- SÆLENSMINDE, K. (2004). Cost-benefit analyses of walking and cycling track networks taking into account insecurity, health effects and external costs of motorized traffic. *Transportation Research Part A: Policy and practice*, v. 38, n. 8, pp. 593-606.
- SCUBELEK, J. R. (2008). *Dutch urban policies that promote pedestrian and bicycle mobility: case studies of Rotterdam, Groningen, and Delft*. Dissertação de mestrado. Rotterdam, Países Baixos, Institute for Housing and Urban Development Studies, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- SILVA, A. N. R. (2015). *Desafios e perspectivas para a mobilidade urbana sustentável*. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=118&id=1422>. Acesso em: 28 jan 2016.
- STINSON, M. A.; BHAT, C. R. (2004). Frequency of bicycle commuting: internet-based survey analysis. *Transportation Research Record*, v. 1878, pp. 122-130.

- STM – Secretaria dos Transportes Metropolitanos (2011). *Pesquisa Origem Destino, RMC. Síntese dos resultados*. Disponível em: [http://www.stm.sp.gov.br/odrmc/images/stories/ODRMC\\_2011\\_sintese.pdf](http://www.stm.sp.gov.br/odrmc/images/stories/ODRMC_2011_sintese.pdf). Acesso em: 9 set 2015.
- TSAY, S.-P.; HERRMANN, V. (2013). *Rethinking urban mobility: sustainable policies for the century of the city*. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2013/07/31/rethinking-urban-mobility-sustainable-policies-for-century-of-city>. Acesso em: 22 fev 2016.
- UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (2014). *Kioto Protocol*. Disponível em: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php). Acesso em: 7 ago 2014.
- VAN STEEN, P. J. M.; PELLENBARG, P. H. (2008). Sport and space in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 99, n. 5, pp. 649-661.
- VIAS SEGURAS (2019). *Estatísticas do seguro obrigatório DPVAT*. Disponível em: [http://vias-seguras.com/os\\_acidentes/estatisticas/estatisticas\\_nacionais/estatisticas\\_do\\_seguro\\_dpvat](http://vias-seguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_nacionais/estatisticas_do_seguro_dpvat). Acesso em: 27 abr 2022.

Texto recebido em 17/dez/2018  
Texto aprovado em 5/abr/2021



# Public policies and sustainable urban mobility: a comparative analysis between Groningen and Campinas

Políticas públicas e mobilidade urbana sustentável:  
análise comparativa entre Groningen e Campinas

Livia Ferreira Velho Rodrigues [I]  
Alexandre Gori Maia [II]  
Cristiane Silva de Carvalho [III]

## Abstract

The National Urban Mobility Policy encourages Brazilian cities to develop a series of actions in favor of public and non-motorized transport, but successful cases of promotion of sustainable urban transport are still scarce in Brazil. This article analyzes the experience of Campinas concerning promotion of bicycle transportation, comparing it with a successful international case, namely, the city of Groningen (the Netherlands). The analyses are based on interviews with public managers and specialists in the two assessed cities. The results show fundamental institutional factors for the success or failure of the cycling policy. It is particularly noteworthy that actions to discourage the use of private vehicles are as important as those to promote the use of bicycles.

**Keywords:** urban mobility, sustainability, bicycles, transport policies, comparative analysis.

## Resumo

*A Política Nacional de Mobilidade Urbana motiva os municípios brasileiros a desenvolver uma série de ações a favor dos transportes públicos coletivos e não motorizados, mas ainda são escassos os casos bem-sucedidos de promoção de transporte urbano sustentável no Brasil. Este artigo analisa a experiência de Campinas na promoção do transporte cicloviário, que é comparada com um caso de sucesso no mundo, Groningen (Holanda). As análises baseiam-se em entrevistas realizadas com gestores públicos e especialistas nas duas cidades em estudo. Os resultados mostram fatores institucionais essenciais para o sucesso ou fracasso da política de mobilidade cicloviária. Destaca-se, particularmente, que ações de desestímulo ao uso do veículo privado são tão importantes quanto as de promoção do uso de bicicletas.*

**Palavras-chave:** mobilidade urbana; sustentabilidade; bicicletas; políticas de transporte; análise comparativa.



## Introduction

Transport and mobility are fundamental to the economy and society. They ensure the well-functioning of the market, economic growth, free mobility of citizens, and job creation (EC, 2011). Mobility policies based on conventional cars have developed a “crisis of (im)mobility” (Silva, 2015), being put in check by the new challenges proposed by sustainability (BNDES, 2009; UNFCCC, 2014).

A study by Ipea/ANTP (1998), conducted in ten Brazilian cities,<sup>1</sup> indicated that the continuity of this model of urban mobility leads to three main types of diseconomies (IRIB, 2004): 1) Time: time lost in traffic jams corresponds to high losses in terms of Gross Domestic Product (GDP) and working hours (ibid.); 2) Excessive consumption of energy and resources: traffic jams increase the consumption of fuels and resources needed to improve urban mobility (EC, 2011; IRIB, 2004). Environmental resources are also affected (Alexandro, 2013); 3) Pollution: automobiles are responsible for excessive greenhouse gas emissions<sup>2</sup> (EC, 2011; IRIB, 2004; Ministério das Cidades, 2004; Ministério da Ciência e Tecnologia, 1998), in addition to noise and visual pollution. Such externality has a negative impact on the quality of life of the population (Bhat, Guo and Sardesai, 2005; Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014; Ministério das Cidades, 2004; Van Steen and Pellenbarg, 2008), intensifying the diseconomies of time and energy consumption, with an increase in inactive days and deaths in traffic accidents (Irib, 2004; Vias Seguras, 2015).

Actions have been taken to reverse the situation, from municipal to national government levels. One of them, the adoption of non-motorized transport, is supported by its various positive impacts on the individuals, the society, the environment, and the economy (Belotto, 2009; Bhat, Guo and Sardesai, 2005; Grous, 2011; Pucher, Dill and Handy, 2010; Sælensminde, 2004).

This study analyzes the effectiveness of public policies for cycling transport in Campinas, seeking to answer the following question: why, despite numerous initiatives in favor of bicycle mobility, its adoption in this city is so small? Our ultimate goal is to point out public policies to improve bicycle mobility and solve traffic problems in the municipality.

While there is no single method for determining the success of the non-motorized transport system, it is essential to analyze different cities that have adopted this model or are seeking to adopt it (Mercier et al., 2016). Thus, the analysis of sustainable transport policies in Campinas is compared with a successful international reference, namely, Groningen (The Netherlands). According to the report of Fietsberaad (2009), 37% of all trips are made on bicycles in Groningen, the highest percentage compared to other European “cycling cities.” Despite their geographical, morphological, institutional, social, and economic differences, the comparative analysis provides important information to assess the low adherence of users to the non-motorized transport in Campinas, which is especially explained by management and institutional aspects.

The analyses of this article are based on a literature review and qualitative interviews applied with managers and important players in the adoption of non-motorized transport. Carvalho's<sup>3</sup> (2016) form has open-ended questions (23 questions for Campinas and 15 for Groningen) and multiple-choice questions (5 questions with several items for evaluation). The questions have been adapted and translated into English for application in the Netherlands. The first part refers to questions about non-motorized transport, the Master Plan, the Urban Mobility Plan, and the interviewee's perception of the functioning of this mode of transport. The multiple-choice questions address the city's infrastructure, municipal government actions, and changes for the sake of active transport.

The interviewees' participation was confidential. Therefore, none of the information can identify them. In Campinas, an employee of the transport policy area was interviewed (interview A). In Groningen, two professors from the University of Groningen (interviews B and C); an employee of the cycle planning sector in the province of Groningen (interview D); and an employee of the "Groningen energizez" campaign (interview E) were interviewed.

This article consists of four more sections, in addition to the introduction. The second section analyzes the determining factors for the use of bicycles. The third section presents the historical context of cycling transport policies in the case studies: Groningen and Campinas, highlighting the failures of policy conduct aimed at stimulating sustainable transport in Brazil. The fourth section brings together policy suggestions

found in the literature review that could serve as a guide to improving the use of bicycles as a means of transportation, especially for the city of Campinas. Finally, the fifth section presents the final considerations.

## Determining factors of bicycle use

This section analyzes the determining factors for cycling as a means of transport. From a broad review of the literature, the main structural factors that explain the adoption of bicycle transport are: a) adequate infrastructure and facilities; b) spatial distribution; c) topographic characteristics; d) climatic characteristics; e) demographic and socioeconomic characteristics; f) safety.

Studies by Nelson and Allen (1997) in the United States concluded that the number of cyclists grows proportionally with the availability of cycling infrastructure. Dill and Carr (2003), analyzing data from 2000 for cities with more than 250,000 inhabitants in the United States, indicate that every mile created of cycle paths leads to an increase of one percent in the number of cyclists. These results suggest that workers will use bicycles if the infrastructure is adequate (Bhat, Guo, and Sardesai, 2005).

But bike paths, bike lanes, sidewalks, and public transport are not enough. According to Bhat, Guo and Sardesai (2005), adequate lighting, landscaping, parks, drinking fountains, commercial opportunities, and recreational places are elements that stimulate the use of the bicycle. The existence of playgrounds

and other attractions for children increases their physical activity and reduces the need for parents to drive in search of recreational opportunities. In addition, there is a need for personal hygiene and bike racks at the place of destination and home (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014).

If the infrastructure is adequate, but the distance is too big, transportation by bicycle is no longer feasible (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014). Despite being objective, this factor is affected by individual aspects, such as physical conditions, attitudes, perception of distance, and reason for displacement (Bhat, Guo and Sardesai, 2005). Besides, urban expansion has a negative effect on the adoption of non-motorized transport, as it increases the distances between places of interest. At the same time, a higher density can result in higher traffic volume, which would make streets unsafe for cyclists and pedestrians. That is why compact land use must be accompanied by appropriate facilities for cyclists and pedestrians (ibid.).

Additionally, with large variations in the route hilliness (total change in the vertical distance of the trip – whether of ascent and/or descent, compared to the horizontal distance), cycling becomes more complicated (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014). Lack of connectivity between bike paths (lack of ramps, for example) inhibits the adoption of bicycles as a means of transport (Bhat, Guo and Sardesai, 2005) and also impairs the locomotion of people with physical disabilities in the city.

Weather conditions, such as rain, wind, and very high or very low temperatures, are also relevant. Hanson and Hanson (1977)

evaluated that the percentage of daily bicycle trips is correlated with temperature and the number of clouds. In addition, such a study outlined that “discretionary” travels are more sensitive to temperature changes and less sensitive to the number of clouds than commuting by bicycle to work (Bhat, Guo and Sardesai, 2005).

Karner, Hondula and Vanos (2015) conducted a study that combined urban meteorological simulation and non-motorized transport activity levels. The study showed that, although physical activity outdoors has an unambiguous social gain, it is also associated with damage to health due to extreme exposure to heat. Such periods also coincide with periods of increased concentration of air pollution. Given this, in addition to the appropriate infrastructure, the environment around should also be considered.

Regarding individual characteristics, analyses point out that, if a person has sedentary habits, using a bicycle becomes much more complicated (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014). Younger people are more likely to ride a bike, while older people are more prone to walk. Usually, the number of male cyclists is higher than that of women (Bhat, Guo and Sardesai, 2005).

Concerning household income, having access to a private car decreases the probability of adopting the bicycle as a means of transport (ibid.).

Although the study by Pooley et al. (2013) in cities of England concluded that, regarding potential attacks, some women felt safer on bicycles than walking or in public transport. That said, the risk of accidents and fear of the bicycle being

stolen can hinder the adoption of this means of transport (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014) and inhibit new people from experiencing it. Stinson and Bhat (2004) add the lack of sunlight to ride safely and the existence of dangerous neighborhoods.

## History of cycling transport policies

This section analyzes policies to stimulate cycling transport in the cities of Groningen and Campinas. Table 1 shows a comparison between the two cities.

Despite their differences evidenced in the table above, the comparative analysis provides important information to understand the failure in the case of Campinas, guide public agents on successful experiences, and adjust them to local realities.

## The case of Groningen

The Netherlands is commonly known as a cycling country (Pucher and Buehler, 2007). Historical, cultural, topographical, and climatic features influence this position (Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999). But, like many other sources, this section shows that policies play an important role in implementing this means of transport. According to Scubelek (2008), a comprehensive traffic policy can describe almost 73% of the difference in bicycle use between cities.

According to Fietsberaad (2009), 37% of all trips are made on bicycles in Groningen, the highest percentage compared to other European “cycling cities.” Three factors explain such a reality: policy, coherence, and continuity (ibid.).

From the 1970s onwards, the excessive proliferation of automobiles led some European cities to reinvest in bicycles. On

Table 1 – Characteristics of Campinas and Groningen

Characteristic	Groningen	Campinas
Area	83.7 km <sup>2</sup> *	794.6 km <sup>2</sup> *
Population	201,000 hab.*	1,173,370 hab.*
Demographic density	2,401.4 hab./km <sup>2</sup> *	1,476.7 hab./km <sup>2</sup> *
Bike paths	200 km***	36.7 km*
Travels by bicycle <sup>a</sup>	37%***	2.2%**
Travels by vehicles <sup>a</sup>	–	38.5%**

Notes: \*values for 2016; \*\*values for 2011; \*\*\*values for 2009; <sup>a</sup>Compared to total travel.  
Source: Fietsberaad (2009); STM (2011).

other continents, cars continued to be the priority, and this reality only changed in 1990 (Belotto, 2009). With the oil crisis (1973), the Dutch government encouraged cycling. Some houses that were demolished for the construction of new roads were rebuilt as the original model, revitalizing the space with priority for pedestrians and cyclists (Alexandro, 2013; Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999). Several bicycle facilities and an extensive cycling network began to be built (Pucher and Buehler, 2007; Scubelek, 2008; C.R.O.W., 1993). In addition, policies to discourage the use of cars (with less available and more expensive parking, especially in central regions of the cities) were adopted to increase the mobility of cycling (Pucher and Buehler, 2007; Pucher, Dill and Handy, 2010; Scubelek, 2008).

In the 1970s and 1980s, cities with growth prospects were regulated to restrict urban sprawl, and new neighborhoods were built in the vicinity of cities (De Vos, 2015; Ministry of Transport, Public Works and Water Management and Fietsberaad, 2009; Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999; Pucher and Buehler, 2007). It was also demanded that all companies and organizations with more than 50 employees should have a company transportation plan, focusing on bicycle mobility. Local governments have to make specific plans, build and finance bicycle facilities, besides create programs for cycling training, safety, and promotion (Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1999; Scubelek, 2008).

Additionally, Dutch traffic laws protect cyclists and convict drivers in an accident, except when proved that the cyclist was

disobeying the law. Children have classes on traffic and bicycle use inside the classroom and “on the road.” In some cities, the government lends bicycles to children who do not have them. Drivers also receive specific training on how to drive with cyclists on the road (Pucher and Buehler, 2007; Scubelek, 2008).

The city has more than doubled the length of bike paths and bike lanes in recent decades, reaching 220 km in 2006 (interview D). It is important to emphasize that it is unnecessary to have bike paths or bike lanes on all streets. Still, it is essential to have connectivity to provide a network for cyclists, as explained in interview B.

According to the cycle transport planner in the province of Groningen (interview D), many shortcuts for cyclists have been developed to ensure the direct connection and speed of this means of transport. Road signs were reduced as much as possible by building priority roundabouts for bicycles. When this is not possible, cyclists have separate traffic lights, and sometimes they are given two phases of green light during each cycle. Besides, some regions allow cyclists to turn right even if the traffic light is red. There are green four-way traffic lights for cyclists at some intersections, which allows a faster and safer crossing for bicycles, especially when the cyclist needs to turn left. Various “bicycle boxes” (stop lanes at the traffic light in front of cars for cyclists) are also allocated in the city.

All these improvements make bicycles more accessible and more convenient than cars. In addition to the entire network, bicycle facilities are growing in all locations, which contributes to keeping bicycle use high and growing, as fear of theft and vandalism

discourages bicycle use (interviews B and D; Fietsberaad, 2009; Pucher and Buehler, 2007; Scubelek, 2008).

In 1975, the Circulation Plan (in Dutch, *Verkeerscirculatieplan Groningen 1968-1969 – VCP*) divided the urban center into four traffic sectors. The plan makes it impossible to pass through the city center from one end to the other in the four sections, and one must take roads outside the city center. In doing so, the problems of traffic jams, noise, air pollution, and traffic hazard were removed from the center. Traffic deceleration areas have also been implemented. Parking spaces were reduced in the city center and built close to the ring road, encouraging drivers to walk, ride a bike, or take a bus to the center (Fietsberaad, 2009; Hellemeier and Soltaniehha, 2010; Pucher and Buehler, 2007; Scubelek, 2008).

In addition to these factors, over the years, land use plans have sought to encourage the continued increase of this mode of transport by keeping the city compact, that is, limiting the type of low-density urban sprawl, which would have increased travel distances and required more use of cars; and promoting many activities within not very large distances to citizens (Fietsberaad, 2009). Since 1980, there has been little further expansion, and the city has developed at a distance of up to 7 kilometers from the center (Pucher and Buehler, 2007): 78% of all residents live and 90% of all jobs are within a distance of 3 kilometers from the center. The city has five radial routes linking the city center with the periphery and a ring road linking these routes (ibid.).

Despite the good infrastructure in many cities, especially in Groningen, the problems of jams on bike paths, long waiting times at traffic lights, lack of parking for bicycles, and theft of bicycles still represent aspects that need improvement (interviews B and D). Some cities have developed an official free registration of bicycles with the police. The police regularly check the possession of the bike, and, based on codes attached to it, can return it to the owner and detect the stolen ones (Pucher and Buehler, 2007). Another problem faced today, according to interview D, is the increase in the number of scooters, which widens speed differences and generates safety problems for pedestrians and cyclists. It is important to find solutions to these problems, considering the central issue of lack of space in the city, highlights the planner.

According to the coordinator of the program “Groningen energizes” (interview E), the city is seeking to enhance the already existing structure first, improving the conditions for the inhabitants who already use bicycles as a means of transport. Later, the city seeks to expand the number of cyclists. Over the next nine years, Groningen will pursue this goal by following five strategies: 1) priority for bicycles; 2) coherent bicycle network, focusing on door-to-door travel; 3) more space for more bicycles; 4) better parking for bicycles; 5) continuity and enhancement of the promotion of Groningen as a cycling city (Municipality of Groningen, 2015). This proves that the three words for Groningen's success – policy, coherence and continuity – still dominate and also serve as an example for other cities.

## The case of Campinas

Campinas is one of the most populous and developed cities in Brazil. In 2010, the city presented the second largest GDP among the non-capitals of the country and occupied the eleventh position, including the GDP of the Brazilian Capitals (Ipeadata). In addition, it is a center of production and diffusion of cutting-edge technology, with the presence of prominent universities and research centers.

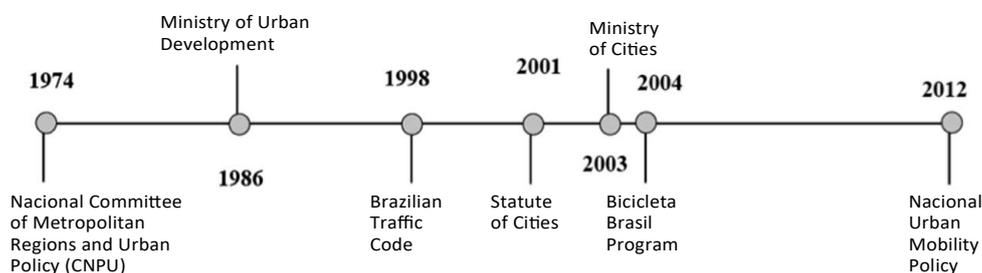
As well as large urban centers, Campinas presents numerous difficulties in transportation. With an increasing number of cars, Campinas is not immune to the problems generated by the adoption of automobiles as the main means of transport. After unsuccessful initiatives to stimulate

cycling transport, with the implementation of a bicycle rental system, the city hall plans to implement a cycling plan for the coming years, as will be detailed below.

Before moving on specifically to the case of Campinas, some laws and projects that have emerged in recent decades in Brazil will be detailed, seeking to encourage transportation by bicycle, as shown in Figure 1.

The Bicicleta Brasil Program was created in 2004 by the National Secretariat of Transport and Mobility (Semob), seeking to stimulate the development of cycling infrastructure. The program financed 57 projects related to sustainable mobility, but the number of transfers from federal government resources to municipalities is still small (only 8% of the R\$10 million available) (César, 2014).

Figure 1 – Historical line of urban mobility in Brazil



Source: Carvalho (2016).

In 2012, the National Urban Mobility Policy was regulated, which aims to

[...] contribute to universal access to the city, the promotion, and concretization of conditions that contribute to the implementation of the principles, objectives, and guidelines of the urban development policy, by the democratic planning and management of the National Urban Mobility System, art. 2nd of law n. 12,587. (Brasil, 2012)

The federal government demanded that all municipalities, up to 20 thousand inhabitants, should have an Urban Mobility Plan by 2015. It is a macro project made in small stages, and its main stage is to use public transport and non-motorized vehicles instead of cars. The law differentiates principles, guidelines, and objectives, which should guide urban mobility policies. Before the law, it was optional to follow such principles and guidelines. In 2012, it became mandatory to apply them in the Urban Mobility Policy. Thus, municipalities can be opposed if they do not follow them and start to have legal certainty when prioritizing collective or non-motorized means of transport (Brasil, 2012; Ministério das Cidades, 2013). Despite this, the principles and guidelines are very generic, and little has been done to advance sustainable urban mobility in Brazil.

Regardless of these attempts to stimulate transport by bicycle at the national level, Brazilian cities have a history of growth

without control and planning, creating large and disorganized cities without bicycle infrastructure. This difference is significant compared to Groningen, which sought to maintain a small growth radius (with a cyclable distance). Still, it is possible to think of policies and practices that use bicycles for short distances and use mass public transport for long distances. The authors recognize that the models of occupation and urban planning followed by both cities under study are very different, but, in any case, the Groningen experience serves as motivation and learning for other municipalities in the world.

Another factor of concern for Brazilian cities is the tropical climate. Karner, Hondula and Vanos (2015) showed that, although physical activity outdoors brings social gains, it is also associated with health losses, due to extreme exposure to heat and air pollution. Given this, in addition to the appropriate infrastructure, the environment around should also be considered.

The lack of success in the adoption of sustainable urban mobility policies in Brazil can also be explained by the policies adopted in recent years to facilitate access to private vehicles, such as the reduction of taxes for the acquisition of vehicles, gasoline subsidies, or free parking (Silva, 2015). In Groningen, the Circulation Plan of 1975 restricts direct car access through the city center, encouraging the use of bicycles, public transport, or walking to get around this part of the city.

The last factor that must be considered is the lack of safety in Brazil – which carries a greater weight in the adoption of bicycles as a means of transport –, despite the dangers of bicycle theft in the Netherlands, as pointed out by interviewee B.

More specifically about Campinas, according to the “Origem Destino” (Origin-Destination) survey, conducted in the Metropolitan Region of Campinas (RMC) in 2011, composed of 19 municipalities, 4.7 million trips are made daily, which represents an increase of 32% compared to the levels of 2003. Of this total, only 2.2% are carried out by bicycles (STM, 2011).

A cycling plan was prepared for the period from 2014 to 2016, corresponding to the implementation of more than 181.9 km of bicycle lanes (Emdec, 2015). It is important to highlight that many of the existing bike paths lack maintenance, being risky to cyclists. Many also do not offer negotiability at intersections, as Gondim (2006) proposes, nor an environmental comfort, with shadows and possibilities of hydration. Another important point is the lack of connection between bike paths; this creates a set of bike paths in each city corner, not a network. Many of them end on highways with heavy traffic and large speed differences, compared to bicycles, bringing risks.

Despite these attempts to improve the bike path network (far below what is necessary), there are no plans to expand other infrastructures, such as adequate lighting, drinking fountains, recreational places, spots for personal hygiene, bicycle racks, among others, highlighted in Section “Determining factors of bicycle use”.

Moreover, interview A has shown that the municipality of Campinas still has much to advance. No educational actions on the use of bicycles nor campaigns to increase the number of cyclists were released. Such measures would cause the adoption of the bicycle as a means of transport to increase, encouraging the expansion of the cycling system.

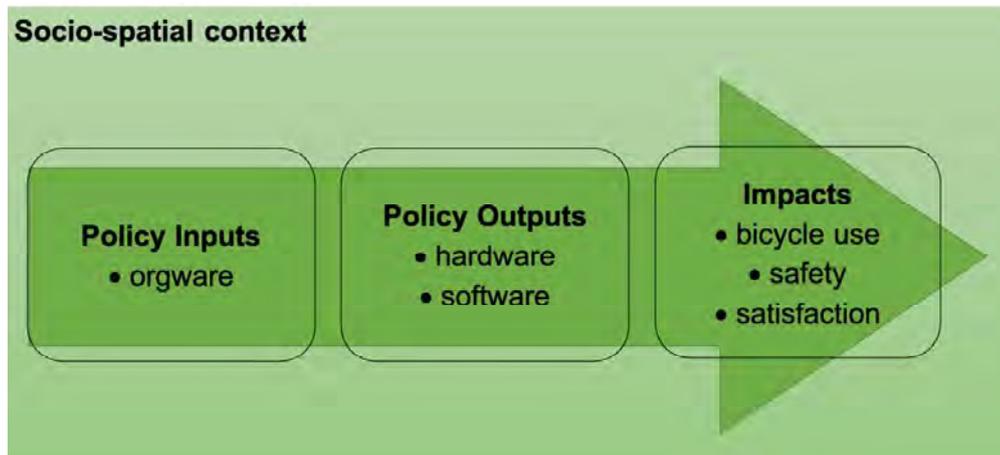
## Proposals and policies

A literature review of policies was carried out to evaluate the potential for the city of Campinas, aiming to improve mobility by bicycle and solve traffic problems. The policies were divided following the study by Harms, Bertolini and Brömmelstroet (2016), with the definition being given by such authors (Figure 2) and the suggestions added by other authors, as indicated.

The “policy inputs” define the conditions and institutional framework in which a pro-bike policy was created. It is composed of the “orgware,” which can be defined as the application of policies and action from different actors, that is, the involvement of citizens, strong leadership, groups, means of financing, and organizational structure of policies for bicycles.

Tsay and Herrmann (2013) suggest national policy coordination and promotion of cooperation among federal entities to establish a long-term plan for sustainable urban mobility and expand the capacity of local governments to implement projects involving sustainable transport. It is also necessary to establish financing systems for transport, prioritizing

Figure 2 – Policies definitions



Source: adapted from Harms, Bertolini and Brömmelstroet (2016).

collective or non-motorized transport. In the Netherlands, transport policies are established by the municipality, but the other spheres of government also have this concern, as pointed out by the bicycle transport planner in the province of Groningen and one of the university professors.

In Brazil, this relationship between the three levels is still weak, and there are not many resources available for this purpose. Ang and Marchal (2013) suggest: 1) public-private partnerships; 2) revenues from indirect and close benefits generated by transport infrastructure, such as increased real estate value; 3) banks or infrastructure funds, to in the future disburse loans and guarantees to support private sector participation in sustainable transport projects; 4) green bonds,

such as carbon credits; 5) tax exemptions and temporary subsidies, as transitional support for sustainable transport options and other green technologies. The scheme proposed in Figure 2 highlights that this system is essential to ensure that the “outputs” will present concrete results. Thus, for Brazilian cities to succeed in promoting sustainable transport, it is of paramount importance that the federal government sustain the bases, providing financial and human resources.

The “policy output” is segmented into the provision of material infrastructure (“hardware”) and immaterial elements, such as education, communication, and information (“software”). The first one (“hardware”) deals with the provision of infrastructure, which must expand the attractiveness and

opportunities for adopting bicycles as a means of transport. It is important to point out that these policies, if not accompanied by others, are not enough to improve safety in bicycle mobility (Harms, Bertolini, and Brömmelstroet, 2016). Such a program can be divided into two types:

1) "Pull" factors: they make cycling more attractive, such as bike lanes, bike paths, cycle routes, improved intersections, and better bike parking. The Campinas Cycling Plan (in Portuguese, Plano Cicloviário de Campinas) focuses on expanding these factors. Nevertheless, several authors discuss the need for "discouraging" factors, as discussed in the analysis of the Groningen case.

2) "Push" factors: they make transport alternatives less attractive, such as traffic restrictions in the city center or other regions, like streets' narrowing, increased curves, application of "obstacles" to slow down the speed, increased travel costs, and decreased availability of parking lots.

The main action for the government in cities without infrastructure (such as Campinas) would be to reformulate the road system of the cities, giving priority to pedestrians and bicycles. The itineraries for the latter should be direct, with signaling and security. Transport planning should eliminate external constraints, such as danger and vandalism. The bicycle space must be fully segregated from motorized and walking transport, and wide enough to allow many bicycles, at different speeds, to be in it. In spaces where a fully segregated bike path is not possible, policies that decrease the average speed of motor vehicles or restrict their access

can be used (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014; Pooley et al., 2013).

Gondim (2006) adds the importance of cycling planning with access to different regions of the city, negotiability at intersections or shared routes with other means of transport, and route efficiency. Silva (2015) explains that the possibility of accessing, with or without mobility restriction, any place, activity, or service should be guaranteed. Equal circulation between different means of transport should also be ensured.

Pooley et al. (2013) state that interventions for behavior change should make car use more difficult and less acceptable rather than being restricted to making walking and cycling easier and more attractive. Elvik and Ramjerdi (2014) suggest some economic policies, such as fuel price change, traffic jam charges, and tolls, driver award schemes that reduce car use. Elvik and Ramjerdi conclude that such policies help decrease traffic volume, reduce traffic jams, and minimize driving at speeds associated with a high level of emission of polluting gases.

The sustainability of non-motorized transport is associated with environmental comfort, avoiding bad weather conditions, and promoting a pleasant environmental experience (Gondim, 2006). To ensure this, Karner, Hondula and Vanos (2015) suggest providing opportunities for hydration, shade, and parks, as well as adopting opportunities to decrease urban heat, such as advanced paving technologies (such as permeable pavement), white or green roofs, forced evaporative cooling, and urban agriculture. Another less

important action, but positively evaluated by cyclists, would be to expand auxiliary facilities (cabinets, bathrooms with showers, covered bike racks, space, and tools for maintenance) (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014; Pooley et al., 2013).

Additionally, to increase the number of users, it is of great benefit to allow people to experience the use of bicycles in real situations. Policies should provide public bicycle schemes and assist in training, especially for children (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014; Pooley et al., 2013). Campinas tried such a policy, from an agreement with Banco Itaú, but, with the precarious infrastructure and other difficulties pointed out in this article, the system did not prosper.

In addition to normative regulation, democratic-participatory mobilization is decisive: the population needs to accept, defend, and demand changes in urban infrastructure (Chapadeiro, 2011). For this, many policies can also be used. “Software” policies aim to alter perceptions, beliefs, and attitudes, motivating voluntary exchange in transport choices.

Many studies argue that early childhood education about traffic is necessary for establishing cycling habits and skills that will be maintained in adulthood (Harms, Bertolini and Brömmelstroet, 2016). Traffic education is a mandatory subject in Dutch elementary schools and could be adopted in Brazil as well.

Policies should show that bicycles are a competitive means of transport for various types of travel, reinforcing pro-bike elements

(economy, fun, health, ecology) and thus the convenience of this mode of transport. Public authorities should invest in advertisements that highlight this aspect of the bicycle to encourage its use (Fernández-Heredia, Monzón and Jara-Díaz, 2014).

Besides, the study *Rethinking urban mobility* (Tsay and Herrmann, 2013) suggests the development of training and improvement of the research system to evaluate the policies adopted in this area, including the assessment of safety and environmental impacts, as well as the generation of cost-benefit analyses for projects proposed at the local level.

As previously pointed out, the “socio-spatial context” can influence policy outcomes. These factors include sociodemographic composition, the spatial structure of cities and neighborhoods, density and diversity of urban functions, topography, and meteorology. The use of bicycles is directly proportional to the density of built allotments, to the diversity of urban functions, and inversely proportional to the distance between destinations (Harms, Bertolini, and Brömmelstroet, 2016). The government should be concerned about regulating these factors as well, with projections of city expansion aimed at maintaining cycling distances. This difference is very noticeable between Campinas and Groningen. As explained, the city of Groningen was planned to grow within a radius of 5 to 7 km from the center. Campinas never had this policy, making it difficult to cycle in the city. Still, it is possible to think of policies and practices that use bicycles for short distances and use mass public transport for long distances.

There is a difficulty in generalizing the effectiveness of different policies. Culture, customs, and habits tend to encourage cycling in cities with already high levels of cycling, while discouraging cycling in cities with low levels of adoption. Research has shown that non-cyclists tend to be more bicycle-friendly if surrounded by other cyclists (Pucher, Dill, and Handy, 2010). In the case study, a policy that encourages cycling will be better accepted by non-cyclists in Groningen than in Campinas. The results of a pro-bike policy are difficult to measure. An increase in bicycle indices, a decrease in car ownership, and an improved safety indices are expected. Results in health, local economy, and living standards are much more complicated to assess. Such results should be made explicit, giving credibility to pro-bike policies to expand this type of mobility.

## Final considerations

Faced with all the problems from using cars as the main means of transport, initiatives that seek to reverse this situation have been arising. Several developed countries have sought to reduce the use of cars, investing in public transport and encouraging the use of bicycles. However, the problem of urban mobility is far from its full solution. Brazil is trying to move forward, but several policies still favor the use of private vehicles. The National Urban Mobility Policy of 2012 had

a great influence on the change of focus in creating and implementing municipal mobility initiatives in Campinas, proving the need for laws that regulate the implementation of cycling infrastructure.

Despite the historical, demographic, and structural differences between Campinas and Groningen, comparative analysis can guide future policies and plans to reduce the distance between the two cities, adapting some experiences to the situation of this Brazilian city.

This study pointed out different policies adopted in Groningen, which could be considered for the context of Campinas. In general, the results highlight the low commitment of municipal administrations in Campinas. Groningen, in turn, develops consistent and continuous policies to stimulate sustainable transport. Several studies suggest actions to the local government to stimulate transport by bicycle, which go far beyond building cycle paths and bike lanes. Nevertheless, due to the complexity and scope of policies, such actions are long-term and must be adopted continuously and coherently to achieve the objective.

In addition, the political inertia that many Brazilian cities experience occurs due to the dissatisfaction that the population presents. The vast majority of the time, policies to stimulate cycling transport generate negative externalities to motorized transport. As the fleet of vehicles has grown year after year, this is a move contrary to

the paradigms that govern the current locomotion standard, which requires much more effort. Therefore, actions in favor of bicycles must be accompanied by educational events seeking to change citizens' perceptions

and policies that discourage the use of private transport. More specifically for Campinas, intermodal policies should be considered, with synchronicity between public transport and non-motorized transport.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-4770-5350>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Programa de Graduação em Ciências Econômicas. Campinas, SP/Brasil.  
livia.velhorodrigues@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-0075-5094>**

Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia. Campinas, SP/Brasil.  
gori@unicamp.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-9493-7667>**

Centro de Estudios del Cuaternario Fuego-Patagonia y Antártica. Punta Arenas, Chile.  
ccarvalho.br@gmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Sabrina Leitzke, email: leonardo.maci@tikinet.com.br

## Acknowledgments

Research funded by the São Paulo Research Foundation (Processes 15/23227-6 and 16/10610-9).

## Notes

- (1) Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, João Pessoa, Juiz de Fora, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro and São Paulo.
- (2) According to the Kyoto Protocol, in Appendix A, the greenhouse gases are: carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), methane (CH<sub>4</sub>), nitrous oxide (N<sub>2</sub>O), the hydrofluorocarbons family (HFCs), the perfluorocarbons family (PFCs), and sulfur hexafluoride (SF<sub>6</sub>).
- (3) The form developed by Cristiane Carvalho (2016) was used to identify and analyze the critical points of the inclusion of non-motorized transport in the urban planning of the municipalities of the Metropolitan Region of Vale do Paraíba and Litoral Norte. The same form was used for the interview held in Campinas and was adapted to the context of Groningen.

## References

- ALEXANDRO, C. (2013). *Bicicleta para cidades sustentáveis: uma leitura do município de Campinas*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
- ANG, G.; MARCHAL, V. (2013). Mobilising private investment in sustainable transport: the case of land-based passenger transport infrastructure. *Environment Working Papers*. Paris, n. 56, OECD Publishing. Disponível em: <http://doi.org/10.1787/5k46hjm8jpmv-en>. Acesso em: 19 abr 2022.
- BELOTTO, J. C. (2009). *Bicicleta: opção para mobilidade urbana mais saudável e sustentável*. Monografia. Paraná, Univesidade Federal do Paraná.
- BHAT, C. R.; GUO, J. Y.; SARDESAI, R. (2005). *Non-motorized travel in the San Francisco bay area*. The University of Texas at Austin, Department of Civil Engineering.
- BNDES—Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2009). *O mecanismo de desenvolvimento limpo*. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_md/mdl.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_md/mdl.pdf). Acesso em: 7 ago 2014.
- BRASIL (2012). Lei n. 12.587, de 3 de janeiro. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, Diário Oficial da União, capítulo I.
- CARVALHO, C. S. (2016). *A inserção do transporte não motorizado no planejamento urbano dos municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte*. Tese de doutorado. Guaratinguetá, Universidade Estadual Paulista.
- CÉSAR, Y. B. (2014). *Avaliação da Ciclabilidade das Cidades Brasileiras*. Dissertação de mestrado. São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.
- CHAPADEIRO, F. C. (2011). *Limites e potencialidades do planejamento cicloviário: um estudo sobre a participação cidadã*. Tese de doutorado. Brasília, Universidade de Brasília.

- C.R.O.W. – STICHTING CENTRUM VOOR REGELGEVING EN ONDERZOEK IN DE GROND-, WATER- EN WEGENBOUW EN DE VERKEERSTECHNIEK (1993). Sign up for the bike: design manual for a cycle-friendly infrastructure.
- DE VOS, J. (2015). The influence of land use and mobility policy on travel behavior: a comparative case study of Flanders and the Netherlands. *Journal of Transport and Land Use*, v. 8, n. 1, pp. 171-190.
- DILL, J.; CARR, T. (2003). Bicycle commuting and facilities in major U.S. Cities: if you build them, commuters will use them. *Transportation Research Record*, v. 1828, n. 1, pp. 116-123.
- EC – European Commission (2011). *White paper on transport: roadmap to a single european transport area – towards a competitive and resource efficient transport system*. Bruxelas, Publications Office of the European Union.
- ELVIK, R.; RAMJERDI, F. (2014). A comparative analysis of the effects of economic policy instruments in promoting environmentally sustainable transport. *Transport Policy*, v. 33, pp. 89-95.
- EMDEC – Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (2015). *Plano Cicloviário de Campinas 2014-2016*. Disponível em: <http://www.emdec.com.br/eficiente/repositorio/1SiteNovo/Transito/7394.pdf>. Acesso em: 28 set 2015.
- FERNÁNDEZ-HEREDIA, A.; MONZÓN, A.; JARA-DIAZ, S. (2014). Understanding cyclist' perceptions, keys for a successful bicycle promotion. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 63, pp. 1-11.
- FIETSBERAAD (2009). *Bicycle policies of the European principals: continuous and integral*. Publication number 7.
- GONDIM, M. F. (2006). *Cadernos de desenhos ciclovias*. Fortaleza, Expressão Gráfica e Editora.
- GROUS, A. (2011). *The british cycling economy: 'gross cycling product' report*. Londres, School of Economics.
- HANSON, S.; HANSON, P. (1997). Evaluating the impact of weather on bicycle use. *Transportation Research Record*, v. 629, pp. 43-48.
- HARMS, L.; BERTOLINI, L.; BRÖMMELSTROET, M. T. (2016). Performance of municipal cycling policies in medium-sized cities in the Netherlands since 2000. *Transport Reviews*, v. 36, n. 1, pp. 134-162. DOI: 10.1080/01441647.2015.1059380.
- HELLEMEIER, C.; SOLTANIEHHA, M. (2010). *Implementation and results of the traffic circulation plan in the city of Groningen*. Stockholm University, Department of Human Geography, Urban and Regional Planning in Europe.
- IPEA/ANTP – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Associação Nacional de Transportes Públicos (1998). *Redução das deseconomias urbanas com a melhoria do transporte público no Brasil*. Ipea/ANTP.
- IPEADATA. Aba Regional, tema Contas regionais. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 12 abr 2022.
- IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (2004). Seminário - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://www.irib.org.br/html/boletim/boletim-iframe.php?be=2396>. Acesso em: 2 set 2014.

- KARNER, A.; HONDULA, D. M.; VANOS, J. K. (2015). Heat exposure during non-motorized travel: implications for transportation policy under climate change. *Journal of Transport & Health*, v. 2, n. 4, pp. 451-459.
- MERCIER, J.; CARRIER, M.; DUARTE, F.; TREMBLAY-RACICOT, F. (2016). Policy tools for sustainable transporte in three cities of the Américas: Seattle, Montreal and Curitiba. *Transport Policy*, v. 50, pp. 95-105.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (1998). *Protocolo de Quioto*. Disponível em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0012/12425.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf). Acesso em: 9 ago 2014.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004). *Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável*. Disponível em: <http://www.ta.org.br/site/Banco/7manuais/6PoliticaNacionalMobilidadeUrbanaSustentavel.pdf>. Acesso em: 2 set 2015.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha\\_lei\\_12587.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/cartilha_lei_12587.pdf). Acesso em: 4 set 2015.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT. DIRECTORATE-GENERAL FOR PASSENGER TRANSPORT (1999). *The Dutch Bicycle Master Plan: description and evaluation in an historical context*. Ministry of Transport.
- MINISTRY OF TRANSPORT, PUBLIC WORKS AND WATER MANAGEMENT; FIETSBERAAD (2009). *Cycling in the Netherlands*. Ministry of Transport.
- MUNICIPALITY OF GRONINGEN (2015). We are Groningen Cycling City, Cycling Strategy 2015-2025.
- NELSON, A.; ALLEN, D. (1997). If you build them, commuters will use them: association between bicycle facilities and bicycle commuting. *Transportation Research Record*, v. 1578, n. 1, pp. 79-83.
- POOLEY, C. G.; HORTON, D.; SCHELDAMAN, G.; MULLEN, C.; JONES, T.; TIGHT, M.; JOPSON, A.; CHISHOLM, A. (2013). Policies for promoting walking and cycling in England: a view from the street. *Transport Policy*, v. 27, pp. 66-72.
- PUCHER, J.; BUEHLER, R. (2007). At the frontiers of cycling: policy innovations in the Netherlands, Denmark, and Germany. *World Transport Policy and Practice*, v. 13, n. 3, pp. 8-57.
- PUCHER, J.; DILL, J.; HANDY, S. (2010). Infrastructure, programs and policies to increase bicycling: an international review. *Preventive medicine*, v. 50, pp. S106-S125.
- SÆLENSMINDE, K. (2004). Cost-benefit analyses of walking and cycling track networks taking into account insecurity, health effects and external costs of motorized traffic. *Transportation Research Part A: Policy and practice*, v. 38, n. 8, pp. 593-606.
- SCUBELEK, J. R. (2008). *Dutch urban policies that promote pedestrian and bicycle mobility: case studies of Rotterdam, Groningen, and Delft*. Dissertação de mestrado. Rotterdam, Países Baixos, Institute for Housing and Urban Development Studies, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- SILVA, A. N. R. (2015). *Desafios e perspectivas para a mobilidade urbana sustentável*. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=118&id=1422>. Acesso em: 28 jan 2016.
- STINSON, M. A.; BHAT, C. R. (2004). Frequency of bicycle commuting: internet-based survey analysis. *Transportation Research Record*, v. 1878, pp. 122-130.

- STM – Secretaria dos Transportes Metropolitanos (2011). *Pesquisa Origem Destino, RMC. Síntese dos resultados*. Disponível em: [http://www.stm.sp.gov.br/odrmc/images/stories/ODRMC\\_2011\\_sintese.pdf](http://www.stm.sp.gov.br/odrmc/images/stories/ODRMC_2011_sintese.pdf). Acesso em: 9 set 2015.
- TSAY, S.-P.; HERRMANN, V. (2013). *Rethinking urban mobility: sustainable policies for the century of the city*. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2013/07/31/rethinking-urban-mobility-sustainable-policies-for-century-of-city>. Acesso em: 22 fev 2016.
- UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change (2014). *Kioto Protocol*. Disponível em: [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php). Acesso em: 7 ago 2014.
- VAN STEEN, P. J. M.; PELLENBARG, P. H. (2008). Sport and space in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 99, n. 5, pp. 649-661.
- VIAS SEGURAS (2019). *Estatísticas do seguro obrigatório DPVAT*. Disponível em: [http://vias-seguras.com/os\\_acidentes/estatisticas/estatisticas\\_nacionais/estatisticas\\_do\\_seguro\\_dpvat](http://vias-seguras.com/os_acidentes/estatisticas/estatisticas_nacionais/estatisticas_do_seguro_dpvat). Acesso em: 27 abr 2022.

Received: December 17, 2018

Approved: April 5, 2021



# Coleta seletiva na cidade de São Paulo: serviços públicos urbanos sob a lógica neoliberal

Selective waste collection in the city of São Paulo: urban public services under the neoliberal logic

Gustavo Setsuo Hidaka [I]  
Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias [II]

## Resumo

É objetivo deste trabalho analisar a influência da lógica neoliberal no programa municipal de coleta seletiva paulistano. O trabalho analisou um conjunto de audiências públicas e eventos relacionados que discutiam a gestão de resíduos em São Paulo, de forma a entender os discursos, as visões e as ações empreendidas pelos atores que compõem esse sistema. O que se percebe é que a lógica neoliberal está presente na agenda programática de todas as gestões municipais paulistanas desde o início do programa de coleta seletiva, sejam elas de centro-direita ou de centro-esquerda. A consequência disso é a tendência a escolhas tecnocráticas que, sob os argumentos de “modernidade” e da necessidade de “soluções tecnológicas”, acabam sendo centralizadoras em tecnologia, excludentes e ineficientes.

**Palavras-chave:** neoliberalismo; coleta seletiva; serviço público urbano; lógica institucional.

## Abstract

*The aim of this study is to analyze the influence of the neoliberal logic on São Paulo's municipal selective waste collection program. The study analyzed a set of public hearings and events that discussed waste management in São Paulo to understand the discourses, views and actions undertaken by the actors that form the system. Results showed that the neoliberal logic has been present in the agenda of all the municipal administrations since the beginning of the selective collection program in the city, whether they assume center-right or center-left positions. The consequence of this is a tendency to make technocratic choices that, under the arguments of “modernity” and need for “technological solutions”, end up being centralized in technology, socially exclusionary, and inefficient.*

**Keywords:** neoliberalism; selective collection; urban public service; institutional logic.



## Introdução

É objetivo deste artigo analisar a influência da lógica neoliberal no programa municipal de coleta seletiva de São Paulo-SP entre 1989 e 2020. Para cumprir o objetivo proposto, fundamentou-se no conceito de lógica institucional. Lógicas institucionais são “padrões supraorganizacionais” pelos quais indivíduos e organizações produzem e reproduzem sua subsistência material, organizam o tempo e o espaço, dando sentido à sua atividade cotidiana (Glynn e Lounsbury, 2005; Thornton, Ocasio e Lounsbury, 2012). Esse conceito passou a ser adotado pelos sociólogos em abordagens de sistemas de crenças de ordem superior que influenciam o entendimento e a ação. As lógicas institucionais, dessa forma, interferem diretamente no processo de tomada de decisão, uma vez que moldam a percepção dos tomadores de decisão sobre a prioridade das questões a serem atendidas. Esse arcabouço teórico é relevante para se entender as formas variadas assumidas pelo neoliberalismo no contexto atual como lógica dominante.

Nessa perspectiva, considera-se a lógica neoliberal como, antes de tudo, uma racionalidade que tem como característica principal “a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação” (Dardot e Laval, 2016, p. 17). Essa racionalidade – que passa a ser hegemônica – tem reflexos concretos nos territórios urbanos. Destaca-se, aqui, a mercantilização, tanto de serviços quanto de espaços públicos, sustentada pela visão concorrencial que anseia acumulação de capital cada vez maior. Tonucci Filho e Magalhães (2017) chamam a atenção para o

imperativo neoliberal em escala local com base nas vantagens comparativas. Nesse contexto, o planejamento e a gestão estão sempre baseados em uma suposta eficiência “pautada pelos padrões do mercado, logo, abrindo terreno para sua expansão e predomínio” (p. 434).

Dardot e Laval (2016) dizem que o neoliberalismo não se trata de uma forma de governo ou de gestão econômica – estas, em última instância, são reflexo da lógica neoliberal. A racionalidade neoliberal na gestão pública tem impactos severos na dinâmica das metrópoles. Os contratos de gestão assinados entre Estado e empresas privadas, por exemplo,

[...] contêm mensuradores de eficiência, eficácia e efetividade provindos do setor privado, e que não são acordados com as populações às quais os serviços se destinam. Representam o locus tecnocrático/gerencial – espécie de “insulamento burocrático” – cujos “instrumentos de gestão” são tomados como inquestionáveis. (Fonseca, 2019, p. 405)

Portanto, a escolha do município de São Paulo como objeto de estudo justifica-se tanto por sua importância socioeconômica no contexto brasileiro e latino, como pelo histórico de seu programa de coleta seletiva. É em São Paulo onde se deu a primeira experiência brasileira de cessão de espaços públicos para uma organização de catadores, na gestão Erundina, no final dos anos 1980. Ao mesmo tempo, também é em São Paulo onde a primeira iniciativa latino-americana de “modernização” da coleta seletiva foi implementada, com a instalação das “megacentrais” de triagem mecanizadas com alta capacidade de processamento, durante a gestão Haddad em 2014.

As complexidades de São Paulo em relação à coleta seletiva são consideradas, portanto, uma experiência empírica bastante oportuna para se analisar a influência do neoliberalismo na tomada de decisão dos serviços públicos urbanos. Quando se pensa especificamente no campo dos resíduos sólidos e da coleta seletiva, na delegação dos serviços para a iniciativa privada, “a lucratividade do serviço passa a ser o seu objetivo principal, submetendo as escolhas tecnológicas, as decisões que afetam o meio ambiente e as condições de trabalho a este imperativo” (Wirth e Oliveira, 2016, p. 223). Um aspecto importante para a coleta seletiva é a heterogeneidade de atores envolvidos nos serviços. Se, no início da prestação desses serviços pelas municipalidades, era comum a internalização da operação pela prefeitura, o que se observa, atualmente, é uma tendência cada vez maior da delegação. A delegação se dá principalmente à iniciativa privada e a organizações de catadores de materiais recicláveis. Esse movimento se consolida como fruto das reformas neoliberais do Estado que acontecem desde os anos 1990 no Brasil. Acrescente, ainda, a forte pressão do movimento dos catadores de materiais recicláveis com apoio da sociedade civil organizada reivindicando sua legitimidade como protagonistas na prestação dos serviços de coleta seletiva municipal.

Importante ressaltar que o ponto principal da legitimação da atuação dos catadores em programas de coleta seletiva municipal é a essencialidade da atuação desses atores para a indústria brasileira de reciclagem (Gonçalves-Dias, 2009; Burgos, 2008). Os catadores, através da catação de rua, foram e ainda são o grupo de atores que mais contribui para a indústria

de reciclagem de materiais, como alumínio, plástico e papelão (Campos, 2014; Gutberlet, 2015). A partir disso se estruturou uma coalizão que defendia a formação de cooperativas de catadores e sua inclusão nos sistemas de coleta seletiva municipais; nesta coalizão se destaca a atuação do Fórum Lixo & Cidadania (Santos et al., 2011). Essa visão comum ficou conhecida como “reciclagem solidária” (Candido, Soulé e Neto, 2019) ou “coleta seletiva solidária” (Gutberlet, Besen e Moraes, 2020). Destaca-se, nessa coalizão – além dos catadores – técnicos, ambientalistas, ONGs, acadêmicos, movimentos sociais, comunidades eclesiais de base e até empresas multinacionais.<sup>1</sup>

Nesse sentido, as lógicas institucionais providenciam um quadro interpretativo pertinente para entender as formas nas quais essa visão, assumida como uma “lógica” neoliberal, alcança um papel de dominância. As lógicas institucionais são vistas como fornecedoras dos princípios organizadores de um campo, uma vez que orientam o comportamento dos atores por meio de sistemas de crenças e práticas adotadas. Pode-se dizer, portanto, que as lógicas institucionais são também criadoras de senso comum e unidade dentro dos campos. Acredita-se que a análise em profundidade da história do programa de coleta seletiva na cidade de São Paulo bem como das escolhas tecnológicas e de arranjos para a prestação dos serviços são bons objetos para colocar essa suposta neutralidade neoliberal em xeque. Essa premissa é de grande relevância nos tempos atuais, nos quais a racionalidade neoliberal ganha um lugar de consenso, de neutralidade ideológica e mesmo de senso comum (Dardot e Laval, 2016). Para isso, contestamos a eficiência do programa municipal de coleta seletiva

de São Paulo e buscamos desvelar as disputas e os conflitos entre os atores envolvidos nessas dinâmicas, muitas vezes encobertas pela racionalidade neoliberal.

## Neoliberalismo, as cidades e os serviços públicos

A ascensão do neoliberalismo se dá como resposta às crises econômicas atribuídas ao keynesianismo, em um processo que Dardot e Laval (ibid.) chamam de A Grande Virada. Em relação à alta inflação e à desaceleração do crescimento econômico na década de 1980, as críticas – ancoradas em ideólogos como Hayek, von Mises e Friedman e capitaneados por políticos como Reagan e Thatcher – voltaram-se contra as taxações, os programas sociais e as regulações estatais à economia. Diferentemente das concepções que apontam o neoliberalismo como uma volta ao *laissez-faire* e à ausência do Estado, Dardot e Laval (ibid.) assinalam o neoliberalismo como uma visão de mundo que preza pela concorrência em um modelo que extrapola a visão empresarial oriunda do mercado para toda a sociedade. Através dessa racionalidade, o neoliberalismo perpassa a economia e os governos, ocupando, inclusive, as subjetividades dos indivíduos.

Essa perspectiva reforça a visão do neoliberalismo não como a ausência do Estado, mas como a instauração de uma nova lógica institucional dominante. Nesse sentido, ao contrário de concepções correntes de Estado Mínimo, “foram antes os Estados e os mais poderosos em primeiro lugar que introduziram e universalizaram na economia, na sociedade e até neles próprios a lógica da concorrência

e o modelo de empresa” (ibid., 2016, p. 19). Esse ponto de vista desperta atenção para as chamadas “lógicas institucionais dominantes”, aquelas com maior poder de influência de indivíduos e organizações (Reay e Hinings, 2009).

O Estado, portanto, ao invés de estar ausente no neoliberalismo, ocupa papel-chave na garantia à reprodução desse sistema e, antes disso, dessa “racionalidade” neoliberal. Há um caráter disciplinar no Estado, o qual possui

[...] um papel de guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais, atribuí-lhe [ao caráter disciplinar baseado no Estado] a função oficial de vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio oficioso com grandes oligopólios e, talvez mais ainda, confere-lhe o objetivo de criar situações de mercado e formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado. (Dardot e Laval, 2016, p. 191)

Portanto, o neoliberalismo mais do que uma corrente econômica, possui uma estratégia de reprodução, munida de discursos, práticas e dispositivos para instaurar e manter sua visão internalizada na sociedade.

Dardot e Laval (ibid.) sintetizam essa estratégia através de três aspectos: a ideologia, a disciplina e a racionalidade. Quanto à ideologia, destaca-se a visão do Estado como fonte de desperdício de recursos, ao passo que os mercados são vistos como fonte de qualidade técnica, “eficiência” e “eficácia”. Somam-se a isso as críticas ao Estado de bem-estar social, em que programas sociais providos pelo Estado atuam em eximir os indivíduos de suas responsabilidades e incitam o ócio ao trabalho.

Um dos reflexos da lógica neoliberal de governança de especial importância para os objetivos deste estudo é a reforma do Estado realizada no governo Fernando Henrique

(PSDB) na década de 1990. Essa reforma preconizou a adoção de padrões empresariais à gestão pública, abarcando concorrência, eficiência e eficácia no contexto da “nova gestão pública”. Para Dardot e Laval (ibid., p. 302), essa nova gestão “consiste em fazer com que os agentes públicos não ajam mais por simples conformidade com as regras burocráticas, mas procurem maximizar os resultados e respeitar as expectativas dos clientes”.

Essa lógica favorece a delegação dos serviços para empresas privadas, o que traz consequências para a forma como os serviços são prestados. Quanto aos serviços de interesse da iniciativa privada, a mercantilização dos serviços públicos “se articula ao sistema político privatizado e antipopular voltado às elites, impedindo a ‘radicalização’ da democracia, isto é, seu aprofundamento participativo e redistributivo em termos políticos e sociais” (Fonseca, 2019, p. 411). Ao mesmo tempo, esse sistema acarreta outras consequências negativas para as cidades, destacando-se

[...] desindustrialização, gentrificação, financeirização, endividamento, onipresença do etos da competição, enfraquecimento e sucateamento de estruturas coletivas e o imperativo das soluções privadas e individuais para problemas de ordem pública, privatização dos espaços e infraestruturas públicas, dentre inúmeros outros. (Tonucci Filho e Magalhães, 2017, p. 451)

No que tange à disciplina, os autores apontam para uma “conduta das condutas”, segundo a qual as regras do jogo são impostas e incorporadas pelos indivíduos, não necessariamente por coerção, mas através de um sistema de recompensas e punições individuais. Nesse contexto, o Estado disciplinou

novas possibilidades de vínculos com agentes privados através de “lógicas, técnicas e ferramentas gerenciais advindas da administração privada e transpostas à administração pública que vêm implicando a ‘contratualização’ da administração e dos serviços públicos com agentes privados” (Fonseca, 2019, p. 394).

Além das OSs, das Oscips e das Parcerias Público-Privadas (PPPs), os regimes de concessão (de equipamentos e de serviços públicos), as infindáveis “consultorias” e “assessorias” privadas, que majoritariamente inserem visões/instrumentos privatistas à esfera pública, e as diversas formas de atuação do setor privado – seja com ou sem fins lucrativos –, denominados genérica e ideologicamente “terceiro setor”, vêm solidificando o caráter híbrido da administração pública. Nesta, há predomínio privado e, particularmente, na governança das metrópoles impõe-se a “gestão por resultados”, cujas métricas são vigorosamente advindas do setor privado. (Ibid., p. 394)

Dessa maneira, a racionalidade é incorporada de forma orgânica por administradores e especialistas, ou mesmo por políticos, inclusive do espectro à esquerda. Essa racionalidade neoliberal, portanto, é dada como “neutra” ou “natural”:

[...] todo discurso “responsável”, “moderno” e “realista”, isto é, que participa dessa racionalidade, caracteriza-se pela aceitação prévia da economia de mercado, das virtudes da concorrência, das vantagens da globalização dos mercados e das exigências inelutáveis da “modernização” financeira e tecnológica. A prática do neoliberalismo impôs-se como um dado de fato, uma realidade diante da qual não se pode fazer nada, a não ser adaptar-se. (Dardot e Laval, 2016, p. 234)

Nessa lógica, foi promulgada a lei nacional n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Baseada nessa lei nacional, o município de São Paulo viria a promulgar a lei que reformou o sistema de limpeza urbana paulistano (lei municipal n. 12.378/2002), que disciplinou as concessões e permissões no sistema municipal e influenciou diretamente a forma como o programa de coleta seletiva vem sendo desenvolvido no município. A próxima seção traz uma breve contextualização do serviço de coleta seletiva.

## O serviço de coleta seletiva: breve contextualização

A reciclagem vem recebendo destaque como uma forma de mitigar os impactos da crescente geração de resíduos pela população global nos últimos anos. A reciclagem é um processo industrial intrinsecamente operado por agentes privados, mas, para que o processo de reciclagem seja efetivado, é primordial a estruturação de programas públicos de coleta seletiva (Besen et al., 2014; Godoy, 2016). Mais do que a segregação dos materiais recicláveis para a comercialização para a indústria de reciclagem, a coleta seletiva também abarca as etapas de segregação dos materiais pela população em seus domicílios e a coleta e transporte dos materiais (Bringhenti, 2004). E, para garantir a segregação adequada, também é fundamental a estruturação de programas de educação ambiental e de comunicação.

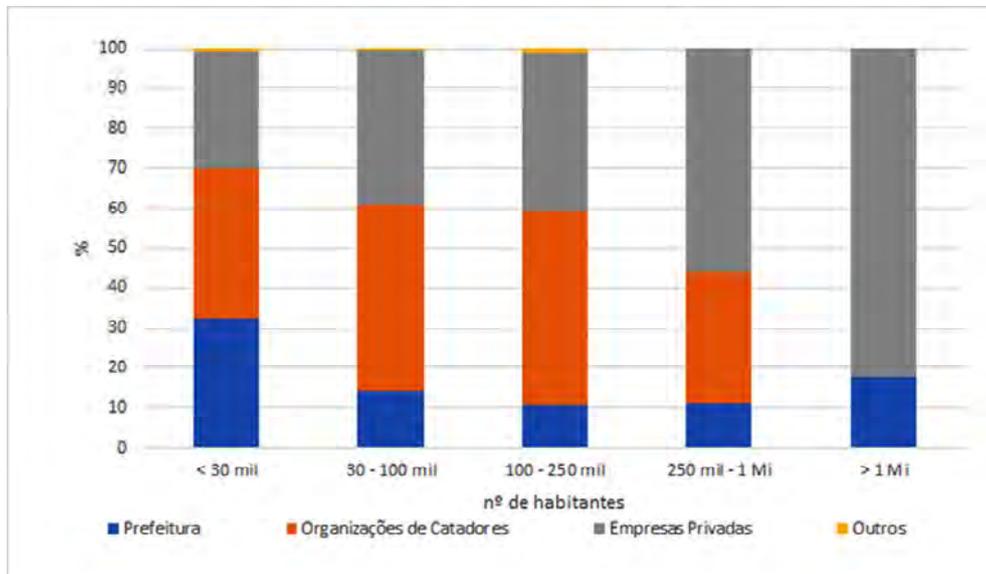
Os temas coleta seletiva e reciclagem começam a crescer no Brasil e a ganhar atenção e apoio da mídia e da população, a partir do

fim da década de 1980. Porém, de lá para cá, o que se avalia é que os programas municipais de coleta seletiva ainda são incipientes. Em 2019, apenas 38,7% dos municípios brasileiros declararam possuir algum tipo de serviço de coleta seletiva (Brasil, 2020). Quando se fala em serviço de coleta seletiva porta a porta, ou seja, aquele no qual um veículo passa coletando os materiais recicláveis nos domicílios, esse número cai para 33%. E mesmo essa minoria de municípios que disponibilizam o serviço de coleta porta a porta ainda possui uma cobertura média bastante deficitária: apenas 41,4% da população total (ibid.).

Além disso, nas décadas de 2000 e 2010, políticas públicas e leis nacionais contribuíram para a consolidação do espaço institucional das organizações de catadores (Besen et al., 2014; Candido, Soulé e Neto, 2019; Gutberlet, 2015), o que pode ser ilustrado pelo aumento na quantidade de organizações de catadores. Em pesquisa na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), Besen et al. (2014) aferem que, de 30 municípios com o serviço de coleta, 28 tinham parcerias com organizações de catadores. Porém, em geral, as organizações de catadores não realizam o serviço de coletar os materiais recicláveis nos domicílios dos cidadãos, ficando esse serviço sob a responsabilidade de empresas privadas. As organizações de catadores geralmente atuam nos galpões de triagem, recebendo o material coletado e realizando a segregação por tipos de material.

A atuação das organizações restrita à triagem dos materiais recicláveis nos galpões é reflexo do avanço das empresas de limpeza urbana nos serviços de coleta seletiva, especialmente nas metrópoles. O Gráfico 1 explicita as diferenças na prestação dos serviços de coleta seletiva pelo número de habitantes.

Gráfico 1 – Executor da prestação de serviços de coleta seletiva em municípios brasileiros



Fonte: elaborado pelos autores baseados em Brasil (2020).

Os grupos de municípios com população de até 250 mil habitantes têm as organizações de catadores como o principal prestador de serviços. Em contraste, os municípios com mais de um milhão de habitantes, em sua maioria, não possuem vínculos formalizados com catadores para a prestação de serviços de coleta seletiva. Convém destacar que, durante a década de 1990, a participação das empresas privadas nos serviços de limpeza urbana é fortalecida com o movimento influenciado pela “nova gestão pública” no Governo FHC (Godoy, 2015), materializado na lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre os contratos de permissão e concessão. Esse movimento é complementado durante o Governo Lula pela lei n. 11.079/2004,

que institui normas para contratação em Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito da administração pública (Gambi, 2018).

Ainda cabe destacar que o confinamento das organizações de catadores à triagem no galpão, chamado de “inclusão confinada” por Campos (2020), é prejudicial para a sustentabilidade econômico-financeira desses empreendimentos. A remuneração pelo serviço de triagem raramente é concedida pelo município, ficando a receita das organizações de catadores restrita à comercialização dos materiais recicláveis selecionados. Com a baixa remuneração, as organizações de catadores enfrentam desafios para sua saúde financeira, tais como alta rotatividade de trabalhadores

e falta de infraestrutura adequada (Gutberlet, 2015). Essas contradições e dilemas são analisados em profundidade no que tange à inserção dos catadores na indústria da reciclagem, conforme segue.

[...] O trabalho do catador alimenta vários segmentos de reciclagem que estão ligados a cadeias produtivas muito diferentes, de vários setores da economia. Eles trabalham para a indústria de reciclagem de plástico, de PET, de papel, de metais. Mas nenhuma destas se sente mínima ou remotamente responsável pelo que está se passando na ponta. E nenhuma dessas empresas se sente responsável, porque o catador não trabalha só para a indústria de PET. A relação é remota, marginal, nas “franjas” do mercado. (Gonçalves-Dias, 2009, p. 259)

Então, há uma contradição da “imersão” de organizações guiadas pela solidariedade e pelo cooperativismo em uma estrutura capitalista (ibid.; Gonçalves-Dias, Santos, 2012), que também é revelada a seguir:

[...] se o objetivo dessas formas não capitalistas de organização do trabalho é ainda a produção de valores de troca, por exemplo, e se a capacidade das pessoas privadas de se apropriar do poder social do trabalho permanece incontrolada, então os trabalhadores associados, as economias solidárias e os regimes de produção planejada fracassam ou se tornam cúmplices da sua própria exploração. O esforço para estabelecer as condições para o trabalho não alienado se frustra. (Harvey, 2016, pp. 70-71)

Constata-se, portanto, que “a coleta seletiva no Brasil é indubitavelmente baseada em flagrante exploração da força de trabalho dos catadores pelos governos locais e pela indústria

de reciclagem” (Campos, 2014, p. 134). Dessa maneira, o presente artigo baseou-se nos resultados de uma pesquisa sobre as disputas relacionadas à coleta seletiva no município de São Paulo, cujos procedimentos metodológicos estão apresentados na próxima seção.

## Metodologia

A pesquisa realizada teve caráter exploratório, caracterizada como qualitativa, descritiva e documental. Utilizaram-se dois principais tipos de documentos: (1) audiências públicas e (2) eventos on-line com participação de atores-chave da coleta seletiva em São Paulo. Foram identificadas e selecionadas 16 audiências públicas com relação direta ou indireta ao tema, cobrindo um horizonte de tempo de 2010 a 2020. Dos 16 documentos selecionados, 14 foram em formato de texto (708 páginas) e 2 foram em formato de vídeo (5 horas e 20 minutos). As audiências em formato de vídeo foram transcritas, resultando em um total de 796 páginas. As audiências públicas foram uma fonte de dados relevante para acompanhar a implementação da coleta seletiva ao longo da última década, assim como para acompanhar os discursos dos atores para justificar a lógica institucional nas escolhas tecnológicas e a prestação do serviço para a cidade. Os atores relevantes identificados foram: membros do poder legislativo municipal, representados pelos vereadores, membros do poder executivo (secretaria de serviços e obras, autarquia de limpeza urbana), organizações da sociedade civil (OSC), organizações de catadores e representantes das empresas de serviços de limpeza urbana.

Ainda, foram selecionados 16 eventos *on-line*, todos ocorridos no ano de 2020 e em formato de vídeo. Os critérios para a escolha desses eventos foram dois: o envolvimento direto ou indireto da pauta “coleta seletiva em São Paulo” e a participação de atores considerados chave identificados na revisão bibliográfica (a saber, organizações de catadores, movimento social dos catadores, empresas de limpeza urbana ou associações representativas, funcionários públicos da prefeitura envolvidos no sistema de limpeza urbana e na coleta seletiva). Os 16 eventos identificados foram transcritos, totalizando 521 páginas. O *corpus* da pesquisa baseou-se, portanto, em 32 documentos que totalizaram 1317 páginas.

Após a transcrição dos materiais, foi realizada análise temática do *corpus* de pesquisa, conforme diretrizes de Braun e Clarke (2006). Para o presente artigo foram utilizados os dados que concernem a dois temas-chave: o histórico político-institucional do programa municipal de coleta seletiva e as diferentes visões dos atores presentes na coleta seletiva do município.

## Os 20 anos de programa municipal de coleta seletiva de São Paulo

Para apresentar o panorama do programa municipal de coleta seletiva de São Paulo é preciso lembrar as regulações e as políticas criadas no ano de 2002. No fim daquele ano, no contexto da “nova gestão pública”, foi promulgada a lei n. 13.478/2002, que dispunha sobre o novo sistema de limpeza urbana de São Paulo (São Paulo, 2002a). Uma das principais mudanças oriundas dessa reforma administrativa

foi o disciplinamento dos contratos de concessão e permissão para os serviços de limpeza urbana. Para regular as delegações dos serviços públicos, a lei acrescenta a criação de um órgão regulador do sistema de limpeza urbana, a Amlurb – Autarquia Municipal de Limpeza Urbana. A lei também discrimina diferenças na natureza dos serviços públicos de limpeza urbana: os serviços indivisíveis (varrição de áreas públicas, desobstrução de bueiros, entre outros) e os divisíveis (coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos).

Essa divisão da natureza dos serviços foi criada para viabilizar os contratos de concessão, que “se aplicam somente quando os serviços são divisíveis, ou seja, quando é possível individualizar a sua fruição e cobrar por ela” (Gambi, 2018, p. 49). Dentro desse arranjo, foram elaborados os contratos de concessão, que incluíram os serviços de coleta seletiva e educação ambiental. Ao final do processo, já no ano de 2004, foram fixados dois contratos de concessão, de duração de 20 anos, com duas empresas diferentes, baseados em uma divisão geográfica do município em dois agrupamentos: a EcoUrbis Ambiental (Zonas Sul e Leste da cidade) e a Loga Ambiental (Zonas Norte, Oeste e Centro).

Antes da promulgação da lei do novo sistema de limpeza urbana que desencadearia nos contratos de concessão, ainda no ano de 2002 foi promulgado o decreto municipal n. 42.290/2002 (São Paulo, 2002b), que dispõe sobre a criação e as regras do programa municipal de coleta seletiva. Em suma, o programa tinha como objetivo a formação de novas cooperativas constituídas por catadores de materiais recicláveis para operar nos galpões de triagem. O decreto veio como resposta às demandas crescentes da sociedade civil

organizada, que foram atendidas parcialmente. Ele viria a ser alterado em 2007 pelo decreto municipal n. 48.799/2007 (São Paulo, 2007), que mantém parcialmente o texto original, modificando apenas o papel deliberativo do programa, que antes era compartilhado com as organizações da sociedade civil e catadores e, após, passa a ser centralizado pela burocracia da prefeitura.

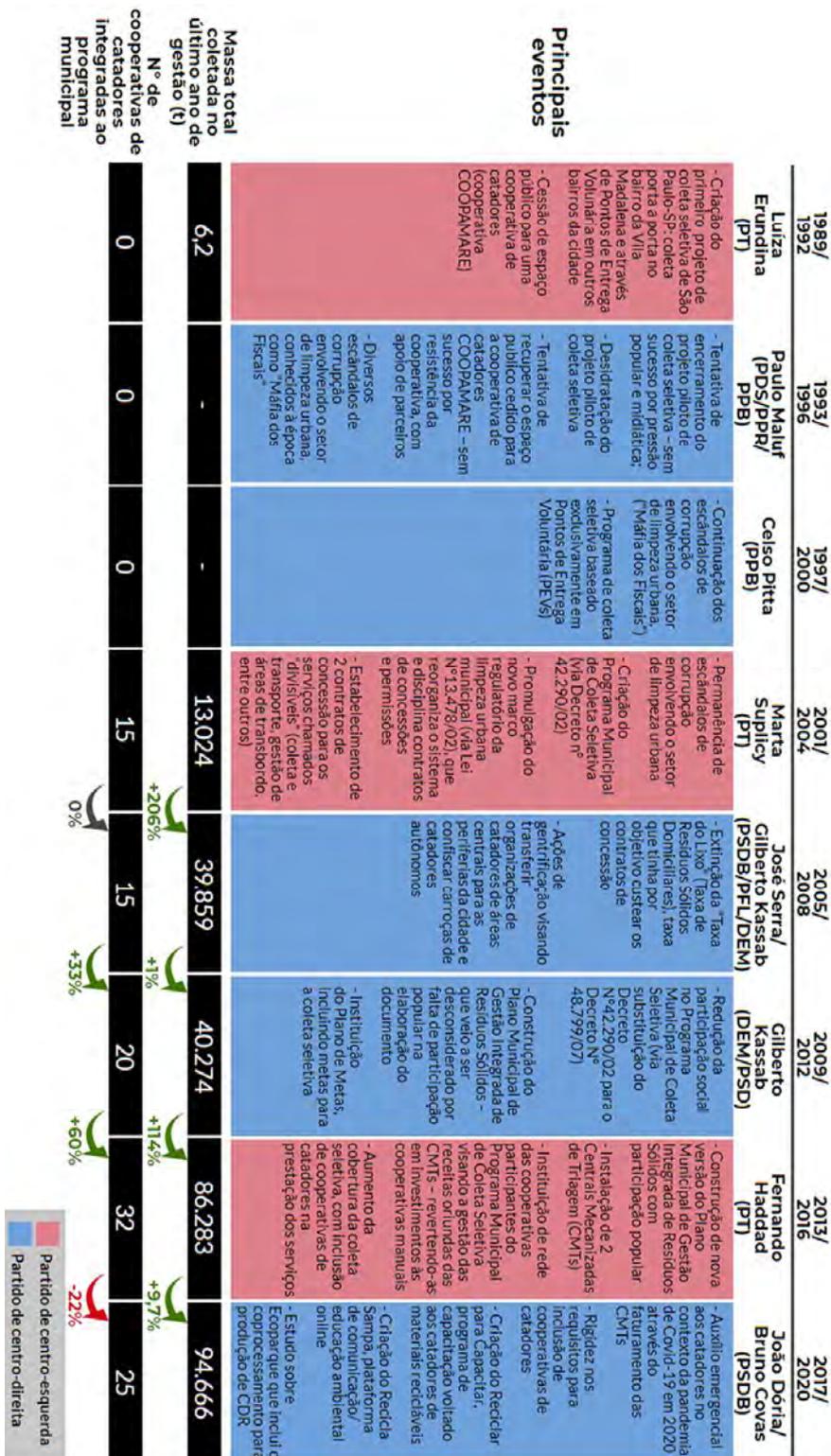
No âmbito desse contrato, no que tange à coleta seletiva, as empresas concessionárias ficaram incumbidas de realizar a coleta e o transporte dos resíduos domiciliar, a educação ambiental e a construção de centrais de triagem a serem operadas pelas cooperativas de catadores (Santos e Gonçalves-Dias, 2012; Godoy, 2015). O contrato de concessão originalmente seria custeado pela Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), conhecida informalmente como “Taxa do Lixo”, que viria a ser descontinuada em 2005 pela gestão seguinte de José Serra. Gambi (2018) aponta para a contradição desse contrato de concessão, posto que, com o cancelamento da taxa, descaracterizam-se completamente seu enquadramento e mecanismos de governança, ficando os contratos com formato semelhante a Parcerias Público-Privadas, nos quais há contraprestação pública no lugar de tarifas individualizadas aos usuários. A Figura 1 sintetiza a história do programa municipal de coleta seletiva através das gestões.

Ao analisar as gestões municipais de São Paulo desde a redemocratização, percebe-se um movimento pendular, que segue o padrão de alternância de um mandato de gestões de orientação de centro-esquerda e dois mandatos de orientação de centro-direita. Os mandatos de centro-esquerda sempre foram assumidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT),

enquanto os mandatos de centro-direita foram assumidos por diversos partidos: PSDB, PSD, PFL/DEM e PPB (atual PP).

Quanto às ações implementadas, constata-se que as iniciativas mais efetivas em prol da coleta seletiva – sendo estas exitosas ou não – são oriundas das gestões do PT. Na gestão Luiza Erundina (1989-1992) se destaca a cessão de um imóvel para uma cooperativa de catadores, ação inovadora à época e que serviu de inspiração para diversas outras municipalidades, bem como o primeiro projeto-piloto de coleta seletiva na cidade. Na gestão Marta Suplicy (2001-2004), o Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis (PSCS)<sup>2</sup> foi implementado – em um modelo que se mantém bastante semelhante em seu formato de atuação até os dias atuais. Já, na gestão Fernando Haddad (2013-2016), os números do Programa Municipal cresceram de forma expressiva, mais do que dobrando os números da gestão anterior – o que se deve à maior cobertura da coleta seletiva domiciliar bem como à expansão das centrais de triagem, incluindo 12 novas cooperativas para o programa e instalando as centrais mecanizadas de triagem. Ainda, percebe-se maior viés de participação social nas ações implementadas por esses mandatos. Isso pode ser exemplificado na construção do próprio programa municipal de coleta seletiva, que teve participação efetiva da rede de organizações da sociedade civil que compunha o Fórum Lixo e Cidadania, o Fórum para o Desenvolvimento da Zona Leste e o Fórum Recicla São Paulo, bem como a construção do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, instrumento de política pública elaborado com ampla participação da sociedade civil, publicado em 2014.

Figura 1 – Programa municipal de coleta seletiva ao longo dos anos



Fonte: elaborado pelos autores, com base em dados da pesquisa: Jacobi e Viveiros (2006), Grimberg (2007), Puech (2008), Santos e Gonçalves-Dias (2012), Godoy (2015), Sampaio (2018) e São Paulo (2021).

Já, os mandatos de centro-direita em geral tendem a descontinuar as ações implementadas pelos mandatos de centro-esquerda. Isso se observa na gestão Paulo Maluf, com a tentativa de extinguir o projeto de coleta seletiva e reaver o terreno cedido à cooperativa Coopamare. No período de gestão José Serra e Gilberto Kassab, destaca-se a alteração do funcionamento do PSCS através de um novo decreto que tirou o poder deliberativo das cooperativas e da sociedade civil e o concentrou no Estado (São Paulo, 2007) e alterações no contrato de concessão. Episódio semelhante aconteceu no período de gestão João Dória e Bruno Covas, quando a gestão retirou o poder deliberativo das cooperativas de catadores participantes do PSCS sobre o fundo contábil financeiro oriundo da comercialização das CMTs e concentrou essa atribuição ao Estado.<sup>3</sup> Em geral, a relação entre prefeitura-cooperativas nas gestões de direita é marcada pela falta de diálogo e por truculência, sendo vários os casos de tentativa de retirada das cooperativas de espaços públicos e deliberativos cedidos previamente a elas.

Essa dicotomia “centro-esquerda versus centro-direita” influencia de forma marcante o andamento do PSCS, principalmente pela falta de continuidade das ações implementadas. No entanto, quando se pensa na influência do neoliberalismo nessa dinâmica de alternância, percebe-se que a lógica se encontra em ambos os espectros. Isso se dá pelo fato de que o neoliberalismo não se trata de uma forma de governo específica, mas de uma lógica. O neoliberalismo assume, portanto, o que Laval e Dardot (2016) chamam de “neutralização ideológica”, estando seu conceito acima de discussões político-ideológicas. Nesse sentido, “a aceitação prévia da economia de mercado, das

virtudes da concorrência [...], e das exigências inelutáveis da ‘modernização financeira’ e tecnológica” (p. 234) assume ar de senso comum.

Essa visão afeta os programas políticos de centro-esquerda, que historicamente se aproximavam da social-democracia:

Nada ilustra melhor a virada neoliberal da esquerda do que a mudança de significado da política social, rompendo com toda a tradição social-democrata que tinha como linha diretriz um modo de partilha de bens sociais indispensáveis à plena cidadania. *A luta contra as desigualdades, que era central no antigo projeto social-democrata, foi substituída pela “luta contra a pobreza”, segundo uma ideologia de “equidade” e “responsabilidade individual” [...].* (Dardot e Laval, 2016, p. 233; grifos nossos)

Esse tipo de visão da centro-esquerda com influência neoliberal é refletido, por exemplo, na política econômica de conciliação de classes implementada pelo Partido dos Trabalhadores em nível federal – impactando positivamente as populações mais pobres, porém mantendo o quadro de desigualdade crônica do País (Marques, Ximenes e Ugino, 2018). Guardadas as devidas proporções, pode-se fazer um paralelo entre essa estratégia e as ações tomadas pelos governos petistas no âmbito da coleta seletiva paulistana. Como já apresentado, as gestões petistas claramente representaram ganhos sociais e ambientais para o município. Porém, esses ganhos vêm constantemente acompanhados de estratégias de “modernização” junto ao setor privado de limpeza urbana, como em uma espécie de conciliação entre a inclusão social e a lógica de competição neoliberal. Enquanto isso, as ambiguidades na agenda de governo permanecem. Na gestão Marta Suplicy, o município

implementa o PSCS de forma participativa com os catadores e a sociedade civil organizada e, na mesma gestão, é instituído o novo marco regulatório e contratos de concessão robustos delegados à iniciativa privada. Já na gestão Fernando Haddad, evidencia-se a instalação das duas centrais mecanizadas de triagem que centralizam através da automatização do trabalho a etapa de triagem dos materiais recicláveis. Ao mesmo tempo, a gestão aumentou efetivamente o apoio às organizações de catadores, ampliando de 20 para 32 as cooperativas vinculadas ao programa e incluindo-as em serviços de coleta seletiva e, inclusive, na própria operação das etapas manuais das CMTs. Também houve a construção participativa do Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos de São Paulo (São Paulo, 2014).

Dentro dessa dinâmica ambígua e contraditória, destacam-se as diferenças políticas e estratégicas das gestões de centro-esquerda e de centro-direita – que de fato existem. Entretanto, há claramente um elemento comum: a racionalidade neoliberal. Essa racionalidade funciona como “uma espécie de novo regime de evidências que se impôs aos governantes de todas as linhas como único quadro de inteligibilidade da conduta humana” (Dardot e Laval, 2016, p. 193).

Levando esses fatores em conta, o que se percebe é que, mesmo com as alternâncias de gestão, ao longo dos anos, há aumento progressivo na massa de resíduos coletada. No entanto, há que se fazer algumas ressalvas. Mesmo com a gradual evolução da massa de resíduo sólido urbano (RSU) coletada seletivamente, o patamar da coleta seletiva continua baixíssimo quando comparado com a quantidade de RSU enviado para o aterro. Se analisarmos o que representa a coleta seletiva em

comparação à coleta domiciliar total (coleta regular + coleta seletiva), chegaremos à taxa de 2,04%, 2,14% e 2,54% do total de resíduos coletados, respectivamente, em 2018, 2019 e 2020, pelo programa municipal de resíduos sólidos (São Paulo, 2021). Muitos dos fatores que justificam esses números baixos têm como origem, em última análise, a visão neoliberal da gestão da coleta seletiva municipal. De forma a aprofundar a discussão entre o neoliberalismo e a gestão e operação do programa municipal de coleta seletiva, a próxima seção analisa as escolhas tecnológicas feitas pela municipalidade.

## Opções de rotas tecnológicas na coleta seletiva: escolhas racionais ou disputas sociotécnicas?

Como argumentam Dardot e Laval (2016, p. 231), “o mais importante na virada neoliberal não foi tanto a ‘retirada do Estado’”, mas a modificação de suas modalidades de intervenção em nome da ‘racionalização’ e da ‘modernização’ das empresas e da administração pública”. No campo da gestão de resíduos sólidos, isso se reflete no uso do conceito de “gestão integrada de resíduos sólidos” por municipalidades e empresas de limpeza urbana para sustentar tomadas de decisão sociotécnicas das rotas tecnológicas implementadas. A gestão integrada de resíduos sólidos (GIRS) pode ser definida como “a seleção e aplicação de técnicas, tecnologias e programas de gestão adequados a atingir metas e objetivos específicos na gestão de resíduos” (Tchobanoglous, Kreith e Williams, 2002, cap. 1, p. 8; tradução nossa).

Munidas do conceito da GIRS, municipalidades e empresas discursivamente incitam uma racionalidade na qual todas as alternativas tecnológicas são importantes e não podem ser descartadas. Porém, quando esse discurso se coloca na prática, as alternativas em questão são, quase sempre, restritas a empreendimentos centralizadores, modernos, intensivos em capital e tecnologia e que demandam um pequeno contingente de pessoas. Esse discurso é ilustrado em trecho de representante da Abrelpe em uma discussão sobre soluções para a gestão de resíduos sólidos no município de São Paulo:

[...] qualquer sistema de sucesso na gestão de resíduos sólidos urbanos são as soluções integradas para dar conta desse resíduo sólido urbano. Não podemos partir de um cenário em que escolhemos que esta solução não pode, aquela alternativa eu não quero, aquilo lá não vai poder, porque eu não vou aceitar... Nós não vamos conseguir *realmente ter um sistema adequado* se nós não incorporarmos todas essas alternativas. (C.S., representante Abrelpe, 2020; grifos nossos)<sup>4</sup>

O que se constata neste estudo é que as rotas tecnológicas aplicadas pela municipalidade para a coleta seletiva municipal são totalmente submetidas a essa racionalidade, às custas do próprio êxito da coleta seletiva e, conseqüentemente, da recuperação e reciclagem dos materiais recicláveis coletados. Para aprofundar a análise desses aspectos, vejamos o Quadro 1.

Entre as três etapas da coleta seletiva – comunicação e educação ambiental, coleta e triagem – observa-se como característica comum a centralização: informações sobre a coleta seletiva centralizadas em um *site*, coleta e

transporte centralizados em caminhões de alta capacidade e triagem centralizada em centrais automatizadas. Assim, a centralização é a tendência comum entre as rotas tecnológicas nas diferentes etapas da coleta seletiva – principalmente quando há participação das empresas de limpeza urbana. Quanto à comunicação e à educação ambiental, percebe-se que as estratégias se centralizam no Recicla Sampa, uma plataforma *on-line* com matérias jornalísticas, materiais comunicativos com instruções sobre como participar da coleta seletiva, entre outras informações. Não há, portanto, ações diversificadas de comunicação para coleta seletiva de maneira a se adequar aos diferentes territórios paulistanos de comunicação para a coleta seletiva. O argumento adotado por representantes da Amlurb é de que essa diversidade está contemplada pelo conteúdo do *site*.

A gente vai subir um *site*, e é muito simples, um *site* muito bem elaborado, com esse dinheiro, e dirigido para aquela diversidade, que alguém colocou aqui, que existe na cidade de São Paulo: a linguagem para o Campo Limpo, a linguagem para o Campo Belo, a linguagem para São Miguel Paulista. Como é que a gente faz esse trabalho? Estamos muito contentes. (E.T., representante Amlurb, 2018)<sup>5</sup>

Segundo esses representantes, a plataforma consegue ser efetiva em engajar a população a aderir à participação no programa de coleta seletiva. Sem apresentar dados e indicadores, o representante da Amlurb avalia o Recicla Sampa:

Olha, se eu não tiver o envolvimento da sociedade civil organizada, ações firmes de educação ambiental, comunicação, como Recicla Sampa, gente... O trabalho

Quadro 1 – Rotas tecnológicas adotadas no sistema de coleta seletiva, seus respectivos agentes operadores e tipo de contrato (em 2020)

Etapas da coleta seletiva	Rotas tecnológicas	Agente operador	Tipo contrato
Comunicação e Educação Ambiental	Plataforma <i>on-line</i> Programa Recicla Sampa	Empresas concessionárias (iniciativa)	Contrato de concessão dos serviços divisíveis (a)
Coleta e Transporte	Caminhão compactador (coleta domiciliar porta a porta)	Empresas concessionárias (divisíveis)	
	Modelo de coleta ponto a ponto (com contêiner em edifícios residenciais e ecopontos): pontos de entrega voluntária	Empresas concessionárias (divisíveis) com contêiner Empresas que executam serviço de varrição (indivisíveis) com ecopontos	Contratos comuns dos serviços indivisíveis (b)
Triagem	Centrais manuais de triagem	Cooperativas de catadores vinculadas ao programa municipal de coleta seletiva	Termos de colaboração (c)
		Cooperativas de catadores vinculadas ao programa municipal de coleta seletiva	Termos de colaboração e termo de doação com encargos (c)
	Centrais mecanizadas de triagem	Empresas concessionárias	Contrato de concessão para os serviços divisíveis (a)

Legenda:

(a) Contratos 27/SSO/2004 (Loga Ambiental) e 26/SSO/2004 (EcoUrbis Ambiental). Disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/contratos/index.php?p=170859>. Acesso em: 8 jul 2021.

(b) Seis contratos para prestação dos serviços indivisíveis firmados em 2019: três com empresas privadas e outros três com consórcios entre empresas. Disponíveis em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/contratos/index.php?p=170859>. Acesso em: 8 jul 2021.

(c) Termos celebrados com cada uma das organizações de catadores nos anos de 2018 e 2019. Previstos na Resolução Amlurb n. 109/2017 (São Paulo, 2017).

Fonte: elaborado pelos autores.

do Recicla Sampa foi muito bom. Foi muito bem-feito. Entendeu? E efetivamente tá surtindo efeito. As pessoas tão reciclando mais e pensando mais em termos de resíduo. (M.D., representante da Amlurb, 2020)<sup>6</sup>

A escolha desse formato de comunicação como a principal estratégia para o engajamento da população revela uma visão dessa população como um conjunto de atores atomizados, que, ao receber as informações específicas sobre a coleta seletiva, de pronto

participarão segregando seus materiais recicláveis. A partir dessa visão, os “cidadãos-consumidores” podem exercer seu poder individual de escolha, engajando e participando da coleta seletiva motivados pelas peças de comunicação *on-line* do Recicla Sampa. Essa visão ignora, portanto, as manifestações coletivas e políticas que os cidadãos podem ter com o programa municipal de coleta seletiva, bem como a falta de acesso à internet ou mesmo de interesse em procurar por esses conteúdos *on-line*.

As escolhas tecnológicas para a triagem do material são igualmente emblemáticas para pensar a lógica à qual o programa municipal de coleta seletiva vem operando. Para isso, convém retomar o histórico do programa. Originalmente, a gestão Marta Suplicy teve como concepção e, posteriormente, como meta a instalação de 32 centrais manuais de triagem operadas por organizações de catadores. A ideia com isso era contemplar cada uma das 32 subprefeituras do município com uma central de triagem para a segregação dos resíduos. A gestão terminou o mandato em 2004 com 15 centrais em operação e inseriu no contrato de concessão firmado naquele mesmo ano a obrigação das empresas concessionárias em construir 17 novas centrais de triagem para as organizações de catadores operarem. Dessas 17, 5 eram de responsabilidade da concessionária Loga e 12 eram de responsabilidade da concessionária EcoUrbis. A construção dessas novas centrais se arrastou ao longo dos anos e, inclusive, foram pauta de discussão em audiências públicas.

Quando convidamos o Sr. E.A.C. [...] é para entender por que a Empresa A não cumpriu ainda cláusula que entrou em seu contrato, firmado em 2003, que teria de construir cinco galpões, com infraestrutura, como esteira, compactador, caminhões, dando condições e criando centros de triagem para o próprio material que ela recolhe. Mas até, 2011, não vimos as cooperativas em funcionamento. De público, gostaríamos que explicassem o porquê uma vez que está no contrato que a Empresa A assinou. Por que não foi viabilizado? Qual o motivo? Faltou dinheiro, área, vontade política, o que faltou? É grave. (I.C., vereador de São Paulo, 2011)<sup>7</sup>

O argumento sobre a não construção dos galpões de triagem foi de que a construção não havia sido realizada por conta de uma alteração contratual ainda na gestão José Serra (2005-2006), sucessor de Marta Suplicy, que prorrogou os prazos para a construção dos galpões. Mesmo com o dinheiro em caixa, oriundo de transferências federais (Klein, Gonçalves-Dias e Olivieri, 2020), a construção dos galpões não se concretizou nas gestões posteriores.

Estamos denunciando, presidente, há mais de três anos – e os catadores há ainda mais tempo – sobre um dinheiro que há no Governo Federal para a cidade de São Paulo *construir dez centrais de recolhimento de lixo, e não faz porque não se destinam terrenos. Ah, não tem terreno?* O prefeito Kassab criou um departamento pilotado pelo então Secretário Rodrigo Garcia, hoje deputado federal, e logo, logo Secretário de Estado, se não me engano, ele fez o mapeamento de todas as áreas públicas disponíveis na cidade de São Paulo. Eu não preciso ir à subprefeitura e perguntar ao subprefeito se tem porque ele quer fazer pracinha bonita! Ele quer tirar o povo do meio da rua para dizer que a região dele é bonita. *Ele não vai repassar área pública para fazer galpão de reciclagem.* (I. C., vereador de São Paulo, 2011; grifo nosso)<sup>8</sup>

O argumento do trecho acima é bastante simbólico por explicitar a gentrificação na metrópole. A mesma lógica com que algumas gestões municipais buscaram “transportar” cooperativas instaladas em regiões centrais para regiões periféricas, é a que impõe barreiras para a instalação de galpões para a operação de cooperativas de catadores. Trata-se da lógica de mercantilização do espaço, na qual “[...] em todos os lugares, o

valor de troca é o mestre e o de uso, o escravo” (Harvey, 2016, p. 65). Dito em outras palavras, o mercado habitacional estabelecido nas cidades faz com que políticas de gentrificação valorizem os imóveis da região (valor de troca), na mesma medida que a instalação de empreendimentos “indesejados” acarretará o contrário.

O fato é que as barreiras impostas à construção dos galpões para as cooperativas de catadores permaneceram e a estratégia da municipalidade quanto a isso foi a centralização da triagem nas Centrais Mecanizadas de Triagem (CMTs, empreendimentos mecanizados). Essa substituição é explicitamente configurada em um aditivo nos contratos de concessão retirado do Tribunal de Contas Municipal:

[...] a Amlurb optou por substituir as 12 (doze) centrais manuais por centrais totalmente mecanizadas, com produção estimada de 250 t/dia por central. A Amlurb informou que, em face da autorização para a execução das novas centrais de triagem mecanizadas em substituição às centrais previstas no TCA de 2012, a concessionária estaria desobrigada do cumprimento desse marco contratual. (São Paulo, 2016)

Com isso, duas CMTs foram instaladas na cidade em 2014, sendo São Paulo o primeiro município da América Latina a dispor desse tipo de empreendimento de triagem. Esse fato, por si, foi bastante divulgado pelo governo petista à época, de forma a ressaltar o quão “moderna” se tornava a operação da coleta seletiva paulistana. Se, por um lado, se ressaltam a modernidade e os avanços tecnológicos oriundos das CMTs, por outro os resultados mostraram baixa eficiência e inadequação. Também

Souza, Lima e Varella (2021), ao analisarem uma das CMTs, chegam à conclusão de que a operação das centrais gera alta quantidade de rejeitos, baixa qualidade do produto final e precarização do trabalho dos catadores que lá atuam. A CMT em questão não possui fluxos específicos para a separação de materiais, como o vidro: esse material, embora coletado, não é triado pela CMT e é descartado. Mesmo os materiais como papel ou plásticos, que possuem fluxos reversos específicos na triagem mecanizada, são mal segregados, resultando em um produto final com materiais recicláveis misturados, o que impacta negativamente em seu valor de venda. Por exemplo, estima-se que a taxa de rejeitos do material que chega às CMTs é de cerca de 50% (ibid.; Haddad et al., 2020). Ou seja, metade do que é coletado seletivamente chega às CMTs é triado e enviado como rejeito em aterros sanitários, caracterizando um trabalho desperdiçado (conforme Silva e Gonçalves-Dias, 2019).

Nesse sentido, apesar de taxadas como “modernas” ou “avançadas”, essas escolhas tecnológicas são realmente eficientes? Os números respondem que não. Como apresentado, em perspectiva quantitativa, o patamar de coleta seletiva é muito baixo, representando ainda 2% da massa total coletada. Quando se analisa qualitativamente, também ficam claras as deficiências desse sistema.

O discurso da municipalidade reconhece que os resultados da coleta seletiva são insatisfatórios. Porém, as escolhas tecnológicas aqui citadas em nenhum momento são postas em debate. Ao contrário, o prognóstico da municipalidade em relação a isso tende ao investimento em mais tecnologias centralizadas. Nisso, destaca-se a parceria com a Abrelpe

(Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais) que vem trabalhando com proximidade com a prefeitura de São Paulo em soluções tecnológicas:

[...] e, nesse sentido, de pensar o futuro, de que a maior cidade da América Latina, que é a maior cidade do Brasil, possa se estruturar e dar esse exemplo. E, no nosso entendimento, isso vai em dois caminhos: um caminho é justamente *incorporando novas tecnologias para a valorização dos resíduos sólidos*, para um maior aproveitamento dos resíduos sólidos, na fração orgânica, na fração reciclável e até mesmo do rejeito com a produção de Combustível Derivado de Resíduo – de CDR – com a produção de energia e, também, na questão de assegurar a sustentabilidade econômico-financeira. (C.S., representante Abrelpe, 2020; grifo nosso)<sup>9</sup>

Convém destacar que a tecnologia de coprocessamento para produção de combustível derivado de resíduos (CDR), que envolve a queima dos resíduos, é uma rota tecnológica que não é prevista no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – que privilegia a valorização através da coleta seletiva, compostagem e biodigestão (São Paulo, 2014). Mas, mesmo assim, estudos em parceria entre Amlurb, Abrelpe e Iswa vem sendo feitos quanto à implantação de uma unidade de coprocessamento em um ecoparque (São Paulo, 2018).

Um contraponto aos rumos que a cidade de São Paulo vem tomando são outras soluções alternativas para coleta seletiva solidária apresentadas por Rutkowski e Rutkowski (2015). As autoras apresentam estudos de caso de municipalidades que estruturaram seus programas de coleta seletiva sob a visão da coleta seletiva solidária (mesma perspectiva reivindicada

pela sociedade civil organizada nas primeiras discussões a respeito do programa municipal de São Paulo). Em síntese, nessas municipalidades, a coleta é realizada pelas cooperativas de catadores com caminhões de menor capacidade, em fluxos que aumentam a eficiência da coleta.<sup>10</sup> A educação ambiental é realizada presencialmente em todos os domicílios pelos catadores das cooperativas ou por funcionários da prefeitura como também no próprio momento da coleta – podendo incluir a entrega de panfletos. As autoras destacam a importância do que chamam de “contato pessoal regular” entre moradores e coletores. Por fim, a triagem é realizada nos galpões das cooperativas com o benefício de que, como os mesmos atores que realizaram a coleta são os que realizam a triagem, há uma otimização no processo.

Em síntese, Rutkowski e Rutkowski (ibid.) apontam que esse sistema com interface humana é muito mais eficiente do que os sistemas centralizados e mecanizados de coleta seletiva: as taxas de coleta e recuperação dos materiais são maiores, a um custo operacional e de instalação consideravelmente menor. Além disso, os sistemas integram de forma assertiva os catadores, pagando pelos serviços prestados e garantindo repasse acima do salário-mínimo. Essa eficiência também foi exemplificada em estudo de caso realizado por Lima (2006) no município de Londrina, no qual, através da coleta seletiva solidária em 2005, a municipalidade atingiu cobertura de 100% dos domicílios, índice de rejeitos de 4% e taxa de recuperação de 18,69% (já subtraído o rejeito coletado). Esses sistemas de coleta seletiva solidários que incluem os catadores e engajam a participação da sociedade podem ser considerados a antítese das configurações que o programa paulistano de

coleta seletiva vem tomando, prezando por soluções tecnocráticas em detrimento do atendimento à população e da recuperação de materiais recicláveis.

## Considerações finais

A análise do programa municipal de coleta seletiva da cidade de São Paulo demonstra que a racionalidade da lógica neoliberal se faz presente desde a origem do programa municipal de coleta seletiva com a concessão dos serviços para a iniciativa privada, o que se mantém até os dias atuais. Isso atesta que o neoliberalismo, enquanto lógica institucional, assumiu de fato um caráter dominante, influenciando a ordem social vigente e as práticas cotidianas no âmbito da coleta seletiva em suas formas, modelos, contornos e características. Essa lógica influencia diretamente as escolhas tecnológicas assumidas pela municipalidade, que tendem a soluções centralizadoras e intensivas em capital e tecnologias. No pano de fundo dessa lógica neoliberal, está a visão atomizada da população, que não leva em conta soluções coletivas que valorizam a importância da participação e do controle social para o engajamento do cidadão no programa municipal de

coleta seletiva. Ao mesmo tempo, as organizações de catadores participantes do programa de coleta seletiva solidária ficam confinadas aos galpões de triagem, o que implica redução das atividades e do faturamento para as organizações de catadores. Já, para a prefeitura, essa restrição implica o não aproveitamento do potencial que as organizações de catadores têm em relação ao engajamento da população, ao desempenhar serviços de coleta, comunicação e educação ambiental.

Teoricamente, o que se constata é um “padrão supraorganizacional” em que a lógica neoliberal é produzida e reproduzida na gestão de resíduos do município de São Paulo. Assim, com o argumento de “não poder descartar as ‘soluções’ para a gestão de resíduos”, essa lógica se direciona apenas a soluções centralizadoras, envolvendo, inclusive a queima dos resíduos sólidos urbanos em fornos de coprocessamento. Faz-se, então, um paralelo à “liberdade para escolher” defendida pelos neoliberais, revelando-se como uma coerção para escolher. No campo da coleta seletiva, soluções que demonstram resultados por estarem alheias à lógica neoliberal, tais como soluções descentralizadas, coletivas e autogestionárias, não entram no espectro de opções tecnocráticas selecionadas pela burocracia estatal para o município.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-4063-1275>

Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. São Paulo, SP/Brasil.  
gustavo.hidaka@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0001-6326-2129>

Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade. São Paulo, SP/Brasil.  
sgdias@usp.br

## Nota de agradecimento

O estudo que fundamentou este artigo foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Os autores também agradecem aos membros do Núcleo de Pesquisa em Organizações, Sociedade e Sustentabilidade (NOSS) da USP pelas inúmeras reflexões em torno da problemática dos resíduos sólidos urbanos.

## Notas

- (1) Candido, Soulé e Neto (2019, pp. 378-379) afirmam que multinacionais como Ambev, Coca-Cola e Nestlé, através da organização Cempre (Compromisso Empresarial para a Reciclagem), deram suporte à organização das cooperativas e associações de catadores, “como uma forma de reduzir custos e evitar a responsabilidade sobre os resíduos das embalagens geradas”.
- (2) O programa municipal de coleta seletiva já teve mais de um nome. Para fins de padronização, adotou-se Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis (PCSC), posto que é o nome utilizado na norma mais recente, o decreto municipal n. 42.799/2007 (São Paulo, 2007).
- (3) Na gestão Fernando Haddad, existia o Conselho Gestor do Fundo Contábil, composto por 3 órgãos da administração municipal, 3 representantes das cooperativas de catadores parceiras, 1 entidade da sociedade civil, 1 instituição de ensino e pesquisa de nível superior e ainda um Grupo Técnico de Monitoramento composto por 6 órgãos da administração municipal. Esses espaços foram extintos na Gestão João Doria/Bruno Covas, sendo substituídos pelo Conselho de Acompanhamento, composto por 4 órgãos da administração municipal, 1 representante da gerenciadora da CMT Ponte Pequena e outro CMT da Carolina Maria de Jesus e 1 representante das cooperativas parceiras.
- (4) Retirado de evento público realizado em 2 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vuz6fOPUKDo&t=94s>.
- (5) Retirado de audiência pública realizada em 30 de outubro de 2018.
- (6) Retirado de evento público realizado em 2 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=vuz6fOPUKDo&t=94s>.
- (7) Retirado de audiência pública realizada em 4 de maio de 2011.
- (8) Retirado de audiência pública realizada em 4 de maio de 2011.
- (9) Retirado de evento público realizado em 2 de junho de 2020. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=vuz6fOPUKDo&t=94s>
- (10) Esse tipo de coleta, conhecido como “bandeiras”, consiste na coleta porta a porta, com veículos de baixa capacidade, que depositam os materiais recicláveis coletados em pontos estratégicos para que, posteriormente, um caminhão de maior capacidade (sem compactação) passe apenas nesses pontos, diminuindo com isso seu percurso (Rutkowski e Rutkowski, 2015).

## Referências

- BESEN, G. R.; RIBEIRO, H.; GUNTHER, W. M. R.; JACOBI, P. R. (2014). Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 3, pp. 259-278.
- BRASIL (2020). *Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos*. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.
- BRAUN, V.; CLARKE, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, pp. 77-91.
- BRINGHENTI, J. (2004). *Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: aspectos operacionais e da participação da população*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BURGOS, R. (2008). *Periferias urbanas da metrópole de São Paulo: territórios da base da indústria da reciclagem no urbano periférico*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CAMPOS, H. K. T. (2014). Recycling in Brazil: challenges and prospects. *Resources, Conservation & Recycling*, v. 85, pp. 130-138.
- CAMPOS, L. S. (2020). *Inclusão ampliada de catadores como estratégia para a integração do sistema municipal de gestão de resíduos sólidos*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- CANDIDO, S. E. A.; SOULÉ, F. V.; NETO, M. S. (2019). The emergence of “solidarity recycling” in Brazil: structural convergences and strategic actions in interconnected fields. *Organization & Environment*, v. 32, n. 3, pp. 363-385.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FONSECA, F. C. P. (2019). A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 393-415.
- GAMBI, R. F. R. (2018). *A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: uma análise crítica das Parcerias Público-Privadas como arranjo emergente*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- GLYNN, M. A.; LOUNSBURY, M. (2005). From the critics’ corner: logic blending, discursive change and authenticity in a cultural production system. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 5.
- GODOY, S. R. (2015). *Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2016). A economia política da limpeza urbana em São Paulo. *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 35, n. 2, pp. 55-76.
- GONÇALVES-DIAS, S. L. F. (2009). *Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SANTOS, M. C. L. (2012). "A inserção dos catadores no Campo da Indústria de Reciclagem: uma análise comparada de duas experiências de Redes de Economia Solidária". In: GIANESELLA, S. M. F.; JACOBI, P. R. (orgs.). *A sustentabilidade socioambiental: diversidade e cooperação*. São Paulo, Annablume.
- GRIMBERG, E. (2007). *Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo. Experiência e desafios*. São Paulo, Instituto Pólis.
- GUTBERLET, J. (2015). Cooperative urban mining in Brazil: collective practices in selective household waste collection and recycling. *Waste Management*, v. 45, pp. 22-31.
- GUTBERLET, J.; BESEN, G. R.; MORAIS, L. P. (2020). Participatory solid waste governance and the role of social and solidarity economy: experiences from São Paulo, Brazil. *Detritus*. v. 13, pp. 167-180.
- HADDAD, F. R.; SILVA, D. P.; MASSOLA, MORAES, S. L.; BERGERMAN, M. G. (2020). "Métodos de triagem de materiais recicláveis: análise comparativa de cooperativas do município de São Paulo". In: GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SAKURAI, T.; ZIGLIO, L. A. I. (orgs.) *Catadores e espaços de (in)visibilidades*. São Paulo, Blucher.
- HARVEY, D. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- JACOBI, P.; VIVEIROS, M. (2006). "Da vanguarda à apatia, com muitas suspeitas no caminho – gestão de resíduos sólidos domiciliares em São Paulo entre 1989-2004". In: JACOBI, P. (org.) *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social*. São Paulo, Annablume.
- KLEIN, F. B.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; OLIVIERI, C. (2020). As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da Região Metropolitana de São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 48, pp. 457-478.
- LIMA, R. M. S. R. (2006). *Implantação de um programa de coleta seletiva porta a porta com inclusão de catadores: estudo de caso em Londrina – PR*. Dissertação de mestrado. Londrina, Universidade Estadual de Londrina.
- MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. (2018). Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 2 (152), pp. 526-547.
- PUECH, M. P. S. R. (2008). *Grupos de catadores autônomos na coleta seletiva do município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- REAY, T.; HININGS, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, v. 30, n. 6, pp. 629-652.
- RUTKOWSKI, J. E.; RUTKOWSKI, E. W. (2015). Expanding worldwide urban solid waste recycling: the Brazilian social technology in waste pickers inclusion. *Waste Management & Research*, v. 33, n. 12, pp. 1084-1093.
- SAMPAIO, M. A. (2018). *Justiça Ambiental nas atribuições de responsabilidade compartilhada: o caso do direito de acesso à coleta seletiva no Município de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

- SANTOS, M. C. L.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; MENDONÇA, P.; TEODOSIO, A. S. S. (2011). "Frames de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis no Brasil – MNCR". In: SCHERER-WARREN, I.; LUCHMANN, L. H. H. (orgs.). *Movimentos Sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina*. Florianópolis, Editora da UFSC.
- SANTOS, M. C. L.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. (2012). "Gestão de Resíduos na cidade de São Paulo: um problema, múltiplas soluções". In: PADOVANO, B. R.; NAMUR, M.; SALA, P. B. (orgs.). *São Paulo: em busca da sustentabilidade*. São Paulo, Edusp/Pini.
- SÃO PAULO (2002a). Lei n. 13.478, de 30 de dezembro. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde – TRSS e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana – Fislurb; cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana – FMLU, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_ (2002b). Decreto n. 42.290, de 2 de agosto. Institui o Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_ (2007). Decreto n. 48.799, de 9 de outubro. Confere nova normatização ao Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, altera a sua denominação para Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis e revoga o decreto n. 42.290, de 15 de agosto de 2002.
- \_\_\_\_\_ (2014). Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2016). TCM suspende reajustes de contratos de lixo da Amlurb. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Noticia/89>. Data de acesso: 20 jun 2016.
- \_\_\_\_\_ (2017). Resolução Amlurb n. 109, de 15 de setembro. Reestrutura o Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis, e aprimora a Doação Social com Encargos para o Processamento de Resíduos Sólidos Domiciliares Secos provenientes do serviço público de coleta seletiva do Município de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2018). Prefeitura lança parceria para viabilizar ecoparque na Zona Sul. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb /noticias/? p=255509>. Data de acesso: 20 abr 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021). Quantitativos: resíduos coletados no município. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/index.php?p=185375>. Data de acesso: 20 abr 2021.
- SILVA, J. G. M.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. (2019). O 'Trabalho desperdiçado': estudo em uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis no município de São Paulo". *Terra – Habitats Urbanos e Rurais*. Ituitaba, Barlavento, v. 3, pp. 1370-1385.
- SOUZA, M. A. de; LIMA, F. de P. A.; VARELLA, C. V. S. (2021). A conformação social do lixo e das tecnologias de triagem: o caso da transferência de Centrais Mecanizadas de Triagem em São Paulo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Curitiba, v. 13, pp. 1-18.

- TCHOBANOGLIOUS, G.; KREITH, F.; WILLIAMS, M. E. (2002). "Introduction". In: TCHOBANOGLIOUS G., KREITH F. (orgs.). *Handbook of Solid waste management*. Nova York, McGraw-Hill.
- THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. (2012). The Institutional logics perspectives. *New approach to culture, Structure, and Process*. Oxford University Press.
- TONUCCI FILHO, J. B. M.; MAGALHÃES, F. N. C. (2017). A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 433-454.
- WIRTH, I. G.; OLIVEIRA, C. B. (2016). "A Política Nacional de Resíduos Sólidos e os modelos de gestão". In: PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L. (orgs.). *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional*. Rio de Janeiro, Ipea.

Texto recebido em 22/out /2021

Texto aprovado em 2/mar/2022

# Selective waste collection in the city of São Paulo: urban public services under the neoliberal logic

Coleta seletiva na cidade de São Paulo: serviços públicos urbanos sob a lógica neoliberal

Gustavo Setsuo Hidaka [I]  
Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias [II]

## Abstract

The aim of this study is to analyze the influence of the neoliberal logic on São Paulo's municipal selective waste collection program. The study analyzed a set of public hearings and events that discussed waste management in São Paulo to understand the discourses, views and actions undertaken by the actors that form the system. Results showed that the neoliberal logic has been present in the agenda of all the municipal administrations since the beginning of the selective collection program in the city, whether they assume center-right or center-left positions. The consequence of this is a tendency to make technocratic choices that, under the arguments of "modernity" and need for "technological solutions", end up being centralized in technology, socially exclusionary, and inefficient.

**Keywords:** neoliberalism; selective collection; urban public service; institutional logic.

## Resumo

*É objetivo deste trabalho analisar a influência da lógica neoliberal no programa municipal de coleta seletiva paulistano. O trabalho analisou um conjunto de audiências públicas e eventos relacionados que discutiam a gestão de resíduos em São Paulo, de forma a entender os discursos, as visões e as ações empreendidas pelos atores que compõem esse sistema. O que se percebe é que a lógica neoliberal está presente na agenda programática de todas as gestões municipais paulistanas desde o início do programa de coleta seletiva, sejam elas de centro-direita ou de centro-esquerda. A consequência disso é a tendência a escolhas tecnocráticas que, sob os argumentos de "modernidade" e da necessidade de "soluções tecnológicas", acabam sendo centralizadoras em tecnologia, excludentes e ineficientes.*

**Palavras-chave:** neoliberalismo; coleta seletiva; serviço público urbano; lógica institucional.



## Introduction

This paper aims to analyze the influence of the neoliberal logic on the municipal solid waste (MSW) selective collection program in the city of São Paulo (Brazil) between 1989 and 2020, under the concept of institutional logic. Institutional logics are “supra-organizational patterns” by which individuals and organizations produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, giving meaning to their everyday activity (Glynn and Lounsbury, 2005; Thornton, Ocasio and Lounsbury, 2012). This concept has been adopted by sociologists in approaches to higher-order belief systems that influence understanding and action. Therefore, institutional logics directly interfere in decision-making processes, since they shape the perception of decision-makers about the priority of issues to be addressed. This theoretical framework is relevant to understand the varied forms taken by neoliberalism in the current context as the dominant logic.

From this perspective, the neoliberal logic is considered a rationality whose main characteristic is “the generalization of competition as a norm of conduct and of the company as a model of subjectivation” (Dardot and Laval, 2016, p. 17). This rationality – which becomes hegemonic – has concrete reflection in urban territories. Here, the commodification of both services and public spaces stands out, supported by a competitive view that yearns for increasing capital accumulation. Tonucci Filho and Magalhães (2017) draw attention to the neoliberal imperative on a local scale

based on comparative advantages. In this context, planning and management are always based on a supposed efficiency “guided by market standards, therefore, gaining territory for its expansion and predominance” (p. 434).

Dardot and Laval (2016) claim that neoliberalism is not a form of government or economic management – ultimately, these reflect the neoliberal logic. The neoliberal rationality in public management has severe impacts on the dynamics of metropolises. Management contracts signed between the State and private companies, for example,

[...] contain measures of efficiency and effectiveness that come from the private sector, and that are not agreed with the population for which services are intended. They represent the technocratic/managerial locus – a kind of “bureaucratic insulation” – whose “management instruments” are understood as unquestionable. (Fonseca, 2019, p. 405)

Therefore, choosing the city of São Paulo as object of study is justified both by its socioeconomic importance in the Brazilian and Latin American contexts, as well as by the history of its MSW selective collection program. It is in São Paulo where the first Brazilian experience of assigning public spaces to a waste pickers’ organization (WPO) took place, during mayor Erundina administration, in the late 1980s. At the same time, where the first Latin American initiative to “modernize” MSW selective collection was implemented, with installation of Material Recovery Facilities (MRFs) for sorting recyclable waste with high processing capacity, during mayor Haddad administration in 2014.

The complexities in the MSW selective collection in São Paulo are an opportune empirical experience to analyze the influence of neoliberalism on decision-making in urban public services. When specifically focusing on the field of solid waste and selective collection, and in the delegation of services to the private sector, “the profitability of the service becomes its main objective, submitting the technological choices, the decisions that affect the environment and the working conditions to this imperative” (Wirth and Oliveira, 2016, p. 223). An important aspect of MSW selective collection is the heterogeneity of actors involved in these services. If, at the beginning of the provision of these services by the municipalities, it was common for the operation to be done by the municipality, what is currently observed is an increasing trend of delegation. MSW services are mainly delegated to the private sector and WPOs. This movement is consolidated as a result of the neoliberal reforms of the State that have taken place since the 1990s in Brazil. Also, there is a strong pressure from the waste pickers’ (WPs) movement with support from civil society organizations (such as NGOs) claiming their legitimacy as protagonists in the provision of MSW selective collection services.

It is important to emphasize that the main point of legitimizing WPs in MSW selective collection programs is their essential role in the Brazilian recycling industry (Gonçalves-Dias, 2009; Burgos, 2008). WPs, through street collection, were and still are the group of actors that contributes most to recycling industries, such as aluminum, plastics and cardboard (Campos, 2014; Gutberlet, 2015). From this, a coalition was

structured that defended the formation of WPs’ cooperatives and their inclusion in MSW selective collection systems; in this coalition, the performance of the Lixo & Cidadania Forum (Santos, et al., 2011) stands out. This common view became known as “solidarity recycling” (Candido, Soulé and Neto, 2019) or “solidarity selective collection” (Gutberlet, Besen and Moraes, 2020). This coalition included – in addition to the WPs – technicians, environmentalists, NGOs, academics, social movements, ecclesiastical communities and even multinational companies.<sup>1</sup>

In this sense, institutional logics provide a relevant interpretive framework to understand the ways in which this view, assumed as a neoliberal “logic”, achieves a role of dominance. Institutional logics are seen as providing the organizing principles of a field, as they guide the behavior of actors through systems of beliefs and practices adopted. It can be said, therefore, that institutional logics are also creators of common sense and unity within fields. It is believed that the in-depth analysis of the history of the MSW selective collection program of the city of São Paulo as well as the technological choices and arrangements for the provision of services are good objects to put the supposed neoliberal neutrality in check. This is of great relevance today, in which neoliberal rationality gains a place of consensus, ideological neutrality and even common sense (Dardot and Laval, 2016). For this, we contest the efficiency of the MSW selective collection program in São Paulo and seek to reveal the disputes and conflicts between the actors involved in these dynamics, often covered by neoliberal rationality.

## Neoliberalism, cities and public services

The rise of neoliberalism takes place in response to the economic crises attributed to Keynesianism, in a process that Dardot and Laval (ibid.) call “The Great Turn”. In relation to high inflation and the slowdown in economic growth in the 1980s, criticism – anchored in ideologists such as Hayek, von Mises and Friedman and led by politicians such as Reagan and Thatcher – turned against taxation, social programs and state regulations to the economy. Unlike the conceptions that point to neoliberalism as a return to *laissez-faire* and the absence of the State, Dardot and Laval (ibid.) point to neoliberalism as a worldview that values competition in a model that extrapolates the entrepreneurial vision arising from the market to society. Through this rationality, neoliberalism permeates the economy and governments, also occupying the subjectivities of individuals.

This perspective reinforces the vision of neoliberalism not as the absence of the State, but as the establishment of a new dominant institutional logic. In this sense, contrary to current conceptions of Minimum State, “States and the most powerful in the first place introduced and universalized neoliberalism logic in the economy, in society and even in themselves through a logic of competition and business models” (ibid., 2016, p. 19). This point of view draws attention to the so-called “dominant institutional logics”, those with greater power of influence in individuals and organizations (Reay and Hinings, 2009).

Thus, the State, instead of being absent from neoliberalism, plays a key role in guaranteeing the reproduction of this system and before that, of this neoliberal “rationality”. There is a disciplinary character in the State, which has

[...] the role of guardian of legal, monetary and behavioral rules, attributes [to the disciplinary character based on the State] the official function of overseeing competition rules in the context of an unofficial collusion with large oligopolies and, perhaps even more, gives it the objective of creating market situations and training individuals adapted to the market logics. (Dardot and Laval, 2016, p. 191).

Therefore, neoliberalism, more than an economic current, has a reproduction strategy, equipped with discourses, practices, and devices to establish and maintain its vision internalized in society.

Dardot and Laval (ibid.) summarize this strategy through three aspects: ideology, discipline and rationality. For ideology, the view of the State as a source of wasted resources stands out, while markets are seen as a source of technical quality, “efficiency” and “effectiveness”. Added to this are criticisms of the State concerning welfare, in which social programs provided by the State act to exempt individuals from their responsibilities and encourage leisure to work.

One reflection of the neoliberal logic on governance, of special importance for the purposes of this study, is the State reform carried out by former President Fernando Henrique Cardoso’s (FHC) administration

(PSDB political party) in the 1990s. This reform advocated the adoption of business standards for public management, encompassing competition, efficiency and effectiveness in the context of the “new public management”. For Dardot and Laval (ibid., p. 302), this new management “consists of making public agents no longer act simply in compliance with bureaucratic rules, but seek to maximize results and respect customer expectations”.

This logic favors the delegation of services to private companies, which has consequences for the way services are provided. As for the services of interest to the private sector, the commodification of public services “articulates with the privatized and anti-popular political system aimed at the elites, preventing the ‘radicalization’ of democracy, that is, its participatory and redistributive deepening in political –and social terms” (Fonseca, 2019, p. 411). At the same time, this system has other negative consequences for cities, especially

[...] deindustrialization, gentrification, financialization, indebtedness, the omnipresence of the ethos of competition, the weakening and scrapping of collective structures and the imperative of private and individual solutions to public order problems, privatization of public spaces and infrastructure, among countless others. (Tonucci Filho and Magalhães, 2017, p. 451).

Regarding discipline, the authors point to a “conduct of conducts”, according to which the rules of the game are imposed and incorporated by individuals, not necessarily by coercion, but through a system of individual rewards and punishments. In this context, the State disciplined new possibilities for links with

private agents through “management logics, techniques and tools coming from private administration and transposed to –public administration that have been implying the ‘contractualization’ of the administration and public services with private agents” (Fonseca, 2019, p. 394).

In addition to the Social Organizations, Civil Society Organization of Public Interest and Public-Private Partnerships (PPPs), the concession regimes (of equipment and public services), the endless private “consultancy” and “advisory services”, which mostly insert privatist visions/instruments into the public sector, and the different forms of action of the private sector – whether for profit or not –, generically and ideologically called “third sector”, have solidified the hybrid character of public administration. In this, there is a predominance of the private sector and, particularly, in the governance of metropolises, “management by results” is imposed, where metrics are strongly derived from the private sector. (Ibid., p. 394).

This way, the neoliberal rationality is organically incorporated by administrators and specialists, or even by politicians, including those from the left spectrum. This rationality, therefore, is given as “neutral” or “natural”:

[...] all “responsible”, “modern” and “realistic” discourse, that is, that participates in this rationality, is characterized by the prior acceptance of the market economy, the virtues of competition, the advantages of the globalization of markets and the unavoidable demands of financial and technological “modernization”. The practice of neoliberalism has imposed itself as a fact, a reality to which nothing can be done but adapt.” (Dardot and Laval, 2016, p. 234)

In this sense, the Brazilian law n. 8,987/1995 provides for the concession and permission regime for the provision of public services. Based on this law, the municipality of São Paulo would enact a law that reformed the São Paulo urban cleaning system (municipal law n. 12,378/2002), which regulated concessions and permissions in the municipal system and directly influenced the way in which the MSW selective collection program was developed in the municipality. The next section provides a brief contextualization of the MSW selective collection service.

## MSW selective collection services: brief contextualization

Recycling has been highlighted as a way to mitigate impacts from a growing generation of waste by the global population in recent years. Recycling is an industrial process intrinsically operated by private agents, but for the recycling process to be effective, structuring waste selective collection public programs is essential (Besen et al., 2014; Godoy, 2016). More than sorting recyclable materials for sale to the recycling industry, MSW selective collection also encompasses the stages of segregating of materials by populations in their homes (i.e. source segregation) as well as collection and transport of materials (Bringhenti, 2004). To ensure adequate source segregation, structuring environmental education and communication programs is also essential.

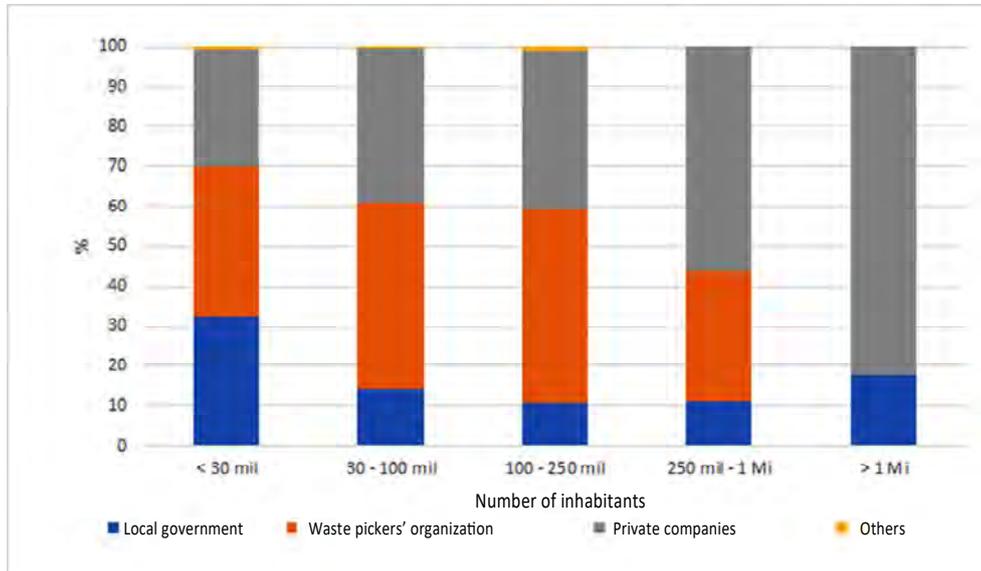
The themes of MSW selective collection and recycling started to grow in Brazil and gain attention and support from the media and

the population from the end of the 1980s. However, since then, what has been evaluated is that municipal selective collection programs are still incipient. In 2019, only 38.7% of Brazilian municipalities reported having some type of MSW selective collection service (Brasil, 2020). When referring to door-to-door MSW selective collection service (i.e., one in which a vehicle passes by collecting recyclable materials at each house), this number drops to 33%. Furthermore, even this minority of municipalities that provide door-to-door collection service still has a very poor average coverage: only 41.4% of the total population (ibid.).

In the 2000s and 2010s, public policies and national laws contributed to the consolidation of the institutional space of WPOs (Besen et al., 2014; Candido, Soulé and Neto, 2019; Gutberlet, 2015), which may be illustrated by the increase in the number of WPOs in Brazil. In the metropolitan region of São Paulo (RMSP), Besen et al. (2014) show that from 30 municipalities with selective collection service, 28 had partnerships with WPOs. However, in general WPOs do not carry out a door-to-door service, leaving this under the responsibility of private companies. WPOs usually work in sorting sheds, receiving materials collected by companies and performing the segregation by types of material, color, etc.

The performance of WPOs restricted to sorting recyclable materials in sheds is a reflection of the progress of urban cleaning companies in selective collection services, especially in metropolises. Graph 1 explains the differences in the provision of selective collection services by the number of inhabitants.

Graph 1 – Executor of the provision of selective collection services in Brazilian municipalities



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

Groups of municipalities with a population of up to 250,000 inhabitants have WPOs as the main service provider. In contrast, municipalities with more than one million inhabitants for the most part do not have formal relations with waste pickers for the provision of selective collection services. It should be noted that during the 1990s the participation of private companies in urban cleaning services was strengthened with the movement influenced by the “new public management” in the FHC government (Godoy, 2015), materialized in law n. 8,987/1995, which provides for permission and concession contracts. This movement is complemented during the Lula government

by law n. 11,079/2004, which establishes rules for contracting in Public-Private Partnerships (PPP) within the scope of public administration (Gambi, 2018).

It is also worth noting that the confinement of WPOs to sorting in sheds, called “confined inclusion” by Campos (2020), is harmful to the economic and financial sustainability of these enterprises. Remuneration for the sorting service is rarely granted by municipalities and the income of WPOs is restricted to the sales of selected recyclable materials. With low remuneration, WPOs face challenges to their financial health, such as high worker turnover and lack of adequate infrastructure (Gutberlet,

2015). These contradictions and dilemmas are analyzed in depth with regard to the insertion of waste pickers in the recycling industry, as follows.

[...] The work of the waste picker feeds several recycling segments that are linked to very different production chains, from various sectors of the economy. They work for the plastics, PET, paper, and metal recycling industry. But none of these feel the slightest or remotely responsible for what is going on at the end. And none of these companies feel responsible because the waste picker does not only work for the PET industry. The relationship is remote, marginal, on the “peripheries” of the market. (Gonçalves-Dias, 2009, p. 259).

So, there is a contradiction of the “immersion” of organizations guided by solidarity and cooperativism in a capitalist structure (ibid.; Gonçalves-Dias, Santos, 2012), which is also revealed below:

If the aim of these non-capitalist forms of labor organization is still the production of exchange values, for example, and if the ability of private persons to appropriate the social power of labor remains unchecked, then associated workers, solidarity economies and planned production regimes fail or become complicit in their own exploitation. The effort to establish the conditions for non-alienated work is frustrated. (Harvey, 2016, pp. 70-71)

It appears, therefore, that “MSW selective collection in Brazil is undoubtedly based on the flagrant exploitation of the waste pickers' workforce by local governments and the recycling industry” (Campos, 2014, p. 134). Thus, this article was based on the results of

a survey on disputes related to MSW selective collection in the city of São Paulo, whose methodological procedures are presented in the next section.

## Methodology

The research carried out had an exploratory character, characterized as qualitative, descriptive and documentary. Two main types of documents were used: (1) public hearings and (2) online events with participation of key actors in MSW selective collection in São Paulo. 16 public hearings were identified as directly or indirectly related to the topic and selected, with a time horizon from 2010 to 2020. Of the 16 documents selected, 14 were in text format (708 pages total) and 2 were in video format (5 hours and 20 minutes total). The hearings in video format were transcribed, resulting in a total of 796 pages. Public hearings were a relevant source of data to follow the implementation of selective collection over the last decade, as well as to follow actors' discourses to justify the institutional logic in the technological choices and the provision of the service to the city. The relevant actors identified were: members of the municipal legislative power, represented by the city councilors, members of the executive power (secretariat of services and works, urban cleaning authority), civil society organizations (CSOs), waste picker organizations (WPOs) and representatives from companies that provide urban cleaning services.

16 online events were selected, all of which took place in 2020 and in video format. The criteria for choosing these events

were twofold: direct or indirect involvement in the “MSW selective collection in São Paulo” agenda and the participation of key actors identified in the bibliographic review (namely, waste picker organizations, the social movement of waste pickers, urban cleaning or representative associations, municipal public employees involved in the urban cleaning system and selective collection). The 16 events identified were transcribed, totaling 521 pages. The research corpus was therefore based on 32 documents totaling 1,317 pages.

After transcribing the materials, a thematic analysis of the research corpus was performed, according to the guidelines of Braun and Clarke (2006). For this paper, data concerning two key themes were used: the political-institutional history of the municipal selective collection program and the different views of the actors present in the MSW selective collection in the city of São Paulo.

## 20 years of São Paulo's MSW selective collection program

To present an overview of the MSW selective collection program in São Paulo, it is necessary to recall the regulations and policies created in 2002. At the end of that year, in the context of the “new public management”, law n. 13,478/2002 provided for the new urban cleaning system in São Paulo (São Paulo, 2002a). One of the main changes resulting from this administrative reform was the regulation of concession and permission contracts for urban cleaning services. To regulate the delegations of public services,

the law created a regulatory body for the city’s urban cleaning system, called Amlurb (Municipal Urban Cleaning Authority). The law also discriminates differences in the nature of public urban cleaning services: indivisible services (sweeping public areas, clearing culverts, among others) and divisible services (collection, transport, treatment and final disposal of waste).

This division of the nature of services was created to make concession contracts viable, which “apply only when the services are divisible, that is, when it is possible to individualize their results and charge for it” (Gambi, 2018, p. 49). Within this arrangement, concession contracts were drawn up, which included selective collection services and environmental education. At the end of the process, in 2004, two concession contracts were established with two different companies and 20 years each, based on a geographic division of the municipality into two groups: EcoUrbis Ambiental (South and East Zones of the city) and Loga Ambiental (North, West and Center Zones).

Before the enactment of the law of the new urban cleaning system that would launch the concession contracts, still in 2002, municipal decree n. 42,290/2002 (São Paulo, 2002b) created the MSW selective collection program. In short, the program aimed to form new cooperatives made up of waste pickers to operate in sorting sheds. The decree came in response to the growing demands of organized civil society, which were partially met. It would be amended in 2007 by municipal decree n. 48,799/2007 (São Paulo, 2007) which partially maintains the original text, modifying only the deliberative role of the program, which was

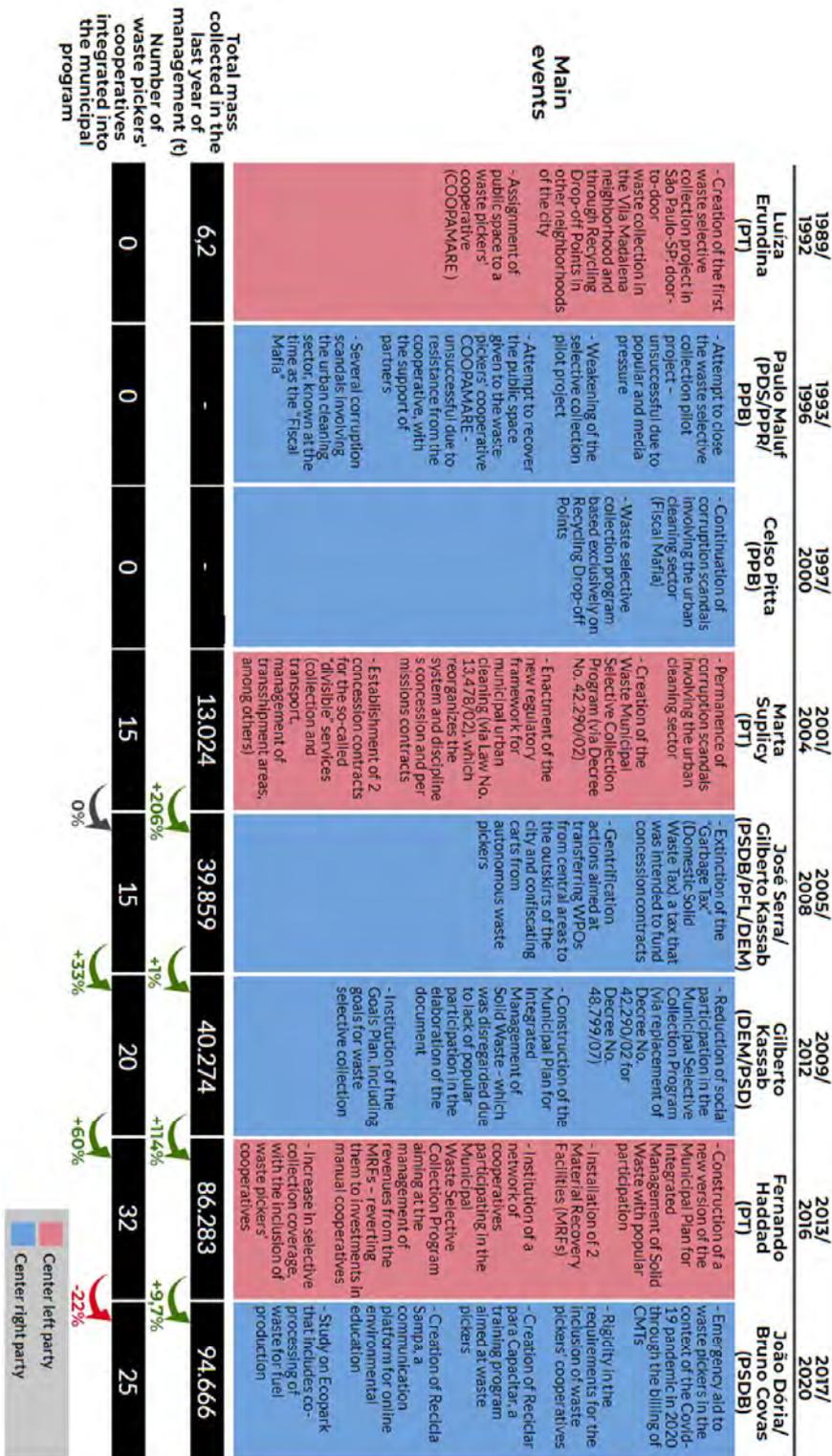
previously shared with civil society organizations and waste pickers and, later, became centralized by the municipality bureaucracy.

Within the scope of contracts concerning MSW selective collection, the two concessionary companies were responsible for carrying out the collection and transport of household recyclable waste, environmental education, and the construction of sorting centers to be operated by waste pickers' cooperatives (Santos and Gonçalves-Dias, 2012; Godoy, 2015). The concession contract was originally to be financed by the Household Solid Waste Tax (TRSD), informally known as the "Waste Tax", which was discontinued in 2005 by the administration of José Serra. Gambi (2018) points to the contradiction of this concession contract, since with the cancellation of the fee, its framework and governance mechanisms are completely uncharacterized, leaving the contracts with a format similar to Public-Private Partnerships, in which there is public subsidy instead of individualized user fees. Figure 1 summarizes the history of the MSW selective collection program through different political administrations.

When analyzing São Paulo administrations since the redemocratization in 1989, a pendulum movement can be seen following the pattern of alternation of a mandate of center-left political orientation administration and two mandates of center-right administrations. The center-left mandates were always assumed by the Workers' Party (PT), while the center-right mandates were assumed by several parties: PSDB, PSD, PFL/DEM and PPB (currently PP).

As for actions implemented, it appears that the most effective initiatives in favor of selective collection – whether successful or not – come from PT's management. During Luiza Erundina's administration (1989-1992), the assignment of a property to a WPs' cooperative called Coopamare stands out, an innovative action at the time that inspired several other municipalities, as well as the first pilot project of selective collection in the city. During Marta Suplicy's administration (2001-2004), the Socio-environmental Program for Selective Collection of Recyclable Waste (PSCS)<sup>2</sup> was implemented – in a model that remains very similar in its operating format to the present day. In the Fernando Haddad's administration (2013-2016), the numbers of the PSCS grew significantly, more than doubling the numbers of the previous administration - which is due to the greater coverage of household collection as well as the expansion of manual sorting centers, including 12 new cooperatives and installing two MRFs. Still, a greater bias of social participation is perceived in the actions implemented by these mandates. This can be exemplified in the construction of the MSW selective collection program itself, which had the effective participation of the network of civil society organizations that made up the Lixo e Cidadania Forum, the Forum for the Development of the East Zone and the São Paulo Recycle Forum, as well as the creation of a Municipal Plan for Integrated Solid Waste Management, a public policy instrument prepared with broad participation of civil society, published in 2014.

Figure 1 – MSW selective collection program in São Paulo over the years



Source: elaborated by the authors based on research data from: Jacobi and Viveiros (2006), Grimberg (2007), Puech (2008), Santos and Gonçalves-Dias (2012), Godoy (2015), Sampaio (2018) and São Paulo (2021).

On the other hand, center-right mandates in general tend to discontinue actions implemented by center-left mandates. This can be seen in Paulo Maluf's administration, with the attempt to extinguish the selective collection project and recover the land ceded to Coopamare cooperative. During the José Serra and Gilberto Kassab periods, the change in the functioning of the PSCS is highlighted through a new decree that removed the deliberative power of cooperatives and civil society and concentrated it in the State (São Paulo, 2007) and changes in the concession contract. A similar episode took place during the João Dória and Bruno Covas administration periods, when they removed the deliberative power of the waste picker cooperatives participating in the PSCS over the financial accounting fund arising from the commercialization of MRFs and concentrated this attribution to the State.<sup>3</sup> In general, the relationship between the municipality and cooperatives in right-wing administrations is marked by a lack of dialogue and truculence, with several cases of attempts to withdraw cooperatives from public and deliberative spaces previously ceded to them.

This “center-left versus center-right” dichotomy has a marked influence on the progress of the PSCS, mainly due to the lack of continuity in implemented actions. However, when one thinks about the influence of neoliberalism in this dynamic of alternation, one realizes that the logic is found on both spectrums. This is due to the fact that neoliberalism is not a specific form of government, but a logic. Neoliberalism therefore assumes what Laval and Dardot (2016) call “ideological neutralization”, with its concept above political-ideological discussions.

In this sense, “the prior acceptance of the market economy, the virtues of competition [...], and the unavoidable demands of 'financial and technological modernization'” (p. 234) assumes an air of common sense.

This view affects center-left political programs, which historically approached social democracy:

Nothing better illustrates the neoliberal turn of the left than the change in the meaning of social policy, breaking with the entire social-democratic tradition that had as a guideline a way of sharing social goods indispensable to full citizenship. *The fight against inequalities, which was central to the old social-democratic project, was replaced by the “fight against poverty”, according to an ideology of “equity” and “individual responsibility” [...].* (Dardot and Laval, 2016, p. 233; emphasis added)

This type of vision of the center-left with neoliberal influence is reflected, for example, in the economic policy of class conciliation implemented by the Workers' Party at the federal level – positively impacting the poorest populations, while maintaining the country's chronic inequality framework (Marques, Ximenes and Ugino, 2018). Keeping due proportions, one can make a parallel between this strategy and the actions taken by PT governments in the scope of selective collection in São Paulo. As already presented, the PT administrations clearly represented social and environmental gains for the municipality. However, these gains are constantly accompanied by strategies of “modernization” with the private sector of urban cleaning, as in a kind of conciliation between social inclusion and the logic of neoliberal competition. Meanwhile,

ambiguities in government's agenda remain. Under Marta Suplicy's administration, the municipality implemented the PSCS in a participatory manner with waste pickers and organized civil society and, in the same administration, a new regulatory framework and robust concession contracts were instituted, delegated to the private sector. In Fernando Haddad's administration, the installation of two MRFs which centralize through the automation of work the stage of sorting recyclable materials stands out. At the same time, this administration effectively increased support for WPs, increasing the number of cooperatives linked to the program from 20 to 32 and including them in selective collection services and even in the operation of manual stages of the MRFs. There was also the participatory construction of the Municipal Plan for Integrated Solid Waste Management (São Paulo, 2014).

Within this ambiguous and contradictory dynamic, the political and strategic differences between center-left and center-right administrations stand out – which in fact exist. However, there is clearly a common element: neoliberal rationality. This rationality works as “a kind of new regime of evidence that imposed itself on rulers of all lines as the only framework for the intelligibility of human conduct” (Dardot and Laval, 2016, p. 193).

Taking these factors into account, what can be seen is that, even with the changes in administrations over the years, there is a progressive increase in the mass of waste collected. However, some caveats must be made. Even with the gradual evolution of the mass of MSW collected selectively, the level of selective collection remains very low when compared to the amount of MSW sent to the

landfill. If we analyze what selective collection represents compared to total household collection (regular collection + selective collection), we will reach the rate of 2.04%, 2.14% and 2.54% of the total waste collected by the municipal solid waste program, in 2018, 2019 and 2020 respectively (São Paulo, 2021). Many of the factors that justify these low numbers have their origin, ultimately, in the neoliberal vision of the management of municipal selective collection. In order to deepen the discussion between neoliberalism and the management and operation of the MSW selective collection program, the next section analyzes the technological choices made by the municipality.

## Options for technological routes in MSW selective collection: rational choices or sociotechnical disputes?

As Dardot and Laval (2016, p. 231) argue, “the most important thing in the neoliberal turn was not so much the 'withdrawal of the State', but the modification of its intervention modalities in the name of 'rationalization' and 'modernization' of companies and public administration”. In the field of solid waste management, this is reflected in the use of the concept “integrated solid waste management” by municipalities and urban cleaning companies to support socio-technical decision-making of implemented technological routes. Integrated solid waste management (ISWM) can be defined as “the selection and application of suitable techniques, technologies, and management programs to

achieve specific waste management objectives and goals” (Tchobanoglous, Kreith and Williams, 2002, chap. 1, p. 8).

Armed with the ISWM concept, municipalities and companies discursively incite a rationality in which all technological alternatives are important and cannot be discarded. However, when this discourse is put into practice, the alternatives in question are, almost always, restricted to centralized, modern, capital and technology intensive enterprises that demand a small contingent of people. This speech is illustrated in an excerpt from an Abrelpe representative in a discussion about solutions for solid waste management in the city of São Paulo:

[...] any successful system in the management of urban solid waste are the integrated solutions to deal with this urban solid waste. We cannot start from a scenario in which we choose that this solution cannot, that alternative I don't want, that one won't be able to, because I won't accept it... We won't really be able to have an adequate system if we don't incorporate all these alternatives. (C. S., Abrelpe representative, 2020; emphasis added)<sup>4</sup>

What can be seen in this study is that the technological routes applied by the municipality for MSW selective collection are subjected to this rationality at the expense of the very success of selective collection and, consequently, of the recovery and recycling of recyclable materials collected. To deepen the analysis of these aspects, see Chart 1.

Among the three stages of selective collection – communication and environmental education, collection and sorting – centralization is observed as a common feature: information on selective collection

centralized in one website, collection and transport centralized in high-capacity trucks and centralized sorting in two MRFs. Thus, centralization is the common tendency among the technological routes in the different stages of selective collection – especially when there is participation of urban cleaning companies.

As for communication and environmental education, it can be seen that strategies are centered on *Recicla Sampa*, an online platform with journalistic pieces, communicative materials with instructions on how to participate in selective collection, among other information. Therefore, there are no diversified communication actions for selective collection in order to adapt to the different territories for selective collection. The argument adopted by representatives of Amlurb is that this diversity is covered by the content of the website.

We are going to upload a website, and it is very simple, a very well-designed website, with this money, and aimed at that diversity, which someone put here, that exists in the city of São Paulo: the language for Campo Limpo, the language for Campo Belo, the language for São Miguel Paulista. How do we do this work? We are very happy. (E. T., Amlurb representative, 2018)<sup>5</sup>

According to these representatives, the platform is effective in engaging the population to participate in the selective collection program. Without presenting data and indicators, an AMLURB representative evaluates Recicla Sampa:

Look, if I don't have the involvement of organized civil society, firm actions of environmental education, communication, like Recicla Sampa,

Chart 1 – Technological routes adopted in the selective collection system, their respective operating agents and type of contract (in 2020)

Steps of selective collection	Technological routes	Operator agent	Contract Type
Communication and Environmental Education	Online platform Recicla Sampa Program	Concession companies (initiative)	Concession agreement for divisible services (a)
Collection and Transport	Compactor trucks (door-to-door household collection)	Concessionary companies (divisible)	
	Point-to-point collection model (with container in residential buildings and recycling drop-off points)	Concessionary companies (divisible) with container Companies that perform sweeping services (indivisible) with recycling drop-off points	Common contracts for indivisible services (b)
Sorting	Manual sorting centers	Waste pickers' cooperatives linked to the MSW selective collection program	Collaboration terms (c)
	Material Recovery Facilities (mechanized sorting)	Waste pickers' cooperatives linked to the MSW selective collection program	Collaboration terms and donation term with charges (c)
		Concession companies	Concession agreement for divisible services (a)

Subtitle:

(a) Contracts n. 27/SSO/2004 (Loga Ambiental) and n. 26/SSO/2004 (EcoUrbis Ambiental). Available at: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/contratos/index.php?p=170859> . Accessed on: 8 July 2021.

(b) Six contracts for the provision of indivisible services signed in 2019: three with private companies and another three with consortia between companies. Available at: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/contratos/index.php?p=170859> . Accessed on: 8 July 2021.

(c) Terms with each of the waste pickers' organizations in 2018 and 2019. Provided for in Amlurb Resolution n. 109/2017 (São Paulo, 2017).

Source: elaborated by the authors.

people... Recicla Sampa's work was very good. It was very well done, right? And it is actually having an effect. People are recycling more and thinking more in terms of waste. (M.D., Amlurb representative, 2020)<sup>6</sup>

The choice of this communication format as the main strategy for engaging the population reveals a vision of this population as a set of atomized actors, who upon receiving specific information about selective collection

will immediately participate by segregating their recyclable materials. From this point of view, "citizens-consumers" can exercise their individual power of choice, engaging and participating in selective collection motivated by Recicla Sampa's online communication pieces. This view, therefore, ignores the collective and political manifestations that citizens may have with the selective collection program, as well as the lack of internet access or even interest in looking for these contents online.

The technological choices for sorting the material are equally emblematic for thinking about the logic to which the selective collection program has been operating. For this, it is best to go back to the program history. Originally, Marta Suplicy's management had as a conception and, later, as a goal the installation of 32 manual sorting centers to be operated by WPOs. The idea was to include each of the 32 submunicipality<sup>7</sup> in the São Paulo city with a sorting center for the segregation of waste. Her administration ended in 2004 with 15 centers in operation and included in the concession contract signed that same year mandating concessionary companies to build 17 new sorting centers for WPOs to operate. From these 17, five were responsibility of Loga Ambiental and 12 were responsibility of EcoUrbis. The construction of these new centers has dragged on over the years and they were discussed in public hearings.

When we invited Mr. E. A. C. [...] to understand why Company A has not yet complied with the clause entered into its contract, signed in 2003, which would have to build five sheds, with infrastructure, such as a conveyor belt, compactor, trucks, providing conditions and creating sorting centers for the materials it collects. But until 2011 we didn't see the cooperatives in operation. From public, we would like you to explain why as it is in the contract that Company A has signed. Why wasn't it made possible? What is the reason? There was a lack of money, area, political will, what was missing? It's serious. (I. C., city councilor in São Paulo, 2011)<sup>8</sup>

The argument about the non-construction of sorting sheds was that the construction had not been carried out due

to a contractual change still during the José Serra administration (2005-2006), successor of Marta Suplicy, who extended the deadlines for the construction of the sheds. Even with the money in hand from federal transfers (Klein, Gonçalves-Dias and Olivieri, 2020), the construction of the sheds did not materialize in subsequent administrations.

We have been denouncing, President, for more than three years – and the WPs for even longer – about money that the Federal Government has for the city of São Paulo to *build ten sorting centers, and it does not do so because land is not destined. Oh, no land?* Mayor Kassab created a department headed by then Secretary Rodrigo Garcia, now a federal deputy, and soon, if I'm not mistaken, he mapped all the public areas available in the city of São Paulo. I don't need to go to the subprefecture and ask the subprefect if he has it because he wants to make a pretty square! He wants to take the people off the street to say that his region is beautiful. *He will not pass on a public area to make a recycling shed.* (I. C., city councilor in São Paulo, 2011; emphasis added)<sup>9</sup>

The argument in the excerpt above is quite symbolic as it explains gentrification in the metropolis. The same logic with which some municipal administrations sought to “transport” cooperatives installed in central regions to peripheral regions is the one that imposes barriers for the installation of sheds for the operation of WPOs. This is the logic of commodification of space, in which “[...] everywhere, the exchange value is the master and the use value is the slave” (Harvey, 2016, p. 65). In other words, the housing market established in cities causes gentrification policies to increase the value of real estate

in the region (exchange value), to the same extent that the installation of “unwanted” developments will lead to the opposite.

The fact is that the barriers imposed on the construction of sheds for WPOs remained and the municipality's strategy in this regard was to centralize the sorting in the MRFs. This replacement is explicitly configured in an amendment to the concession contracts taken from the Municipal Accounting Court:

[...] Amlurb chose to replace the 12 (twelve) manual plants with fully mechanized plants, with an estimated production of 250 ton/day per plant. Amlurb informed that, in view of the authorization for the execution of new MRFs to replace the centers provided for in the 2012 Municipal Accounting Court decision, the concessionaire would be released from complying with this contractual framework. (Sao Paulo, 2016)

As a result, two MRFs were installed in the city in 2014, with São Paulo being the first city in Latin America to have this type of sorting enterprise. This fact in itself was widely publicized by the PT government at the time, in order to emphasize how “modern” the selective collection operation in São Paulo had become. If, on the one hand, modernity and technological advances arising from MRFs are highlighted, on the other hand, the results showed low efficiency and inadequacy. Souza, Lima and Varella (2021) when analyzing one of the MRFs came to the conclusion that the operation of the plants generates a high amount of rejected waste, low quality end products and precarious work conditions of the WPs who

work there. The MRF in question does not have specific flows for the separation of materials, such as glass: this material, although collected, is not sorted by the MRF and is discarded. Even materials such as paper or plastics, which have specific reverse flows in mechanized sorting, are poorly segregated, resulting in an end product with mixed recyclable materials which negatively impacts their sales value. For example, it is estimated that the rate of material rejects arriving at MRFs is around 50% (ibid.; Haddad et al., 2020). That is, half of what is selectively collected reaches the MRFs is sorted and sent as waste to landfills, characterizing wasted work, according to Silva and Gonçalves-Dias (2019).

In this sense, despite being labeled as “modern” or “advanced”, are these technological choices really efficient? The numbers reply that this is not the case. As shown, in a quantitative perspective, the level of selective collection is very low still representing 2% of the total mass collected. When analyzed qualitatively, the shortcomings of this system are also clear.

The municipality's discourse recognizes that the results of selective collection are unsatisfactory. However, the technological choices mentioned here are never put into debate. On the contrary, the municipality's prognosis in this regard tends to invest in more centralized technologies. In this regard, the partnership with Abrelpe (Brazilian Association of Urban Cleaning and Special Waste Companies) stands out, which has been working closely with the city of São Paulo on technological solutions:

[...] and, in this sense, to think about the future, that the largest city in Latin America, which is the largest city in Brazil, can structure itself and set an example. And, in our understanding, this goes in two ways: one way is precisely *by incorporating new technologies for the recovery of solid waste*, for a better use of solid waste, in the organic fraction, in the recyclable fraction and even the rejects with the production of Refuse Derived Fuel – from RDF – with the production of energy and, also, in the matter of ensuring economic and financial sustainability. (C.S., Abrelpe representative, 2020; emphasis added)<sup>10</sup>

It should be noted that the co-processing technology for the production of Refuse Derived Fuel (RDF), which involves the burning of waste, is a technological route that is not provided for in the Municipal Plan for Integrated Solid Waste Management – which privileges recovery through MSW selective collection, composting and biodigestion (São Paulo, 2014). But even so, studies in partnership between Amlurb, Abrelpe and ISWA (International Solid Waste Association) have been carried out regarding the implementation of a co-processing unit in an ecopark (São Paulo, 2018).

A counterpoint to the directions that the city of São Paulo has been taking are other alternative solutions for solidary selective collection presented by Rutkowski and Rutkowski (2015). The authors present case studies of municipalities that structured their selective collection programs from the point of view of solidary selective collection (the same perspective claimed by organized civil society in the first discussions about the municipal program in São Paulo). In summary, in these municipalities, collection is carried

out by WPs' cooperatives with trucks of lower capacity, in flows that increase collection efficiency.<sup>11</sup> Environmental education is carried out in person in all households by WPs from the cooperatives or by city officials, as well as at the time of collection – which may include the delivery of pamphlets. The authors highlight the importance of what they call “regular personal contact” between residents and WPs. Finally, the sorting is carried out in the cooperatives' sheds with the benefit that, as the same actors who carried out the collection are the ones who carry out the sorting, there is an optimization in the process.

In summary, Rutkowski and Rutkowski (2015) point out that this system with human interface is much more efficient than centralized and mechanized systems of selective collection: the collection and recovery rates of materials are higher, at an operational and installation cost considerably smaller. In addition, the systems assertively integrate the WPs, paying for the services provided and guaranteeing transfers above the minimum wage. This efficiency was also exemplified in a case study carried out by Lima (2006) in the city of Londrina, in which through solidary selective collection in 2005, the municipality reached 100% coverage of households, a reject rate of only 4% and a recyclables recovery rate of 18.69% (already subtracted from the rejects collected). These solidary selective collection systems that include WPs and engage the participation of society can be considered the antithesis of the configurations that the São Paulo selective collection program has been taking, valuing technocratic solutions to the detriment of serving the population and the recovery of recyclable materials.

## Final considerations

The analysis of the MSW selective collection program in the city of São Paulo demonstrates that the rationality of the neoliberal logic is present since the origin of the program with the concession of services to the private sector, which remains until today. This attests that neoliberalism, as an institutional logic, has in fact assumed a dominant character, influencing the current social order and daily practices in the scope of selective collection in its forms, models, contours, and characteristics. This logic directly influences the technological choices made by the municipality, which tend to centralizing and capital- and technology-intensive solutions. In the background of this neoliberal logic is the atomized view of the population, which does not take into account collective solutions that value the importance of participation and social control for citizen engagement in the selective collection program. At the same time, WPOs participating in the solidary selective collection program are

confined to sorting sheds, which implies a reduction in activities and revenue for them. On the other hand, for the municipality, this restriction implies not taking advantage of the potential that WPOs have in relation to the engagement of the population, when performing collection, communication, and environmental education services.

Theoretically, what is observed is a “supra-organizational pattern” in which the neoliberal logic is produced and reproduced in the waste management of the city of São Paulo. Thus, with the argument of “not being able to discard 'solutions' for waste management”, this logic is directed only to centralized solutions, including the burning of urban solid waste in co-processing facilities. A parallel is then made to the “freedom to choose” defended by neoliberals, revealing itself as a coercion to choose. In the field of selective collection, solutions that demonstrate results because they are alien to neoliberal logic, such as decentralized, collective, and self-managed solutions, do not enter the spectrum of technocentric options selected by the state bureaucracy for the municipality.

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-4063-1275>**

Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. São Paulo, SP/Brasil.

[gustavo.hidaka@gmail.com](mailto:gustavo.hidaka@gmail.com)

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-6326-2129>**

Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade. São Paulo, SP/Brasil.

[sgdias@usp.br](mailto:sgdias@usp.br)

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Nathalia Silva de Souza Lima Cano, [nathslima@hotmail.com](mailto:nathslima@hotmail.com)

## Acknowledgements

The study that supported this paper was carried out with the support of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel – Brazil (CAPES) – Financing Code 001. The authors also thank the members of the Center for Research in Organizations, Society and Sustainability (NOSS) from USP for the countless reflections on the issue of urban solid waste.

## Notes

- (1) Candido, Soulé and Neto (2019, pp. 378-379) state that multinationals such as Ambev, Coca-Cola and Nestlé, through the organization Cempre (Business Commitment to Recycling), supported the organization of cooperatives and associations of waste pickers, “as a way to reduce costs and avoid liability for the packaging waste generated”.
- (2) The MSW selective collection program has had more than one name. For standardization purposes, the Socio-environmental Program for Selective Collection of Recyclable Waste (PCSC) was adopted, since it is the name used in the most recent standard, municipal decree n. 42,799/2007 (São Paulo, 2007).
- (3) During Fernando Haddad's administration, there was a Management Council for the Accounting Fund, composed of 3 municipal administration bodies, 3 representatives of partner WPs' cooperatives, 1 civil society entity, 1 higher education and research institution and a Technical Group of Monitoring composed of 6 municipal administration bodies. These spaces were extinguished in the João Doria/Bruno Covas Management, being replaced by the Monitoring Council, composed of 4 municipal administration bodies, 1 representative of the manager of MRF Ponte Pequena and another from MRF of Carolina Maria de Jesus and 1 representative of partner cooperatives.
- (4) Taken from a public event held on June 2nd, 2020. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=vuz6fOPUKDo&t=94s>.
- (5) Taken from a public hearing held on October 30, 2018.
- (6) Taken from a public event held on June 2, 2020. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=vuz6fOPUKDo&t=94s>
- (7) Submunicipality is a deconcentrated executive branch administration within the city. The highest authority in a submunicipality is the submayor, which is usually indicated directly by the mayor of the municipality. The São Paulo City is underadministered in 32 submunicipalities. This administrative division was established by Municipal Law No. 13,399/2002. Since 2013, each submunicipality has had a council elected every two years by direct vote, composed of representatives of civil society.
- (8) Taken from a public hearing held on May 4, 2011.
- (9) Taken from a public hearing held on May 4, 2011.

- (10) Taken from a public event held on June 2, 2020. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=vuz6fOPUKDo&t=94s>
- (11) This type of collection, known as “flags”, consists of door-to-door collection, with low-capacity vehicles, which deposit recyclable materials collected at strategic points so that, later, a truck of greater capacity (without compaction) passes only at these points, thereby reducing its route (Rutkowski and Rutkowski, 2015).

## Referências

- BESEN, G. R.; RIBEIRO, H.; GUNTHER, W. M. R.; JACOBI, P. R. (2014). Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 17, n. 3, pp. 259-278.
- BRASIL (2020). *Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos*. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.
- BRAUN, V.; CLARKE, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, pp. 77-91.
- BRINGHENTI, J. (2004). *Coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos: aspectos operacionais e da participação da população*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- BURGOS, R. (2008). *Periferias urbanas da metrópole de São Paulo: territórios da base da indústria da reciclagem no urbano periférico*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- CAMPOS, H. K. T. (2014). Recycling in Brazil: challenges and prospects. *Resources, Conservation & Recycling*, v. 85, pp. 130-138.
- CAMPOS, L. S. (2020). *Inclusão ampliada de catadores como estratégia para a integração do sistema municipal de gestão de resíduos sólidos*. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- CANDIDO, S. E. A.; SOULÉ, F. V.; NETO, M. S. (2019). The emergence of “solidarity recycling” in Brazil: structural convergences and strategic actions in interconnected fields. *Organization & Environment*, v. 32, n. 3, pp. 363-385.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo, Boitempo.
- FONSECA, F. C. P. (2019). A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 393-415.
- GAMBI, R. F. R. (2018). *A gestão dos resíduos sólidos no Brasil: uma análise crítica das Parcerias Público-Privadas como arranjo emergente*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- GLYNN, M. A.; LOUNSBURY, M. (2005). From the critics’ corner: logic blending, discursive change and authenticity in a cultural production system. *Journal of Management Studies*, v. 42, n. 5.

- GODOY, S. R. (2015). *Muito além da lata de lixo: a construção da política pública e a organização do mercado de limpeza urbana no município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2016). A economia política da limpeza urbana em São Paulo. *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 35, n. 2, pp. 55-76.
- GONÇALVES-DIAS, S. L. F. (2009). *Catadores: uma perspectiva de sua inserção no campo da indústria de reciclagem*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SANTOS, M. C. L. (2012). “A inserção dos catadores no Campo da Indústria de Reciclagem: uma análise comparada de duas experiências de Redes de Economia Solidária”. In: GIANESELLA, S. M. F.; JACOBI, P. R. (orgs.). *A sustentabilidade socioambiental: diversidade e cooperação*. São Paulo, Annablume.
- GRIMBERG, E. (2007). *Coleta seletiva com inclusão social: Fórum Lixo e Cidadania na Cidade de São Paulo. Experiência e desafios*. São Paulo, Instituto Pólis.
- GUTBERLET, J. (2015). Cooperative urban mining in Brazil: collective practices in selective household waste collection and recycling. *Waste Management*, v. 45, pp. 22-31.
- GUTBERLET, J.; BESEN, G. R.; MORAIS, L. P. (2020). Participatory solid waste governance and the role of social and solidarity economy: experiences from São Paulo, Brazil. *Detritus*. v. 13, pp. 167-180.
- HADDAD, F. R.; SILVA, D. P.; MASSOLA, MORAES, S. L.; BERGERMAN, M. G. (2020). “Métodos de triagem de materiais recicláveis: análise comparativa de cooperativas do município de São Paulo”. In: GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; SAKURAI, T.; ZIGLIO, L. A. I. (orgs.) *Catadores e espaços de (in)visibilidades*. São Paulo, Blucher.
- HARVEY, D. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.
- JACOBI, P.; VIVEIROS, M. (2006). “Da vanguarda à apatia, com muitas suspeitas no caminho – gestão de resíduos sólidos domiciliares em São Paulo entre 1989-2004”. In: JACOBI, P. (org.) *Gestão compartilhada dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social*. São Paulo, Annablume.
- KLEIN, F. B.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; OLIVIERI, C. (2020). As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da Região Metropolitana de São Paulo. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 22, n. 48, pp. 457-478.
- LIMA, R. M. S. R. (2006). *Implantação de um programa de coleta seletiva porta a porta com inclusão de catadores: estudo de caso em Londrina – PR*. Dissertação de mestrado. Londrina, Universidade Estadual de Londrina.
- MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. (2018). Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 2 (152), pp. 526-547.
- PUECH, M. P. S. R. (2008). *Grupos de catadores autônomos na coleta seletiva do município de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- REAY, T.; HININGS, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, v. 30, n. 6, pp. 629-652.
- RUTKOWSKI, J. E.; RUTKOWSKI, E. W. (2015). Expanding worldwide urban solid waste recycling: the Brazilian social technology in waste pickers inclusion. *Waste Management & Research*, v. 33, n. 12, pp. 1084-1093.

- SAMPAIO, M. A. (2018). *Justiça Ambiental nas atribuições de responsabilidade compartilhada: o caso do direito de acesso à coleta seletiva no Município de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- SANTOS, M. C. L.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; MENDONÇA, P.; TEODOSIO, A. S. S. (2011). "Frames de ação coletiva: uma análise da organização do Movimento Nacional de Catadores de Recicláveis no Brasil – MNCR". In: SCHERER-WARREN, I.; LUCHMANN, L. H. H. (orgs.). *Movimentos Sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina*. Florianópolis, Editora da UFSC.
- SANTOS, M. C. L.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. (2012). "Gestão de Resíduos na cidade de São Paulo: um problema, múltiplas soluções". In: PADOVANO, B. R.; NAMUR, M.; SALA, P. B. (orgs.). *São Paulo: em busca da sustentabilidade*. São Paulo, Edusp/Pini.
- SÃO PAULO (2002a). Lei n. 13.478, de 30 de dezembro. Dispõe sobre a organização do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo; cria e estrutura seu órgão regulador; autoriza o Poder Público a delegar a execução dos serviços públicos mediante concessão ou permissão; institui a Taxa de Resíduos Sólidos Domiciliares – TRSD, a Taxa de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde – TRSS e a Taxa de Fiscalização dos Serviços de Limpeza Urbana – Fislurb; cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana – FMLU, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_ (2002b). Decreto n. 42.290, de 2 de agosto. Institui o Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_ (2007). Decreto n. 48.799, de 9 de outubro. Confere nova normatização ao Programa Socioambiental Cooperativa de Catadores de Material Reciclável, altera a sua denominação para Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis e revoga o decreto n. 42.290, de 15 de agosto de 2002.
- \_\_\_\_\_ (2014). Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2016). TCM suspende reajustes de contratos de lixo da Amlurb. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Noticia/89>. Data de acesso: 20 jun 2016.
- \_\_\_\_\_ (2017). Resolução Amlurb n. 109, de 15 de setembro. Reestrutura o Programa Socioambiental de Coleta Seletiva de Resíduos Recicláveis, e aprimora a Doação Social com Encargos para o Processamento de Resíduos Sólidos Domiciliares Secos provenientes do serviço público de coleta seletiva do Município de São Paulo.
- \_\_\_\_\_ (2018). Prefeitura lança parceria para viabilizar ecoparque na Zona Sul. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb /noticias/? p=255509>. Data de acesso: 20 abr 2021.
- \_\_\_\_\_ (2021). Quantitativos: resíduos coletados no município. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/amlurb/index.php?p=185375>. Data de acesso: 20 abr 2021.
- SILVA, J. G. M.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F. (2019). O 'Trabalho desperdiçado': estudo em uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis no município de São Paulo". *Terra – Habitats Urbanos e Rurais*. Ituitaba, Barlavento, v. 3, pp. 1370-1385.
- SOUZA, M. A. de; LIMA, F. de P. A.; VARELLA, C. V. S. (2021). A conformação social do lixo e das tecnologias de triagem: o caso da transferência de Centrais Mecanizadas de Triagem em São Paulo. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Curitiba, v. 13, pp. 1-18.

- TCHOBANOGLIOUS, G.; KREITH, F.; WILLIAMS, M. E. (2002). "Introduction". In: TCHOBANOGLIOUS G., KREITH F. (orgs.). *Handbook of Solid waste management*. Nova York, McGraw-Hill.
- THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. (2012). The Institutional logics perspectives. *New approach to culture, Structure, and Process*. Oxford University Press.
- TONUCCI FILHO, J. B. M.; MAGALHÃES, F. N. C. (2017). A metrópole entre o neoliberalismo e o comum: disputas e alternativas na produção contemporânea do espaço. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 433-454.
- WIRTH, I. G.; OLIVEIRA, C. B. (2016). "A Política Nacional de Resíduos Sólidos e os modelos de gestão". In: PEREIRA, B. C. J.; GOES, F. L. (orgs.). *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional*. Rio de Janeiro, Ipea.

Received: October 22, 2021

Approved: March 2, 2022

# Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1

A dream for sale: the commercialization of houses from the Minha Casa Minha Vida Program – range 1

Sara Raquel Fernandes O. Medeiros [I]  
Carina Chaves [II]  
Mariana Fernandes Freitas [III]

## Resumo

No Brasil, historicamente as ações do poder público na agenda da habitação mobilizam-se a partir da ideologia da casa própria, abrindo a possibilidade, mesmo que irregular, de comercialização. Este artigo analisa o cenário de comercialização dos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa 1 (2009 a 2020). Dos procedimentos metodológicos, constam: monitoramento dos anúncios; acesso ao banco de dados de controle de notificações da Caixa Econômica Federal; e mapeamento de uso do solo dos conjuntos. A pesquisa visa contribuir contemplando diferentes escalas analíticas: da unidade da federação (estado do Rio Grande do Norte), da Região Metropolitana de Natal (RMN) e de municípios de porte médio (a cidade de Mossoró), com o mesmo prisma metodológico.

**Palavras-chave:** política habitacional; comercialização; Programa Minha Casa Minha Vida; ideologia da casa própria; Rio Grande do Norte.

## Abstract

*Historically, in Brazil, the government's actions regarding the housing agenda have been based on the home ownership ideology, opening up a possibility, even though irregular, for commercialization. This article analyzes the context of the sale of houses from the Minha Casa Minha Vida Program – range 1 (2009 to 2020). The methodological procedures include monitoring of advertisements, access to the notification control database of the federal bank Caixa Econômica Federal, and land use mapping of housing units. This research's contribution is that it analyzes those processes in different analytical scales – federation unit (state of Rio Grande do Norte), metropolitan region of Natal, and medium-sized city (Mossoró) – with the same methodological approach.*

**Keywords:** housing policy; commercialization; Minha Casa Minha Vida Program; home ownership ideology; Rio Grande do Norte.



## Introdução

Na cesta dos sonhos, colocamos os desejos, as utopias e os projetos de difícil execução. A casa própria, para a população brasileira, apresenta-se como um sonho. Primeiro, ela se consolida como desejo e aspiração; depois como as dificuldades para o acesso. Socialmente produzido e alimentado, o desejo por uma casa “própria” é utilizado como ferramenta de mobilização pelos programas governamentais, bem como pelo mercado imobiliário (Barlow e Duncan, 1988; Cobos, 1987; Bolaffi, 1982; Arantes e Fix, 2009) e pela mídia em geral (Ritter e Gonsales, 2017). A casa própria é uma mercadoria cara, com características peculiares na produção e no consumo (Valença, 2003). A imprescindibilidade da terra e o impeditivo da localização fazem da casa seu ticket de acesso à cidade (Ribeiro, 1996).

Historicamente, a intervenção do Estado sobre a política habitacional no Brasil tem como principal instrumento para a resolução do problema da moradia a “política da casa própria”, demonstrando uma franca aliança entre o ‘combate’ ao déficit habitacional e a construção civil (Azevedo, 1988; Andrade e Azevedo, 1982; Medeiros, 2004). Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) – de 1937 a 1964 – foram pioneiros na promoção de habitação à classe trabalhadora, mas de forma seletiva, atendendo aos assegurados dos institutos (Bonduki, 1998). Em 1946, com a Fundação da Casa Popular, tem-se o primeiro Órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo. Essa atuação foi assumida pelo Banco Nacional de Habitação (1964-1986), criado concomitantemente ao Sistema

Nacional de Habitação, que contava com as cadernetas de poupança – da Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo (SBPE) – e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) como principais fontes de recurso da política habitacional (Andrade e Azevedo, 1982; Arretche, 1999; Valença, 2001 e outros).

Essas políticas no formato *topdown* receberam várias críticas, pautadas essencialmente no modelo de política que utilizava em sua justificativa o déficit habitacional, mas que em sua execução não atingia as metas traçadas (Bonduki, 1998; Maricato, 1979; Bolaffi, 1982; Azevedo, 1988). Na agenda está o déficit, mas, na implementação, essas ações são executadas apenas pelas “bordas”. Outra crítica recorrente é pautada no agenciamento do problema da moradia pela construção civil, que orienta suas ações nos extratos de demanda solvável, em que o teto (limite de rendas nos programas) vira o piso, ou seja, somente os extratos superiores de renda acessam as políticas (Cardoso, 2003; Maricato, 1983).

Em 2009, seguindo o mesmo modelo de resposta à questão habitacional no Brasil, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), regulamentado pela lei n. 11.977/2009, em vigor até agosto de 2020. O programa contemplou as famílias inseridas em quatro faixas de renda. Os imóveis destinados à faixa 1, que compreendeu as famílias de rendimento mensal de até R\$1.800,00 e constitui o foco desta análise, abrangem algumas especificidades. A comercialização (venda e locação) e cessão de tais imóveis são proibidas durante todo o período do financiamento, isto é, por dez anos, exceto mediante quitação. No contrato de financiamento do PMCMV, há uma cláusula de alienação fiduciária (retenção da propriedade do

bem) na qual consta que, enquanto o imóvel estiver financiado, o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, credor fiduciário, possui a propriedade indireta do imóvel. Somente após a quitação é que o beneficiário, denominado fiduciante, pode integrar o bem ao seu patrimônio. Outro fator que deve ser destacado é o aporte de subsídio de até 95% do valor do imóvel destinado para a população pertencente à faixa de renda aqui analisada. A política de subsídio é agregada ao cumprimento de condicionalidades — de ingresso e permanência no programa. O descumprimento das condicionalidades pode levar à perda do imóvel e à impossibilidade de participar de novas ações do programa. A condicionalidade da permanência no imóvel, por no mínimo dez anos, para os beneficiários do PMCMV faixa – 1 implica que, se houver comercialização antes de concluir esse tempo, o subsídio não fica mais à disposição, sendo necessário quitar todo o valor do imóvel.

Ao estruturar-se sobre um modelo de mercantilização do bem, Cardoso, Jaenisch e Aragão (2017) afirmam que o PMCMV estimula o valor de troca da habitação, haja vista que “uma vez transferido, o bem tem um valor de mercado, o que permitiria ao beneficiário capitalizar o valor monetariamente, transferindo-o para outra pessoa” (pp. 42-43). Assim, se, por um lado, o subsídio de até 95% vinculado aos dez anos de permanência tem o objetivo de preservar a função social do PMCMV, por outro, retira um dos atributos centrais do bem habitação – o seu caráter mercantil –, limitando o direito de propriedade sobre o imóvel.

Apesar da vedação à comercialização, pesquisas sobre os resultados do PMCMV em diversas cidades do Brasil (Rufino, 2015; Pequeno e Rosa, 2015; Chaves, 2019)

demonstram a existência de procedimentos de comercialização pelos beneficiários dos imóveis da faixa 1, ainda durante o período de financiamento, mediante meios informais de negociação. A hipótese é que, mesmo com as cláusulas contratuais de permanência no imóvel (de no mínimo dez anos), a população de menores rendimentos termina por comercializar os imóveis em virtude de inadequações da tipologia e/ou de dificuldades de inserção em uma nova localização, ou ainda os utiliza como moeda de troca para aquisição de outros bens para atender às necessidades imediatas.

Este artigo analisa o cenário de venda e/ou locação dos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1 (2009 a 2020), considerando variáveis como tempo, inserção urbana e tipologia. A pesquisa visa contribuir com o debate acerca da habitação social, ampliando as análises e avaliações realizadas sobre o PMCMV, contemplando diferentes escalas analíticas: da unidade da federação (estado do Rio Grande do Norte), da Região Metropolitana (RMN) e de municípios de porte médio (a cidade de Mossoró), com o mesmo prisma metodológico.

O próximo tópico apresenta o delineamento metodológico, com a descrição das etapas e dos procedimentos realizados. Em seguida, apresenta-se o Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Rio Grande do Norte, destacando o número de empreendimentos e unidades habitacionais recebidas em todo o estado, evidenciando os municípios contemplados pelo programa. O artigo discute as normas legais que vedam a comercialização dos imóveis da faixa 1, bem como os veículos de oferta e comercialização utilizados e os principais agentes que atuam nesse mercado. Por último, ele analisa as cidades e

os empreendimentos em que mais ocorreram venda e locação dos imóveis, considerando os fatores tempo, localização e tipologia habitacional, em diferentes contextos.

## Delineamento metodológico

Este artigo apresenta os principais resultados de uma pesquisa com os seguintes procedimentos: a) monitoramento dos anúncios de venda ou aluguel de imóveis faixa 1, tendo como recorte empírico o estado do Rio Grande do Norte (RN), no Nordeste do Brasil; b) controle de notificações da Caixa Econômica Federal (CEF); e c) mapeamento de uso e ocupação do solo dos conjuntos do programa na RMN e Mossoró, as duas localidades de maior atuação do programa no estado do RN. Para os resultados do monitoramento de comercialização dos imóveis faixa 1, a pesquisa parte de um banco de dados do grupo de pesquisa Estúdio Conceito – do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – referente aos anos de 2016 a 2020.

Na coleta de anúncios *on-line*, foram utilizadas as informações disponíveis na OLX – *website* de anúncios classificados na internet presente em 118 países – e na plataforma Facebook Marketplace. A periodicidade do acesso ao *website* foi de uma vez por semana, compreendendo o período de dezembro de 2016 a agosto de 2020. Os anúncios coletados foram sistematizados em planilhas de dados, destacando a operação de cada anúncio (venda ou aluguel) e o seu respectivo valor, características dos imóveis, tipo de anunciante (pessoa física ou imobiliária), tipologia (casa ou apartamento), localização e justificativa utilizada no anúncio, possibilitando

compreender a dinâmica imobiliária em que os residenciais estão inseridos, bem como aproximar-se das motivações e necessidades dos moradores ao abrirem mão do imóvel obtido através do programa. Além disso, foram coletadas as fotos publicadas, a descrição e o detalhamento de cada anúncio. Os arquivos foram numerados igualmente segundo a tabulação em planilha de dados. Os empreendimentos contínuos (separados apenas por um muro) foram agrupados, sendo identificados pela localidade. A sistematização do banco de dados viabiliza o uso para outras pesquisas e/ou ampliação do levantamento realizado.

A pesquisa fundamenta-se, ainda, sobre o controle de notificações da Caixa Econômica Federal, que registra os tipos de denúncia sobre irregularidades praticadas pelos beneficiários do programa. O acesso ao banco de dados possibilitou identificar os empreendimentos nos quais mais ocorreram denúncias, verificando se há relação com a quantidade de classificados *on-line* coletados.

Por fim, outra etapa da pesquisa de campo empírica foi realizada na RMN e em Mossoró. Essa fase consistiu no mapeamento de uso e ocupação do solo dos imóveis entregues pelo PMCMV, identificando, com base em tipologias pré-definidas, o uso de cada imóvel do conjunto (projetado inicialmente como residência). O mapeamento objetivou responder às diversas questões acerca das dinâmicas socioespaciais que ocorreram e vêm ocorrendo naquelas localidades desde o surgimento dos conjuntos habitacionais. Desse modo, revela, além das mudanças de uso e da ocupação, a diversificação do espaço interno dos conjuntos, que passam a abrigar novas tipologias habitacionais, prestação de serviços, comércio e outros usos (Medeiros, 2017).

O monitoramento permitiu acompanhar o processo, analisando como os fatores de tempo, de inserção urbana e de tipologia habitacional atuam nos cenários de maior comercialização dos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1 no estado do Rio Grande do Norte.

## A comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1

A comercialização de imóveis frutos de política habitacional não ocorreu exclusivamente no PMCMV. Valladares (1978) possui uma pesquisa pioneira no Brasil sobre o contexto de comercialização de imóveis do Banco Nacional da Habitação, construídos na década de 1960. Por meio da cessão de direitos, o morador beneficiado com o imóvel passava a propriedade deste a um terceiro, que, além de pagar uma quantia no momento da compra, assumia o restante das prestações da casa.

Ainda que o PMCMV estabeleça que seu objetivo para a faixa 1 seja providenciar moradia adequada para a população de baixa renda e delimite um período em que o imóvel deve ser utilizado apenas para a moradia da família beneficiada, a realidade observada nos empreendimentos dessa faixa demonstra que isso não se efetiva. Pesquisas realizadas em diversas cidades brasileiras evidenciam imóveis destinados à venda ou aluguel durante o período de financiamento. Autores como Rufino (2015) e Nascimento et al. (2015) destacam que uma das causas da comercialização dos imóveis da faixa 1 está associada a famílias economicamente vulneráveis e que anteriormente não possuíam os custos que a

nova moradia exige. Se o formato de condomínio fechado é inviável para as famílias menos favorecidas economicamente, contraditoriamente desperta o interesse de uma população que vincula o formato de condomínio fechado à sensação de segurança (Pequeno e Rosa, 2015). Outros motivos também estão associados à venda ou locação dos imóveis, como a localização dos empreendimentos, que em muitas cidades brasileiras se encontram em periferias distantes dos trabalhos e dos acessos a serviços básicos e infraestrutura. Os conflitos sociais, os conjuntos tomados pela violência, o tamanho e as tipologias também são evidenciados como fatores que impulsionam a comercialização dos imóveis.

O estudo de caso, realizado no estado do Rio Grande do Norte, identificou que o Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1, até o ano de 2017, contemplou 11 municípios, totalizando 33 empreendimentos e 14.694 unidades habitacionais (UH) entregues, conforme o Quadro 1. Dos 16 municípios que compõem a RMN, nove receberam unidades habitacionais subsidiadas pelo programa. Parnamirim e São Gonçalo do Amarante são as cidades que receberam o maior número de UH na RMN. Fora da RMN, onde a produção habitacional se intensificou, apenas os municípios de Mossoró e Assú foram contemplados com empreendimentos da faixa 1. A tipologia vertical representa 47,8% das UH entregues pela faixa 1 no RN. Os empreendimentos mais antigos do estado foram entregues no ano de 2011. Sendo assim, todos ainda se encontravam, em 2021, no período de financiamento, compreendido em 120 meses.

Na segunda fase do PMCMV, iniciada em 2011, foi inserida nas condicionalidades do programa a proibição da venda ou aluguel dos

Quadro 1 – Empreendimentos do PMCMV – faixa 1 entregues até 2017 no RN, por município

Município	Empreendimento	Tipologia	Ano de entrega	UH	UH por município
Ceará-Mirim	Residencial Natureza	Casa	2011	1.155	1.155
Extremoz	Residencial Jardins de Extremoz I, II, III e IV	Casa	2011	790	790
Macaíba	Residencial Minha Santa Residencial Manoel Dias Residencial Campinas	Apartamento Casa Casa	2012 2013 2015	500 540 403	1.443
Monte Alegre	Residencial Esperança Residencial Novo Monte	Casa Casa	2013 2015	169 350	519
Natal	Residencial Vivendas do Planalto Residencial São Pedro Residencial Village de Prata	Apartamento Apartamento Apartamento	2014 2016 2018	896 200 896	1.992
Nísia Floresta	Residencial Clóvis Ferreira da Silva Residencial Alto da Floresta Residencial Alto do Coqueiral	Casa Casa Casa	2013 2013 2014	199 184 235	618
Parnamirim	Residencial Nelson Monteiro Residencial Waldemar Rolim Condomínio Vida Nova Residencial América I Residencial América II Residencial Terras do Engenho I Residencial Terras do Engenho II Condomínio Ilhas do Pacífico Condomínio Ilhas do Atlântico	Apartamento Apartamento Apartamento Apartamento Apartamento Apartamento Apartamento Apartamento Apartamento	2011 2011 2012 2012 2012 2013 2013 2013 2016	352 496 464 496 496 496 496 432 496	4.224
São Gonçalo do Amarante	Residencial Jomar Alecrim Residencial Dr. Ruy Pereira I, IV, V e VI Residencial Padre João Maria	Casa Apartamento Casa	2011 2016 2017	305 1.200 344	1.849
Mossoró	Residencial Mons. Américo Simonetti I e II Residencial Santa Júlia Residencial Jardim das Palmeiras Residencial Maria Odete Rosado	Casa Casa Casa Casa	2012 2016 2016 2017	803 376 410 844	2.433
Assú	Residencial Irmã Lindalva	Casa	2012	406	406
São José de Mipibu	Monte Pascoal	Casa	2015	161	161

Fonte: elaboração própria, com base em dados da CEF, 2018.

imóveis da faixa 1. A vedação à comercialização pelos beneficiários das unidades habitacionais recebidas no âmbito do PMCMV – faixa 1 é expressa nos artigos 6ºA e 7ºB da legislação que regulamenta o programa, a lei n. 11.977/2009. Essas regras também são reproduzidas nos documentos da Caixa Econômica Federal, que são assinados pelos beneficiários da faixa 1, como o Instrumento Particular de Compra e Venda e a Declaração do Beneficiário. Ao assinar este último, além de declarar outros requisitos, o beneficiário declara “ter ciência de que o imóvel ora adquirido se destina à residência do(s) adquirente(s), não podendo alugá-lo ou cedê-lo” (Brasil, 2009).

Somado à comercialização, o Instrumento Particular de Compra e Venda destaca o abandono dos imóveis entre as causas que podem fazer com que o beneficiário tenha o vencimento antecipado da dívida. O vencimento antecipado da dívida consiste na finalização do contrato antes do prazo, sendo o valor total do imóvel cobrado antecipadamente ao beneficiário, isto é, o valor do imóvel sem o subsídio concebido de até 95%. Caso o proprietário não possa quitar esse valor, o imóvel é retomado pela Caixa Econômica Federal.

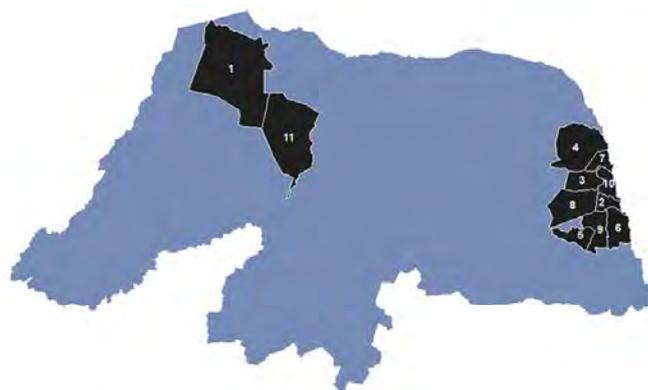
No entanto, mesmo com todas as disposições do contrato e da lei que regulamenta o programa, a comercialização figura no banco de dados de notificações da Caixa Econômica Federal, que registra vários tipos de denúncias sobre irregularidades praticadas pelos beneficiários do programa. Entre os anos de 2012 e 2018, a CEF recebeu um total de 1.757 denúncias (considerando abandono, comercialização, obras irregulares, uso comercial, etc.) no estado do Rio Grande do Norte, com destaque para Mossoró e Parnamirim, que juntas concentram 70% das denúncias (ver Tabela 1).

No processo de coleta contínua de classificados *on-line*, foram identificados 394 anúncios dos imóveis da faixa 1 do PMCMV no RN, distribuídos em oito cidades, conforme Figura 1. Em 2020, figura o maior número de casos de comercialização, com 108 anúncios (30,7%). A operação comercial de venda é a que predomina em todos os períodos analisados, representando 85,8% (338) dos anúncios do estado, contra 12,9% (51) de locação. Os dados demonstram que a tipologia mais comercializada é a de apartamentos, perfazendo 74,1% dos anúncios coletados. Quanto à distribuição espacial dos anúncios coletados, Parnamirim lidera (46,9%), seguido por Mossoró (20,3%) e Natal (19,0%). Juntos, esses municípios concentram 86,3% do total de anúncios coletados. Esses dados convergem com o banco de dados de denúncias da CEF para os casos de Mossoró e Parnamirim, como municípios que mais receberam denúncias sobre irregularidades praticadas pelos beneficiários do programa.

A inserção dos moradores na lógica mercantil pode ser observada, não apenas no ato de comercialização dos imóveis, mas também na descrição dos anúncios, na qual os anunciantes evidenciam o potencial de auferir renda diferencial com o imóvel, como o uso de imóveis de esquina para inserção de atividade comercial: “Vendo uma casa no Santa Júlia [...] ela é de esquina ótimo para ser colocado um comércio ou um ponto de água mineral” (Publicação 39, 2018) e “Vendo ou troco repasse de apartamento minha casa minha vida [...] ótimo investimento para quem quer ganhar dinheiro com aluguel” (Publicação 23, 2020). Como discutido, além de ter uma utilidade para a família que o utiliza, o imóvel possui um valor alto no mercado de bens, e esse valor de troca surge como uma oportunidade para

Tabela 1 – Número de denúncias por município do Rio Grande do Norte no período de 2012 a 2018

Município	UH do PMCMV faixa 1	Nº denúncias	% do total das denúncias	% proporcional ao nº de unidades entregues
1. Mossoró	2.433	675	38,42	27,74
2. Parnamirim	4.224	558	31,76	13,21
3. São Gonçalo do Amarante	1.849	231	13,15	12,49
4. Ceará-Mirim	1.155	95	5,41	8,22
5. Monte Alegre	519	84	4,78	16,18
6. Nísia Floresta	618	38	2,16	6,14
7. Extremoz	790	29	1,65	3,67
8. Macaíba	1.443	27	1,54	1,87
9. São José do Mipibu	161	17	0,97	10,55
10. Natal	1.096	2	0,11	0,18
11. Assú	406	1	0,06	0,24
Total geral	14.694	1.757	100,00	–



Fonte: elaboração própria com base no banco de dados de denúncias da Caixa Econômica Federal, 2019.

Figura 1 – Distribuição espacial dos anúncios coletados no Rio Grande do Norte – 2016-2020



Fonte: elaboração própria, em 2021.

a realização de outras necessidades, como é o caso da aquisição de um carro. Nos anúncios coletados, foram identificados proprietários que declararam aceitar carro como meio de pagamento pelo imóvel. Em alguns casos, a procura pelo carro foi relatada para a utilização como ferramenta de trabalho.

A comercialização irregular dos imóveis é realizada mediante meios informais de negociação, segundo os quais a operação é efetuada sem a anuência do órgão financiador, com um “contrato de gaveta”. Trata-se de um contrato de cessão de direitos que não atua como instrumento de propriedade direta, mas pode ser prova de posse numa ação de usucapião (Ruzyk e Frank, 2011). Além disso, mesmo sendo um contrato informal, o fato de muitas transações imobiliárias periféricas não serem legais ou reconhecidas oficialmente nada retira o seu caráter capitalista (Santos, 1980). Isso reflete a discussão de Abramo (2007): se o mercado informal não pode ser amparado pelas leis, ele

cria as suas próprias instituições reguladoras. Para o autor, o mercado informal teria, assim, suas instituições informais, que garantiriam o funcionamento do mercado (ibid.).

Sobre os agentes que publicam na plataforma de anúncios *on-line*, observou-se que são os próprios proprietários das unidades habitacionais — sendo identificado somente um anúncio publicado por imobiliária. Durante a pesquisa de campo realizada em cada empreendimento, foi possível identificar, ainda, a divulgação da comercialização por meio de placas de venda na fachada dos imóveis. Contudo, essas placas não estavam associadas a nenhuma imobiliária ou corretor imobiliário específico. Assim, os beneficiários têm adotado estratégias de comercialização baseadas em uma combinação de métodos de divulgação virtuais e presenciais. Destaca-se a possibilidade de aumento de acessos de futuros proprietários e inquilinos que a utilização de plataformas *on-line* pode proporcionar.

Figura 2 – Anúncio de apartamento à venda do PMCMV



Figura 3 – Detalhe de anúncio de apartamento à venda



Fonte: Grupo de pesquisa Estúdio Conceito, em 2018

Há uma preocupação de que, com a comercialização dos imóveis da faixa 1, ocorra um desvio na finalidade social do programa. Questiona-se sobre a origem da população que vai se instalando nesses empreendimentos, se pertencem à mesma faixa de renda da população beneficiária ou se há uma apropriação desses empreendimentos por classes de maior poder aquisitivo. Conforme verificado no levantamento de ambas as escalas espaciais analisadas, o fato de os anúncios serem publicados apenas por proprietários dos imóveis e não por agentes imobiliários formais, somado ao fato de as transações serem efetivadas por meio de contrato de gaveta, indica que não há a operacionalização do processo de comercialização pelo mercado imobiliário formal. Mas quais fatores têm feito com que o sonho da casa própria seja suprimido, fazendo com que os beneficiários se desfaçam de seus imóveis? Esses fatores exercem o mesmo peso em todas as localidades?

Segundo Rufino (2015), analisando os resultados do PMCMV em seis estados, a comercialização dos imóveis ainda no período de financiamento está associada, sobretudo, a famílias que apresentam maior vulnerabilidade econômica. Para algumas famílias, o acesso à moradia formal e adequada por meio da propriedade do imóvel pode deixar de representar a realização de um sonho e passar a representar um impasse. A nova moradia vem acompanhada de despesas, como a de serviços urbanos, aos quais, na moradia anterior, na maioria das vezes, eram acessados de maneira irregular, como água, energia, gás (ibid.). Traz consigo, ainda, novas despesas que não faziam parte da vida da maioria das famílias, como a parcela do financiamento do imóvel recebido e taxas de condomínio, nos casos em que são cobradas. Assim, para Rolnik et al. (2015, p. 415), as práticas de comercialização podem ser traduzidas como reflexo do modelo de propriedade privada adotado pelo programa, assim

como da visão equivocada de que somente o acesso à habitação formal, desarticulada de uma rede de proteção social, é suficiente para a efetivação do direito à moradia.

Pequeno e Rosa (2015) constatam que os imóveis do programa em Fortaleza/CE também têm sido alvo de transações de vendas e aluguéis. Para os autores, a má localização dos empreendimentos, distante dos locais de trabalho, figura como a principal motivação dessa comercialização. A má inserção dos conjuntos habitacionais, ao contribuir para o aumento das despesas com transporte, é inserida na “cesta” de despesas dos beneficiários da faixa 1. Fernandes (2019) avaliou todos os custos que envolvem esse novo modelo de moradia para os beneficiários do PMCMV em um empreendimento da RMN, fazendo o comparativo da renda das famílias com as despesas existentes. Assim, o cenário de urbanização precária – com ausência de serviços, comércios e ofertas de trabalhos – no qual os empreendimentos habitacionais se inserem dificulta a permanência das famílias mais vulneráveis na nova moradia, tanto em relação ao tempo gasto, sobretudo nos deslocamentos casa-trabalho, como também no aumento das despesas com transporte. Não foram exploradas, nesta pesquisa, as implicações diretas dos apartamentos-condomínios, configurando uma relevante agenda de pesquisa.

A informalidade, a ilegalidade e a irregularidade nas formas de habitar estão presentes principalmente nas grandes metrópoles brasileiras, atingindo de modo especial a população de menor poder aquisitivo, que, por não conseguir acessar o solo e/ou a moradia, pelas vias do mercado formal de habitação, veem nesses arranjos a única opção de acesso. Embora se concentre na população mais pobre, o acesso

ilegal/informal à terra e à moradia incide, ainda, em outros segmentos da população, não se restringindo apenas aos pobres. Smolka (2003) afirma que as taxas de ilegalidade são mais altas do que as taxas de pobreza, demonstrando que a pobreza urbana não é suficiente para explicar a informalidade em sua totalidade, pois o ilegal e o informal vão além dos assentamentos informais. Há vários níveis de ilegalidade e de diversidade da irregularidade.

Considerando a ilegalidade edilícia e urbanística, Maricato (1995) afirma que “o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras, se considerarmos as legislações de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento do solo e edificação” (p. 9). Segundo Fernandes (2007), essa taxa varia entre 40% e 80% em relação à população urbana das grandes cidades brasileiras, tornando a ilegalidade nas formas de produção do espaço urbano mais a regra do que a exceção. Assim, tanto para a população atendida pelo PMCMV – que, ao repassar os imóveis recebidos, pode ter como resultado o seu retorno ao lugar de habitação inadequado –, como para aqueles que não foram contemplados pelo programa e irão acessar esses imóveis de forma irregular, estar na formalidade ou na informalidade não figura como fator decisivo, em razão das condições de que a ilegalidade/irregularidade é permissível no espaço urbano brasileiro. Dessa maneira, a irregularidade não inibe os que comercializam nem os que compram esses imóveis.

O estudo do mercado informal dos imóveis do PMCMV – faixa 1 constitui-se numa importante ferramenta para o entendimento das formas de acesso à moradia e permite um significativo entendimento do processo

de produção e reprodução das informalidades habitacionais nos espaços intraurbanos e no âmbito da população de baixo rendimento. Contribui, ainda, para a compreensão das distorções entre desenho e implementação de políticas habitacionais (Lotta, 2019).

No tópico seguinte, serão analisadas as negociações irregulares/informais dos imóveis do PMCMV – faixa 1 nas cidades do Rio Grande do Norte com maior número de transações comerciais, notadamente Parnamirim, Natal e São Gonçalo do Amarante, que compõem a RMN, e Mossoró, buscando explorar os cenários em que essas comercializações ocorrem.

## Os cenários de maior número de comercialização

No Rio Grande do Norte, 11 municípios foram contemplados com a construção de unidades habitacionais do PMCMV – faixa 1. Todos os municípios possuem notificações no banco de dados da CEF, sendo os municípios de Mossoró e Parnamirim os que mais contêm denúncias, 38,42% e 31,76% respectivamente. Na coleta *on-line* de publicações, oito municípios

apresentaram comercializações desses imóveis, sendo novamente liderados em número absoluto por Mossoró (20,30%) e Parnamirim (46,95%), seguidos por Natal (19,04%) e São Gonçalo do Amarante (5,84%).

A análise das características da produção do PMCMV nas municipalidades analisadas permite situá-la em relação às dinâmicas gerais de produção no País. A proporção nacional de unidades entregues no faixa 1, na modalidade do FAR, em relação ao déficit habitacional no âmbito da população de zero a três salários-mínimos (SM), foi de 23,7% (Fundação João Pinheiro, 2019). Essa proporção demonstra-se menor do que as apresentadas pelos municípios em questão. As UH entregues pelo faixa 1 até o ano de 2017<sup>1</sup> representam a superação de 99% do déficit habitacional de São Gonçalo do Amarante, município, entre os analisados, com a menor renda média domiciliar per capita (IBGE, 2010). Em Parnamirim, essa taxa foi de 77,7%, e em Mossoró, 42,3%. Somente a capital, Natal, apresentou uma proporção menor do que a taxa nacional, na qual as UH entregues pelo programa até o ano de 2017 equivalem a apenas 9,5% do déficit da capital (Quadro 2).

Quadro 2 – Características da produção do PMCMV (modalidade FAR) em Natal, Mossoró, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante

Município	População (2010)	Renda média domiciliar per capita	UH entregues (2017)	Proporção UH por déficit habitacional (0-3 SM)
Natal	803.739	921,29	1.992	9,5%
Mossoró	259.815	590,33	2.433	42,3%
Parnamirim	202.456	833,82	4.224	77,7%
São Gonçalo do Amarante	87.668	359,96	1.849	99,0%

Fonte: elaboração própria, em 2022, a partir de SisHab (2021), IBGE (2010) e Fundação João Pinheiro (2010).

Na RMN, a pesquisa demonstra que os municípios que mais apresentam anúncios possuem, em sua maioria, a tipologia de habitação vertical e a localização em inserções urbanas menos privilegiadas da cidade, com precariedade de acesso a serviços e a infraestruturas urbanas básicas. No município de Mossoró, a tipologia não é uma variável condicionante, uma vez que todas as unidades habitacionais entregues foram casas. No entanto, a localização distante e precária é um fator destacado nos empreendimentos que apresentam maiores índices de comercialização, assim como a idade (tempo de construção) do conjunto habitacional, ou seja, em empreendimentos mais recentes, o número de imóveis colocados para venda e/ou locação é maior do que nos mais antigos.

## Comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1 na RMN

A RMN recebeu 11.855 UH do PMCMV, perfazendo 80,6% da produção habitacional no estado. Destas, 36% localizam-se em Parnamirim, 16% em São Gonçalo do Amarante e 9% na capital, Natal. Foram coletados, no total, 283 anúncios nesses municípios, o que representa 71,8% do total de anúncios referentes ao RN (ver Quadro 3). Parnamirim é o município que mais possui anúncios. A plataforma mais utilizada para divulgação dos classificados nesses municípios foi o *website* da OLX (72% dos anúncios).

Em Parnamirim, todos os empreendimentos tiveram anúncios publicados. Os residenciais Terras do Engenho I e II concentram o

Quadro 3 – Anúncios de Parnamirim, Natal e São Gonçalo do Amarante por empreendimento – 2016-2020

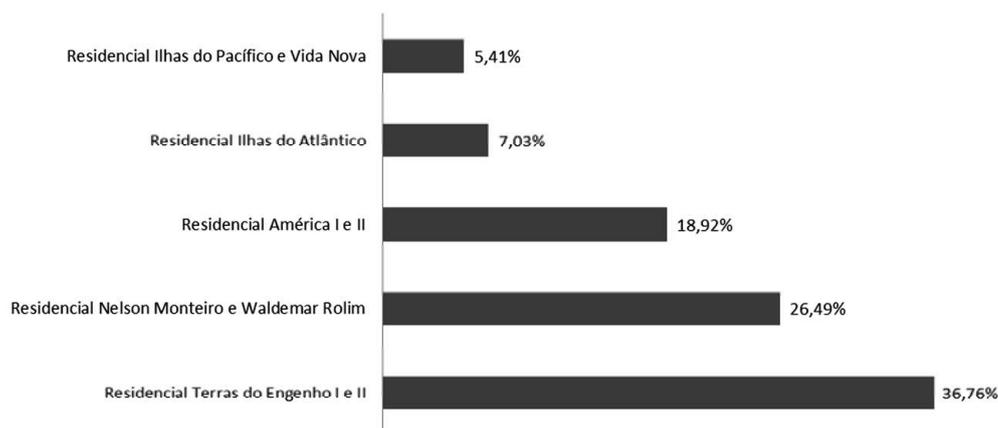
Município	Empreendimento	Tipologia	Nº de anúncios	Anúncio por município
Parnamirim	Residencial Terras do Engenho I e II	Apartamento	68	185
	Residencial Nelson Monteiro e Waldemar Rolim	Apartamento	49	
	Residencial América I e II	Apartamento	35	
	Residencial Ilhas do Atlântico	Apartamento	13	
	Residencial Ilhas do Pacífico e Vida Nova	Apartamento	10	
	Não identificado	Apartamento	10	
Natal	Residencial Vivendas do Planalto	Apartamento	64	75
	Residencial Village de Prata	Apartamento	11	
São Gonçalo do Amarante	Residencial Ruy Pereira I, IV, V e VI	Apartamento	18	23
	Residencial Padre João Maria	Casa	3	
	Residencial Jomar Alecrim	Casa	2	

Fonte: elaboração própria, em 2020.

maior número de anúncios coletados, com um total de 36,7% dos anúncios do município (ver Gráfico 1). Em segundo lugar, estão os residenciais Nelson Monteiro e Waldemar Rolim, com 26,5%, seguidos pelos residenciais América I e II, com 18,9%. Os residenciais Terras do Engenho I e II e os residenciais América I e II são os que se situam mais distantes e desconectados da malha urbana, apresentando baixa conectividade com outros bairros (Rodrigues, 2018). Por sua vez, os residenciais Nelson Monteiro e Waldemar Rolim estão inseridos numa área de valorização imobiliária, com malha viária consolidada, próximos ao centro da cidade e com uma boa conectividade com outros bairros, apresentando infraestrutura e serviços mínimos em seu entorno.

Em Natal, 85,3% dos anúncios são referentes ao residencial Vivendas do Planalto, localizado no bairro do Planalto. Das 896 unidades habitacionais desse empreendimento, 448 foram destinadas às famílias que residiam nos assentamentos denominados 8 de Outubro, Monte Celeste e Anatólia. O residencial está inserido em uma área de baixo adensamento, com grandes vazios urbanos em seu entorno, o que, em conjunto com um sistema viário ainda em desenvolvimento, dificulta a conectividade com as demais áreas da cidade (ibid.). Além desse empreendimento, o programa entregou em Natal, em 2017, o residencial São Pedro, no bairro da Ribeira, um dos mais antigos e consolidados do município. Esse empreendimento foi destinado ao reassentamento de famílias

Gráfico 1 – Anúncios on-line dos empreendimentos de Parnamirim



Fonte: elaboração própria, em 2020.

que residiam na favela do Maruim, localizada no mesmo bairro. A implantação do residencial ocorreu em uma localização que dispunha de boa provisão de infraestrutura, em áreas adensadas e consolidadas. No ano de 2018, foram entregues as unidades do residencial Village de Prata, o qual possui 11 anúncios de comercialização, o que representa 14,7% do que foi coletado para Natal.

Em São Gonçalo do Amarante, todos os empreendimentos tiveram anúncios publicados. O residencial Ruy Pereira apresenta o maior número de anúncios coletados no município (78,3%), seguido pelo residencial Padre João Maria, entregue em 2017. O residencial Jomar Alecrim, juntamente com o Ruy Pereira, tem forte dependência de deslocamento ao centro, para o acesso a equipamentos, comércio e serviços cotidianos. Ambos os empreendimentos compartilham a mesma rede de malha viária, de infraestrutura precária, baixa conectividade com outros bairros e baixa atratividade para deslocamentos não motorizados (ibid.).

Os dados indicam que a *tipologia habitacional* e a *localização* são os fatores que possuem maior relação para as transações de venda e aluguel na Região Metropolitana de Natal. Os empreendimentos com maior número de anúncios são os de apartamentos. O caso de São Gonçalo do Amarante, por meio dos residenciais Jomar Alecrim e Ruy Pereira, demonstra que, mesmo havendo empreendimentos de ambas as tipologias – horizontal e vertical – e com características semelhantes entre si no que diz respeito à localização,

com baixa conectividade com outros bairros (Rodrigues, 2018), os residenciais de apartamentos são os mais frequentes nos anúncios. Evidencia-se, assim, a inadequação da tipologia ao perfil da população beneficiária. Essa característica pode ser observada por meio de anúncios encontrados em classificados nos quais o beneficiário deseja a troca do apartamento recebido pelo programa por uma casa: “Troco apartamento por uma casa [...] Motivo da troca meu esposo trabalha com mercenária” (Publicação 131, 2020).

A má *localização* demonstrou influência na disposição dos imóveis no mercado. A exceção são os residenciais Waldemar Rolim e Nelson Monteiro, que estão localizados entre as melhores inserções urbanas da RMN. Outros empreendimentos que também apresentam localizações privilegiadas, como os condomínios Ilhas do Pacífico e Vida Nova, que estão inseridos em um bairro intensamente adensado e com conectividade satisfatória com o restante da cidade de Parnamirim (ibid.), não aparecem com a mesma frequência nos anúncios publicados como o Waldemar Rolim e Nelson Monteiro, localizados na mesma cidade.

O *tempo* não aparece como fator determinante, pois, desde os empreendimentos mais antigos, como os residenciais Waldemar Rolim e Nelson Monteiro, em Parnamirim, entregues no ano de 2011, até os mais recentes, como o Residencial Ruy Pereira, em São Gonçalo do Amarante, entregue em 2016, e, em Natal, o Residencial Village de Prata, entregue em 2018, apresentam números significativos de anúncios de comercialização.

## Comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1 em Mossoró

O município de Mossoró recebeu 2.433 UH do PMCMV e figura, assim, como o terceiro município com o maior número de UH entregues, ficando atrás apenas de Parnamirim e da capital. Todas as UH construídas em Mossoró são de tipologia horizontal. No monitoramento de comercialização, foram coletados 80 anúncios no município, o que representa 20,3% do total referente ao RN (ver Tabela 2). Destes, 84% são referentes à operação de venda. Diferentemente do que ocorre na RMN, a plataforma mais utilizada para divulgação dos classificados on-line é o Facebook Marketplace (97,5% dos anúncios).

Em Mossoró, todos os empreendimentos tiveram anúncios publicados. O residencial Maria Odete Rosado concentra 58% dos anúncios coletados no município. Em segundo lugar, está o residencial Jardim das Palmeiras, que foi destinado à remoção de famílias que residiam na favela do Tranquilim. Ambos os empreendimentos são os mais novos no município,

entregues, respectivamente, nos anos de 2017 e 2016. Além disso, são os que se situam mais distantes e desconectados da malha urbana, com algumas unidades do Maria Odete inseridas no perímetro rural.

Os residenciais Américo Simonetti I e II e o residencial Santa Júlia, entregues em 2012 e 2015, encontram-se inseridos na malha urbana do município. Ambos os empreendimentos se localizam próximos dos conjuntos habitacionais construídos pela Cohab/RN, o Conjunto Abolição, construído em quatro etapas (I, II, III e IV), entre os anos de 1977 e 1983, e o Santa Delmira, inaugurado em 1980. As áreas em que os conjuntos da Cohab estão inseridos exercem atualmente uma grande centralidade no município. Segundo Beserra (2017), essa localização em áreas adjacentes aos conjuntos da Cohab torna menos hostil o acesso dos moradores do Américo Simonetti e do Santa Júlia a alguns serviços, além de atrair, sem tantas dificuldades, equipamentos e infraestruturas. Como no caso do Américo Simonetti, onde, em virtude da existência dos conjuntos Abolição III e IV, ruas foram criadas e ligadas àquele residencial (Beserra, 2017). O Américo Simonetti apresentou o maior valor máximo anunciado

Tabela 2 – Anúncios de Mossoró por empreendimento

Município	Empreendimento	Tipologia	Ano de entrega	Nº de anúncios	Total
Mossoró	Res. Maria Odete Rosado	Casa	2017	46	80
	Res. Jardim das Palmeiras	Casa	2016	17	
	Res. Américo Simonetti I e II	Casa	2012	10	
	Res. Santa Júlia	Casa	2015	7	

Fonte: elaboração própria, em 2020.

de imóveis da faixa 1 no estado e o maior valor médio, R\$90.000,00 e R\$65.000,00 respectivamente. O residencial Santa Júlia apresentou valores superiores aos anunciados nos empreendimentos Jardim das Palmeiras e no Maria Odete Rosado (Tabela 3), o que demonstra maior incorporação de valor de troca com a consolidação dos residenciais, notadamente o Américo Simonetti e o Santa Júlia.

O PMCMV estabelece um teto por unidade construída – que, na fase 1, do programa variava entre R\$46.000,00 e R\$52.000,00 e, na fase 2, ficava entre R\$70.000,00 e R\$76.000,00 (Amore, 2015). Contudo, é importante ressaltar que, mesmo que no contrato firmado entre o banco financiador e o beneficiário o imóvel possua o valor próximo ao teto estabelecido, o subsídio do governo podia compor até 95% da dívida, o que resulta em um encargo bem menor para o beneficiário. Com isso, a venda dos imóveis, mesmo numa situação em que este esteja abaixo do valor do contrato de alienação fiduciária, pode auferir ganhos ao proprietário, quando realizado sem a anuidade do banco financiador.

Destaca-se que a maioria dos anúncios coletados do Américo Simonetti são dos anos de 2015, 2016 e 2017. Em 2019 e 2020, apenas um anúncio foi coletado em cada ano. Em 2013, no MPF-RN — órgão que também recebe queixas sobre as práticas de comercialização irregulares —, havia ao menos quatro procedimentos de apuração de denúncias em curso; um deles referente ao residencial Américo Simonetti (Lucena, 2019). Evidencia que, embora apareça com menos frequência nos anúncios atuais, no passado o residencial também foi alvo de operações comerciais.

Observa-se, assim, uma tendência na comercialização dos imóveis em Mossoró. O maior número de transações comerciais ocorre após os primeiros anos de ocupação do conjunto. Depois dos primeiros anos, com a consolidação da área em que o residencial está inserido, a comercialização tende a diminuir. A exemplo disso, os empreendimentos Maria Odete e Jardim das Palmeiras, que são os mais novos, concentram o maior número de anúncios, enquanto o Américo Simonetti e o Santa Júlia, mais antigos, apresentam um pequeno

Tabela 3 – Valores anunciados dos empreendimentos PMCMV – faixa 1 de Mossoró

Empreendimento	Valor mínimo – R\$	Valor máximo – R\$	Valor médio – R\$
Américo Simonetti	50.000,00	90.000,00	65.000,00
Jardim das Palmeiras	12.000,00	33.000,00	19.444,44
Maria Odete	7.000,00	30.000,00	11.780,77
Santa Júlia	23.000,00	43.000,00	32.250,00
Total geral	7.000,00	90.000,00	19.173,81

Fonte: elaboração própria, em 2020.

número de classificados, principalmente anúncios recentes. Desse modo, o tempo mostrou-se um fator importante nos procedimentos de comercialização em Mossoró.

A constatação de que com a consolidação da área em que o residencial está inserido a comercialização vai diminuindo evidencia ainda o peso do fator da localização nas transações. Isso pode ser observado no mapeamento de uso e ocupação do solo nos imóveis dos conjuntos (Figuras 4, 5, 6 e 7), em que os residenciais

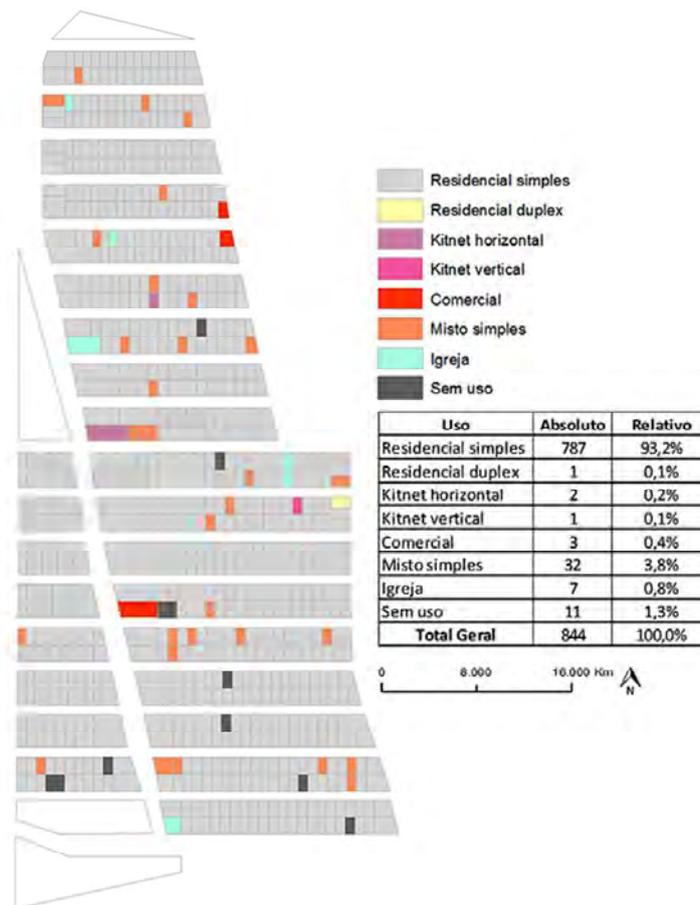
mais desconectados da malha urbana consolidada — Jardim das Palmeiras e Maria Odeite Rosado — apresentam o maior número de mudanças de uso. Nesses conjuntos, que são os mais novos entregues pelo programa, as transformações no uso do solo surgem como produto da demanda por serviços e comércio na localidade. O percentual de unidades habitacionais sem uso nesses empreendimentos, isto é, abandonadas, sinaliza a possibilidade de comercialização pelos proprietários.

Figura 4 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Jardim das Palmeiras



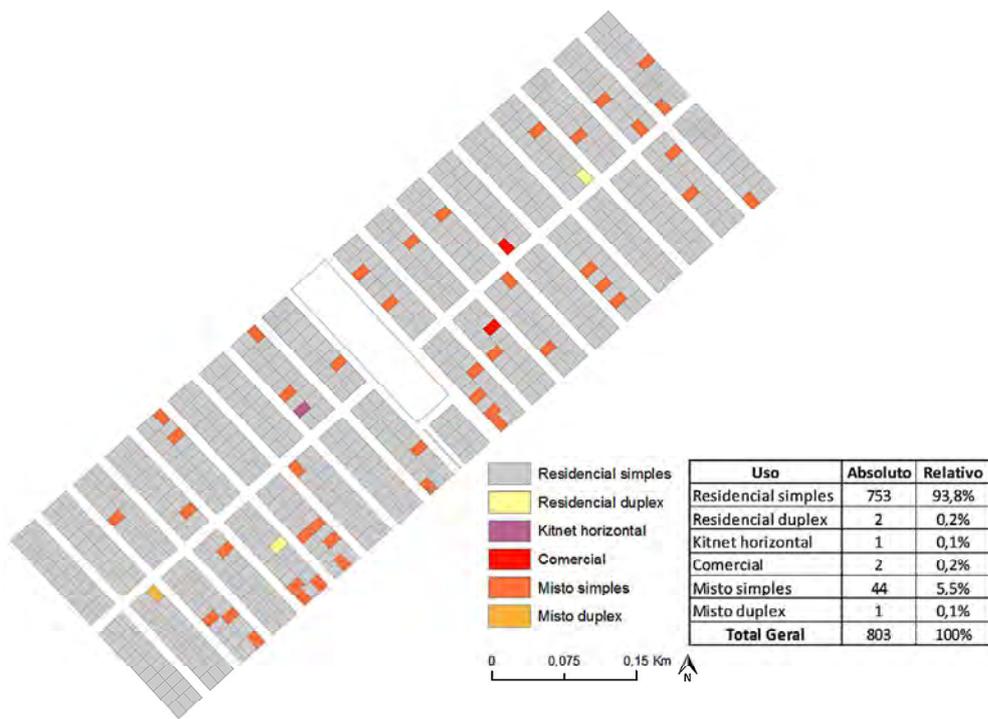
Fonte: Grupo de pesquisa Estúdio Conceito, em 2020.

Figura 5 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Maria Odete Rosado



Fonte: Grupo de pesquisa Estúdio Conceito, em 2020.

Figura 6 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Américo Simonetti



Fonte: Grupo de pesquisa Estúdio Conceito, em 2020.

Figura 7 – Mapeamento de uso e ocupação do solo do empreendimento Santa Júlia



Fonte: Grupo de pesquisa Estúdio Conceito, em 2020.

Destacam-se os anúncios do Jardim das Palmeiras, assim como os do Vivendas do Planalto em Natal. Ambos os casos podem ser traduzidos como resultado da remoção de favela com um processo de desterritorialização. Ao remover a população para um espaço distante do que habitava anteriormente, e com infraestrutura precária, há uma perda de dinâmicas sociais e econômicas da população com o território em que são desenvolvidas as relações de trabalho, moradia e lazer (Haesbaert, 2005). Assim, a perda de vínculos territoriais e da rede de solidariedade ou externalidade comunitária (Abramo, 2007) existentes nesses assentamentos pode atuar como elemento impulsionador para que o proprietário se desfaça do seu imóvel.

Diferentemente do caso dos municípios da RMN, o fator tipologia não aparece nas variáveis condicionantes no cenário de comercialização dos imóveis em Mossoró, pois todas as unidades dos conjuntos analisados são de tipologia horizontal. O caso de Mossoró é importante, desse modo, para demonstrar como o mercado imobiliário informal do PMCMV se comporta quando o cenário disponível é apenas de casas, sem a presença de imóveis de tipologia vertical.

## Conclusões

Esta pesquisa evidenciou o peso que as variáveis tipologia, localização e tempo exercem sobre os cenários de comercialização dos imóveis. Olhando para o universo da RMN, a tipologia habitacional de apartamento demonstrou possuir influência no cenário de venda dos imóveis. A má localização, característica que é o principal alvo de críticas do PMCMV – faixa 1,

figurou como fator impulsionador da comercialização, tanto nos municípios da RMN como em Mossoró. A exceção são os residenciais Nelson Monteiro e Waldemar Rolim, localizados em Parnamirim. Pode-se inferir que, nesses empreendimentos, a localização não atua como uma variável negativa, mas sim como uma oportunidade, em virtude de estarem inseridos em áreas privilegiadas e de valorização imobiliária. Nos imóveis ofertados pelo programa em Mossoró, onde as práticas comerciais se concentram nos empreendimentos mais jovens, o tempo mostrou-se um elemento de peso. Esse fato não foi observado nos casos analisados na RMN.

O processo de desterritorialização demonstrou ser uma variável importante, entre os empreendimentos destinados a reassentamentos (Vivendas do Planalto, em Natal, e Jardim das Palmeiras, em Mossoró); aqueles construídos mais distantes do tecido urbano e com infraestrutura precária possuem mais anúncios. Quando o assentamento é removido sem um processo de desterritorialização, como no caso do residencial São Pedro, na cidade de Natal, ele não aparece nos anúncios. Outros fatores podem vir a interferir ainda para que o beneficiário se desfaça de seu imóvel. Em conversas informais, os moradores informam que os vizinhos venderam por questões relacionadas a violência e estigma presentes em alguns conjuntos; ao conflito entre moradores de distintas faixas de rendas, escolaridade e ocupação (uma diversidade que inclui catadores, professores, policiais, diaristas, etc.); aos novos arranjos familiares, como casos de divórcio; e até mesmo à própria oportunidade da venda de um bem de alto valor para atender a outras necessidades, como a compra de um carro e/ou moto.

Analisando a dinâmica desse mercado informal, a operação comercial de venda destacou-se como predominante em todos os residenciais analisados. A divulgação das ofertas imobiliárias ocorre principalmente com a publicação de anúncios em plataformas *on-line*, como a OLX e o Facebook Marketplace. A utilização de métodos de divulgação *on-line* possibilita a ampliação de acessos para além da escala intraconjunto e das relações de confiança-lealdade, isto é, o fato de o imóvel pertencer a um amigo ou parente — apresentado por Abramo (2007) como o principal mecanismo utilizado nas comercializações informais de imóveis.

O subsídio de até 95%, vinculado aos dez anos de permanência, resulta em uma fixação forçada nos empreendimentos, desconsiderando a realidade de cada família e a possibilidade de mudança na dinâmica da vida dos indivíduos e, conseqüentemente, das necessidades familiares. Esse processo fomenta o surgimento de um mercado imobiliário informal em áreas produzidas pelo Estado. O crescimento da informalidade habitacional é um fenômeno que se observa em grande parte das cidades brasileiras de médio e grande porte. Embora consista em um dos principais meios de acesso à moradia para a população de baixa renda, a produção e reprodução da informalidade não é um processo associado apenas à pobreza (Smolka, 2003). A maioria dos estudos relativos ao desenvolvimento e funcionamento do mercado imobiliário informal analisou a dinâmica desse mercado apenas em assentamentos informais. Poucas análises exploram o mercado imobiliário informal em áreas formais, sobretudo no âmbito de uma política de habitação estatal, como a presente pesquisa realiza. Pouco se sabe sobre o fenômeno da informalização do formal.

O movimento de saída dos beneficiários e de entrada de novos moradores pode indicar falhas e desafios da política habitacional direcionada à população de baixa renda. Para a análise territorial e urbana, a venda e o aluguel denotam os processos urbanos a que essas práticas comerciais estão associadas, como a valorização da área em que os empreendimentos estão inseridos ou a desvalorização ligada à expansão urbana precária.

Ao não absorver as diversas necessidades habitacionais da população beneficiária e exigir a permanência das famílias nos imóveis por no mínimo dez anos, o desenho institucional do programa acaba contribuindo indiretamente para a reprodução da informalidade habitacional no âmbito da população de baixo rendimento. Essa reprodução da informalidade habitacional se dá tanto no contexto da transação imobiliária, isto é, no acesso à moradia, que ocorre de maneira informal, como na possibilidade de as famílias que estão saindo dos imóveis retornarem para condições de habitação inadequadas e até mesmo informais/irregulares. Questiona-se, assim, a efetividade do programa na diminuição do déficit habitacional da população de baixa renda.

Ao fim dos 10 anos de financiamento dos imóveis, novos cenários de comercialização irão surgir. Durante o período de financiamento, a comercialização é um assunto velado e, quando se chega aos conjuntos, encontra-se apenas o inquilino ou o novo proprietário. Nessas circunstâncias, é possível explorar apenas o cenário em que ocorrem. Passados os 10 anos, será menos difícil entrevistar os beneficiários que comercializaram seus imóveis, a fim de compreender outros motivos não listados nesta pesquisa.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-0712-6135>**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais  
x.saramedeiros@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-3328-1606>**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas, Programa de  
Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais  
carinabmchaves@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-3517-7127>**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas, Programa de  
Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais  
maarianaff@gmail.com

## Nota de agradecimento

Este artigo é fruto de pesquisa com financiamento do CNPq, Chamada MCTIC/CNPq n. 28/2018, processo 424447/2018-5, de Produtividade em Pesquisa - PQ-2 e foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil. Código de financiamento 001.

## Nota

(1) Período que compreende o recorte temporal do estudo realizado na presente pesquisa.

## Referências

- ABRAMO, P. (2007). A Cidade Com-fusa. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- AMORE, C. S. (2015). “Minha Casa Minha Vida para iniciantes”. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). *Minha casa... e a cidade: avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- ANDRADE, L.; AZEVEDO, S. (1982). *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação*. Rio de Janeiro, SciELO.
- ARANTES, P.; FIX, M. (2009). *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>. Acesso em: 3 set 2021.
- ARRETCHE, M. T. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, pp. 111-141.
- AZEVEDO, S. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, pp. 107-119.
- BARLOW, J.; DUNCAN, S. (1988). The use and abuse of housing tenure. *Housing Studies*, v. 3, n. 4, pp. 219-231.
- BESERRA, F. (2017). *Diferenciação do espaço e transformações urbanas: expansão da indústria da construção em Mossoró (RN)*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará.
- BOLAFFI, G. (1982). “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”. In: MARICATO, E. A *produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- BONDUKI, N. G. (1994). Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. xxix, n. 127, pp. 711-732.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade
- BRASIL (2009). Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 2-2.
- CARDOSO, A. (2003). Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro, n. 95, pp. 6-17.
- CARDOSO, A.; JAENISCH, S.; ARAGÃO, T. (2017). *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CEF – Caixa Econômica Federal (2018). *Banco de dados dos empreendimentos do PMCMV faixa 1*. Rio Grande do Norte, Gerência Executiva de Habitação.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Banco de dados de controle de notificações*. Rio Grande do Norte, Gerência Executiva de Habitação.

- CHAVES, C. (2019). *Quanto vale a minha casa? A comercialização dos imóveis faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal*. Dissertação de mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- COBOS, E. P. (1987). *Capital, estado y vivienda en América Latina*. México, Fontamara.
- FERNANDES, A. (2019). *Como fecha esta conta? O caso do Residencial Village de Prata, PMCMV Faixa 1*. Trabalho de Conclusão de Curso. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- FERNANDES, E. (2007). "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil". In: FERNANDES, E. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília, Ministério das Cidades.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2010). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73954>>. Acesso em: 13 abr 2022.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Déficit habitacional no Brasil*. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 13 abr 2022.
- HAESBAERT, R. (2005). Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. *Anais...* São Paulo, pp. 6774-6792.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo Demográfico*.
- LOTTA, G. (2019). "Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde". In: PIRES, R. R. C. (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, Ipea.
- LUCENA, R. (2019). *Imóveis são alugados e até vendidos*. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/imoveis-sao-alugados-e-ate-vendidos/271524>. Acesso em: 9 set 2019.
- MARICATO, E. (1979). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- \_\_\_\_\_. (1983). *Indústria da construção e política habitacional*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.
- MEDEIROS, S. R. F. Q. (2004). Moradia x ordem social. *Sociedade e Território*. Natal, v. 16, n. 1/2, pp. 7-20.
- \_\_\_\_\_. (2017). "É periferia?: reflexões sobre a localização dos empreendimentos do MCMV na Região Metropolitana de Natal/RN". In: MARQUES T. S. et al. (orgs.). *As dimensões e a responsabilidade social da geografia*. Porto, Associação Portuguesa de Geógrafos.
- NASCIMENTO, D. M. et al. (2015). "Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na região metropolitana de Belo Horizonte". In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- PEQUENO, R.; ROSA, S. V. (2015). "Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza". In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- RIBEIRO, L. C. de Q. (1996). *Dos cortiços aos condomínios de luxo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- RITTER, C.; GONSALES, C. H. C. (2018). BNH e o festival da casa própria. *PIXO-Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*, v. 2, n. 4, pp. 72-89.
- RODRIGUES, D. (2018). *Casa nova, vida nova? Mobilidade urbana nos empreendimentos minha casa minha vida (faixa 1) na região metropolitana de Natal*. Dissertação de mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- ROLNIK, R. et al. (2015). "Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo". In: AMORE, C. S.; SHIMBO. L. Z.; RUFINO. M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RUFINO, M. B. C. (2015). "Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos". In: AMORE, C. S.; SHIMBO. L. Z.; RUFINO. M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RUZYK, C. E. P.; FRANK, F. (2011). Revisitando os direitos reais a partir de sua interface com o direito obrigacional: a importância da relatividade entre os planos real e obrigacional nas relações privadas. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, v. 32, n. 63, pp. 133-158.
- SANTOS, C. N. F. dos (1980). "Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SISHAB – Sistema de Gerenciamento da Habitação (2021). *Dados de contratação do programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em: 13 abr 2022.
- SMOLKA, M. O. (2003). "Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução". In: ACSELRAD, H. (org.). *Planejamento e território, ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro, DP&A.
- VALENÇA, M. M. (2001). *Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo, Terceira Margem.
- \_\_\_\_\_ (2003). Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, n. 9, pp. 165-171.
- VALLADARES, L. P. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.

Texto recebido em 11/out/2021  
Texto aprovado em 20/mar/2022



# A dream for sale: the commercialization of houses from the Minha Casa Minha Vida Program – range 1

Um sonho à venda: a comercialização dos imóveis do PMCMV – faixa 1

Sara Raquel Fernandes O. Medeiros [I]  
Carina Chaves [II]  
Mariana Fernandes Freitas [III]

## Abstract

Historically, in Brazil, the government's actions regarding the housing agenda have been based on the home ownership ideology, opening up a possibility, even though irregular, for commercialization. This article analyzes the context of the sale of houses from the Minha Casa Minha Vida Program – range 1 (2009 to 2020). The methodological procedures include monitoring of advertisements, access to the notification control database of the federal bank Caixa Econômica Federal, and land use mapping of housing units. This research's contribution is that it analyzes those processes in different analytical scales – federation unit (state of Rio Grande do Norte), metropolitan region of Natal, and medium-sized city (Mossoró) – with the same methodological approach.

**Keywords:** housing policy; commercialization; Minha Casa Minha Vida Program; home ownership ideology; Rio Grande do Norte.

## Resumo

*No Brasil, historicamente as ações do poder público na agenda da habitação mobilizam-se a partir da ideologia da casa própria, abrindo a possibilidade, mesmo que irregular, de comercialização. Este artigo analisa o cenário de comercialização dos imóveis do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa 1 (2009 a 2020). Dos procedimentos metodológicos, constam: monitoramento dos anúncios; acesso ao banco de dados de controle de notificações da Caixa Econômica Federal; e mapeamento de uso do solo dos conjuntos. A pesquisa visa contribuir contemplando diferentes escalas analíticas: da unidade da federação (estado do Rio Grande do Norte), da Região Metropolitana de Natal (RMN) e de municípios de porte médio (a cidade de Mossoró), com o mesmo prisma metodológico.*

**Palavras-chave:** política habitacional; comercialização; Programa Minha Casa Minha Vida; ideologia da casa própria; Rio Grande do Norte.



## Introduction

We put wishes, utopias and developments into the basket of dreams which are difficult to execute. Owning a home for the Brazilian population is like a dream. First, it consolidates itself as desire and aspiration; then, as the difficulties for access. Socially produced and nurtured, the desire for their “own” home is used as a mobilization tool by government programs as well as by the real estate market (Barlow and Duncan, 1988; Cobos, 1987; Bolaffi, 1982; Arantes and Fix, 2009) and by the media in general (Ritter and Gonsales, 2017). Owning a home is an expensive commodity, with peculiar characteristics in production and consumption (Valença, 2003). The indispensability of the land and the imperative of location make the house their ticket to access the city (Ribeiro, 1996).

State intervention on housing policy in Brazil historically has the “ownership policy” as its main instrument for solving the housing problem, demonstrating a forthright alliance between the ‘fight’ against the housing deficit and civil construction (Azevedo, 1988; Andrade and Azevedo, 1982; Medeiros, 2004). The Retirement and Pensions Institutes (Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs) were pioneers in promoting housing to the working class from 1937 to 1964, but only selectively, attending to those insured by the institutes (Bonduki, 1998). The first national body was created in 1946 with the Fundação da Casa Popular, exclusively focused on the provision of housing to low-income populations. This role was taken over by the National Housing Bank (Banco Nacional de Habitação) (1964-1986), being concurrently created with the National Housing System (Sistema Nacional

de Habitação) which had savings accounts from the Brazilian Society of Savings and Loans (Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo – SBPE) and the Guaranteed Fund for Service Time (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) as the main sources of funding for housing policy (Andrade and Azevedo, 1982; Arretche, 1999; Valença, 2001, and others).

These topdown policies received several criticisms, essentially being based on the policy model which used the housing deficit as its justification, but which did not reach the goals set in its execution (Bonduki, 1998; Maricato, 1979; Bolaffi, 1982; Azevedo, 1988). The deficit is in the agenda, but these actions are only carried out on the “edges” in their implementation. Another recurring criticism is based on the agency of the housing problem by civil construction, which guides its actions on the extracts of solvable demand, in which the ceiling (income limit in the programs) becomes the floor, meaning only the higher income extracts access the policies (Cardoso, 2003; Maricato, 1983).

Thus, the “My House My Life” Program (Programa de Minha Casa Minha Vida – PMCMV) was created in 2009 following the same response model to the housing issue in Brazil, regulated by law n. 11,977/2009, in force until August 2020. The program included families in four income brackets. The properties destined for range 1, which comprised families with a monthly income of up to R\$1,800.00 and which is the focus of this analysis, cover some specificities. The commercialization (sale and lease) and assignment of such properties are prohibited during the entire financing period, which is for ten years, except upon full payment. There is a fiduciary alienation

clause (ownership retention of the property) in the PMCMV financing agreement, in which it is stated that the Residential Lease Fund (Fundo de Arrendamento Residencial – FAR), the fiduciary creditor, has indirect ownership of the property while the property is financed. It is only after the settlement is made that the beneficiary, called the trustee, can integrate the asset into their patrimony. Another factor that should be highlighted is the subsidy contribution of up to 95% of the property value destined for the population belonging to the income range analyzed herein. The subsidy policy is added to the fulfillment of conditions, namely admission and permanence in the program. Failure to comply with the conditions may lead to the loss of the property and the impossibility of participating in new program actions. The condition of permanence in the property for at least ten years for beneficiaries of the PMCMV range 1 implies that the subsidy is no longer available if there is commercialization before the end of this period, and it is necessary to pay the entire value of the property.

By structuring itself on a commodification model of the good, Cardoso, Jaenisch and Aragão (2017) state that the PMCMV stimulates an exchange value of housing, given that “once transferred, the good has a market value, which would allow the beneficiary to capitalize on the amount monetarily, transferring it to another person” (pp. 42-43). Thus, if on the one hand the subsidy of up to 95% linked to ten years of permanence has the objective of preserving the social function of the PMCMV, on the other hand it removes one of the central attributes of the housing good, namely its mercantile character, limiting the right of ownership over the property.

Despite the prohibition of commercialization, research on the results of the PMCMV in several cities in Brazil (Rufino, 2015; Pequeno and Rosa, 2015; Chaves, 2019) have shown the existence of commercialization procedures by the beneficiaries of properties in range 1, even during the financing period, through informal negotiation means. The hypothesis is that, even with the contractual clauses of permanence in the property (for at least ten years), the lower income population ends up selling the properties due to typology inadequacies and/or difficulties in being inserted into a new location, or even uses them as a bargaining chip to purchase other goods to meet immediate needs.

This article analyzes the scenario of sale and/or lease of properties in the “Minha Casa Minha Vida” Program – range 1 (2009 to 2020), considering variables such as time, urban insertion and typology. The study aims to contribute to the debate about social housing, expanding the analyzes and evaluations carried out on the, contemplating different analytical scales: from the federation unit (state of Rio Grande do Norte), from the Metropolitan Region of Natal (RMN) and from a medium-size municipality (the city of Mossoró) with the same methodological prism.

The next topic presents the methodological design with a description of the steps and procedures performed. In turn, the PMCMV in the state of Rio Grande do Norte is presented, highlighting the number of developments and housing units received throughout the state, and highlighting the municipalities covered by the program. The article discusses the legal norms that prohibit the commercialization of properties in range 1, as well as the supply and commercialization

vehicles used and the main agents that operate in this market. Finally, it analyzes the cities and developments in which the sale and lease of real estate took place, considering the time, location and housing typology factors in different contexts.

## Methodological design

This article presents the main results of a study with the following procedures: a) monitoring ads for sale or rent of range 1 real estate, having the state of Rio Grande do Norte (RN) in the Northeast of Brazil as its empirical focus; b) the control of notifications from the Caixa Econômica Federal (CEF); and c) mapping the land use and occupation of the program sets in the RMN and Mossoró, constituting the two locations where the program is most active in the state of RN. The study starts from the Estúdio Conceito research group database from the Department of Public Policies of the Federal University of Rio Grande do Norte for the years 2016 to 2020 to obtain the results of monitoring the commercialization of range 1 properties.

Information available on OLX (a classified ad website on the internet present in 118 countries) and the Facebook Marketplace platform were used to collect online ads. The frequency of access to the website was once a week, covering the period from December 2016 to August 2020. The collected ads were systematized in data sheets, highlighting the operation of each ad (sale or rent) and its respective value, characteristics of the properties, type of advertiser (individual or real estate agent), typology (house or apartment), location and justification used

in the advertisement, making it possible to understand the real estate dynamics in which the residences are inserted, as well as to approach the motivations and residents' needs when giving up the property obtained through the program. In addition, published photos, description and details of each ad were collected. The files were also numbered according to the tabulation in the data sheet. Continuous developments (separated only by a wall) were grouped and identified by location. The database systematization makes it possible to use it for other research and/or expansion of the conducted survey.

The study is also based on the control of notifications from Caixa Econômica Federal, which registers the types of complaints about irregularities practiced by the beneficiaries of the program. Access to the database made it possible to identify the enterprises in which the most complaints occurred, verifying whether there is a relationship with the amount of online classifieds collected.

Finally, another empirical field research stage was carried out in the RMN and Mossoró. This phase consisted of mapping the land use and occupation of the properties delivered by the PMCMV, identifying the use of each property in the complex (initially designed as a residence) based on pre-defined typologies. The mapping aimed to answer the various questions about the socio-spatial dynamics that have occurred and have been occurring in those locations since the emergence of housing developments. Thus, in addition to changes in use and occupation, it also reveals the diversification of the internal space of the complexes, which now house new housing typologies, provision of services, commerce and other uses (Medeiros, 2017).

Monitoring made it possible to follow the process, analyzing how the time, urban insertion and housing typology factors act in greater commercialization scenarios of PMCMV range 1 properties in the state of Rio Grande do Norte.

## The commercialization of PMCMV range 1 properties

The sale of properties resulting from housing policy did not exclusively occur in the PMCMV. Valladares (1978) pioneered research in Brazil on the context of real estate commercialization owned by Banco Nacional da Habitação built in the 1960s. Through an assignment of rights, the resident benefiting from the property transferred its ownership to a third party, who, in addition to paying an amount at the time of purchase, assumed the remaining installments of the house.

Although the PMCMV establishes that its objective for range 1 is to provide adequate housing for the low-income population and defines a period in which the property must only be used for housing the beneficiary family, the reality observed in developments in this range shows that this is not effective. Surveys carried out in several Brazilian cities show properties intended for sale or rent during the financing period. Authors such as Rufino (2015) and Nascimento et al. (2015) highlight that one of the causes of the sale of properties in range 1 is associated with economically vulnerable families who previously did not have the costs that the new housing requires. If the closed condominium format is unfeasible for economically

disadvantaged families, it contradictorily arouses the interest of a population which links the closed condominium format to the feeling of security (Pequeno and Rosa, 2015). Other reasons are also associated with the sale or lease of real estate, such as the location of the developments, which in many Brazilian cities are located on outskirts far from work and access to basic services and infrastructure. Social conflicts, groups taken by violence, size and typologies are also evidenced as factors that drive the commercialization of real estate.

A case study carried out in the state of Rio Grande do Norte identified that the PMCMV range 1 covered 11 municipalities, totaling 33 developments and 14,694 housing units (HUs) delivered until 2017, according to Chart 1. Of the 16 municipalities which compose the RMN, nine received housing units subsidized by the program. Parnamirim and São Gonçalo do Amarante are the cities which received the highest number of HUs in the RMN. Outside the RMN, where housing production intensified, only the municipalities of Mossoró and Assú were awarded with developments in range 1. The vertical typology represents 47.8% of the HUs delivered for range 1 in RN. The oldest developments in the state were delivered in 2011. Therefore, all were still in the financing period in 2021, comprised of 120 months.

The program's conditions in the second phase of the PMCMV, which began in 2011, included a ban on the sale or rent of properties in range 1. The prohibition of commercialization by the beneficiaries of housing units received under the PMCMV range 1 is expressed in articles 6A and 7B of the legislation that regulates the program, law n. 11,977/2009. These rules are also

Chart 1 – PMCMV developments range 1 delivered until 2017 in RN by municipality

Municipality	Development	Type	Year delivered	HUs	HU by municipality
Ceará-Mirim	Residencial Natureza	House	2011	1,155	1,155
Extremoz	Residencial Jardins de Extremoz I, II, III e IV	House	2011	790	790
Macaíba	Residencial Minha Santa Residencial Manoel Dias Residencial Campinas	Apartment	2012	500	1,443
		House	2013	540	
		House	2015	403	
Monte Alegre	Residencial Esperança Residencial Novo Monte	House	2013	169	519
		House	2015	350	
Natal	Residencial Vivendas do Planalto Residencial São Pedro Residencial Village de Prata	Apartment	2014	896	1,992
		Apartment	2016	200	
		Apartment	2018	896	
Nísia Floresta	Residencial Clóvis Ferreira da Silva Residencial Alto da Floresta Residencial Alto do Coqueiral	House	2013	199	618
		House	2013	184	
		House	2014	235	
Parnamirim	Residencial Nelson Monteiro Residencial Waldemar Rolim Condomínio Vida Nova Residencial América I Residencial América II Residencial Terras do Engenho I Residencial Terras do Engenho II Condomínio Ilhas do Pacífico Condomínio Ilhas do Atlântico	Apartment	2011	352	4,224
		Apartment	2011	496	
		Apartment	2012	464	
		Apartment	2012	496	
		Apartment	2012	496	
		Apartment	2013	496	
		Apartment	2013	496	
		Apartment	2016	496	
São Gonçalo do Amarante	Residencial Jomar Alecrim Residencial Dr. Ruy Pereira I, IV, V e VI Residencial Padre João Maria	House	2011	305	1,849
		Apartment	2016	1,200	
		House	2017	344	
Mossoró	Residencial Mons. Américo Simonetti I e II Residencial Santa Júlia Residencial Jardim das Palmeiras Residencial Maria Odete Rosado	House	2012	803	2,433
		House	2016	376	
		House	2016	410	
		House	2017	844	
Assú	Residencial Irmã Lindalva	House	2012	406	406
São José de Mipibu	Monte Pascoal	House	2015	161	161

Source: authors' own elaboration based on CEF data, 2018.

reproduced in Caixa Econômica Federal documents, which are signed by the range 1 beneficiaries, such as the Private Purchase and Sale Instrument and the Beneficiary's Declaration. By signing the latter, in addition to declaring other requirements, the beneficiary declares "to be aware that the property now acquired is intended for the residence of the acquirer(s), not being able to rent or assign it" (Brasil, 2009).

In addition to commercialization, the Private Purchase and Sale Instrument highlights abandonment of properties among the causes which can cause the beneficiary to incur early maturity of the debt. Early maturity of the debt consists of completion of the contract before the deadline, with the total value of the property being charged in advance to the beneficiary, meaning the value of the property without the subsidy conceived of up to 95%. If the owner cannot pay this amount, the property is reappropriated by the Caixa Econômica Federal.

However, even with all the provisions of the contract and the law that regulates the program, commercialization appears in the Caixa Econômica Federal notification database, which records various types of complaints about irregularities committed by the program's beneficiaries. The CEF received a total of 1,757 complaints (considering abandonment, commercialization, irregular works, commercial use, etc.) between 2012 and 2018 in the state of Rio Grande do Norte, especially Mossoró and Parnamirim, which together account for 70% of the complaints (see Table 1).

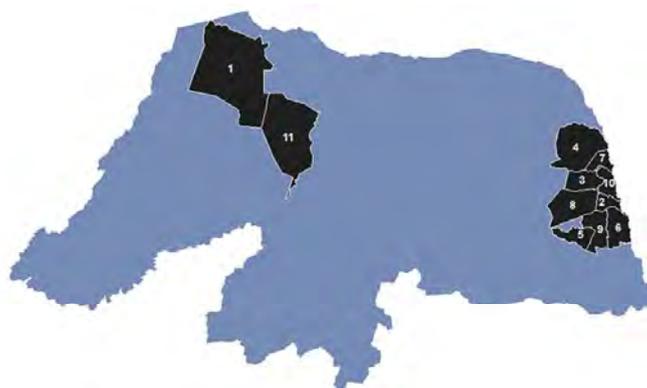
A total of 394 advertisements were identified in the continuous collection process of online classifieds for properties in range

1 of the PMCMV in RN, distributed in eight cities, as shown in Figure 1. The highest number of commercialization cases appears in 2020, with 108 advertisements (30.7%). The commercial sales operation predominates in all analyzed periods, representing 85.8% (338) of the state's advertisements, against 12.9% (51) of leasing. The data show that the most commercialized typology is apartments, accounting for 74.1% of the ads collected. Regarding the spatial distribution of the ads collected, Parnamirim leads (46.9%), followed by Mossoró (20.3%) and Natal (19.0%). Together, these municipalities concentrate 86.3% of the total ads collected. These data converge with the CEF complaint database for the cases of Mossoró and Parnamirim, as the municipalities that received the most complaints about irregularities committed by program beneficiaries.

The insertion of residents in the mercantile logic can not only be observed in the act of selling the properties, but also in the description of the advertisements, in which the advertisers show the potential to earn differential income with the property, such as the use of corner properties for insertion of commercial activity: "I am selling a house in Santa Júlia [...] it is a great corner to place a store or a mineral water point" (Publication 39, 2018); and "I sell or exchange "Minha casa Minha vida" apartment transfers [...] great investment for anyone who wants to earn money from rent" (Publication 23, 2020). As discussed, in addition to being useful for the family that uses it, the property has a high value in the goods market, and this exchange value appears as an opportunity to fulfill other needs such as the acquisition of a car. Owners were identified in the ads collected who declared

Table 1 – Number of complaints by municipality of Rio Grande do Norte in the period from 2012 to 2018

Municipality	PMCMV range 1 HUs	Nº of complaints	% of the total of complaints	% proportional to the number of units delivered
1. Mossoró	2,433	675	38,42	27,74
2. Parnamirim	4,224	558	31,76	13,21
3. São Gonçalo do Amarante	1,849	231	13,15	12,49
4. Ceará-Mirim	1,155	95	5,41	8,22
5. Monte Alegre	519	84	4,78	16,18
6. Nísia Floresta	618	38	2,16	6,14
7. Extremoz	790	29	1,65	3,67
8. Macaíba	1,443	27	1,54	1,87
9. São José do Mipibu	161	17	0,97	10,55
10. Natal	1,096	2	0,11	0,18
11. Assú	406	1	0,06	0,24
Overall total	14,694	1,757	100,00	–



Source: authors' own elaboration based on the Caixa Econômica Federal database of complaints, 2019.

Figure 1 – Spatial distribution of ads collected in Rio Grande do Norte (2016-2020)



Source: authors' own elaboration in 2021.

that they accepted a car as a means of payment for the property. In some cases, demand for the car was reported for use as a work tool.

The irregular sale of properties is carried out through informal negotiation means, according to which the operation is carried out without the consent of the financing body, with a “drawer contract”. It is an assignment of rights contract that does not act as an instrument of direct ownership, but can be evidence of possession in an adverse possession action (Ruzyk and Frank, 2011). Furthermore, even though it is an informal contract, the fact that many peripheral real estate transactions are not legal or officially recognized does not detract from their capitalist character (Santos, 1980). This reflects Abramo’s (2007) discussion: if the informal market cannot be supported by laws, it creates its own regulatory institutions. For the author,

the informal market would thus have its informal institutions, which would guarantee the market functioning (ibid.).

It was observed that the agents who publish on the online advertisement platform are the owners of the housing units; only one advertisement published by a real estate company was identified. It was also possible to identify the disclosure of commercialization through sales signs on the facade of the properties during the field research carried out in each development. However, these signs were not associated with any specific real estate agent or realtor. Thus, beneficiaries have adopted marketing strategies based on a combination of virtual and face-to-face dissemination methods. We highlight the possibility of increasing access by future owners and tenants that the use of online platforms can provide.

Figure 2 – PMCMV apartment for sale advertisement



Figure 3 – Apartment for sale ad detail



Source: Estúdio Conceito research group in 2018.

There is a concern that with the sale of properties in range 1, there is a deviation from the social purpose of the program. Questions are asked about the origin of the population that settles in these enterprises, whether they belong to the same income bracket as the beneficiary population or whether there is an appropriation of these enterprises by classes with greater purchasing power. As verified in the survey of both spatial scales analyzed, the fact that the advertisements are only published by property owners and not by formal real estate agents, added to the fact that the transactions are carried out through a “drawer contract” indicates that there is no operationalization of the commercialization process by the formal real estate market. But what factors have caused the dream of home ownership to be suppressed, causing beneficiaries to dispose of their properties? Do these factors exert the same weight in all localities?

According to Rufino (2015) who analyzed the results of the PMCMV in six states, the sale of properties still in the financing period is above all associated with families that are more economically vulnerable. Access to formal and adequate housing through property ownership can no longer represent the realization of a dream and becomes an impasse for some families. The new housing comes with expenses such as urban services, which were mostly irregularly accessed in the previous housing, such as water, energy, gas (ibid.). It also brings with it new expenses that were not part of the lives of most families, such as the installment of the property financing received, and condominium fees in cases where they are charged. Thus, for Rolnik et al. (2015, p. 415), commercialization practices can be translated as a reflection of the private property model adopted by the program, as well as the mistaken view that only access to

formal housing, disconnected from a social protection network, is enough for fulfilling the right to housing.

Pequeno and Rosa (2015) find that the program's properties in Fortaleza/CE have also been the target of sales and rental transactions. For these authors, the bad location of the enterprises, far from the workplace, is the main motivation for this commercialization. The poor insertion of housing developments is included in the "basket" of expenses of beneficiaries in range 1 by contributing to an increase in their transport expenses. Fernandes (2019) evaluated all the costs involved in this new housing model for beneficiaries of the PMCMV in an RMN enterprise, comparing the income of families with existing expenses. Thus, the precarious urbanization scenario with the absence of services, shops and job offers in which housing developments are inserted makes it difficult for the most vulnerable families to stay in their new housing, both in terms of time spent, especially in commuting from home to work, as well as increased transport costs. In this study, the direct implications of apartment-condominiums were not explored, configuring a relevant research agenda.

Informality, illegality and irregularity in the ways of inhabiting are mainly present in large Brazilian metropolises, especially affecting the population with lower purchasing power, who see these arrangements as the only access option due to not being able to access land and/or housing through the formal housing market. Although it is concentrated on the poorest population, illegal/informal access to land and housing also affects other segments of the population and is not

restricted to the poor. Smolka (2003) states that illegality rates are higher than poverty rates, demonstrating that urban poverty is not enough to explain informality in its entirety, as the illegal and informal go beyond informal settlements. There are several levels of illegality and a diversity of irregularity.

Considering the illegality of buildings and urban planning, Maricato (1995) states that "the illegal use of land and the illegality of buildings in urban areas affect more than 50% of construction developments in large Brazilian cities, if we consider the legislation on land use and occupation, zoning, land subdivision and building" (p. 9). According to Fernandes (2007), this rate varies between 40% and 80% in relation to the urban population of large Brazilian cities, making illegality in the production forms of urban space more the rule than the exception. Thus, for both the population served by the PMCMV, which by passing on the properties received may result in their return to inappropriate housing, and for those who were not covered by the program who will access these properties irregularly, being in formality or informality does not appear as a decisive factor due to the conditions in which illegality/irregularity is permissible in the Brazilian urban space. Thus, the irregularity does not inhibit those who sell or buy these properties.

The study of the informal market for PMCMV properties range 1 constitutes an important tool for understanding the forms of access to housing and allows a significant understanding of the production and reproduction process of housing informalities in intra-urban spaces and within the scope of the low income population. It also contributes

to understanding the distortions between the design and implementation of housing policies (Lotta, 2019).

In the following topic, the irregular/informal negotiations of PMCMV properties range 1 in the cities of Rio Grande do Norte with the highest number of commercial transactions will be analyzed, notably Parnamirim, Natal and São Gonçalo do Amarante which compose the RMN, and Mossoró, seeking to explore the scenarios in which these commercializations occur.

## The highest number of commercialization scenarios

A total of 11 municipalities in Rio Grande do Norte were awarded with the construction of PMCMV range 1 housing units. All municipalities have notifications in the CEF database, with the municipalities of Mossoró and Parnamirim being those with the most complaints of 38.42% and 31.76%, respectively. Moreover, eight municipalities showed sales of these properties in the online

collection of publications, again being led in absolute numbers by Mossoró (20.30%) and Parnamirim (46.95%), followed by Natal (19.04%) and São Gonçalo Amarante (5.84%).

An analysis of the production characteristics of the PMCMV in the analyzed municipalities enables placing it in relation to the general dynamics of production in the country. The national proportion of units delivered in range 1 in the FAR modality in relation to the housing deficit within the population from zero to three minimum monthly salaries (MS), was 23.7% (Fundação João Pinheiro, 2019). This proportion is lower than those presented by the municipalities in question. The HUs delivered for range 1 until the year 2017<sup>1</sup> represent overcoming 99% of the housing deficit of São Gonçalo do Amarante, a municipality with the lowest average household income per capita among those analyzed (IBGE, 2010). This rate was 77.7% in Parnamirim, and 42.3% in Mossoró. Only the state capital, Natal, presented a lower proportion than the national rate, in which the HUs delivered by the program until the year 2017 are equivalent to only 9.5% of the capital's deficit (Chart 2).

Chart 2 – Characteristics of PMCMV production (FAR mode) in Natal, Mossoró, Parnamirim and São Gonçalo do Amarante, RN, Brazil

Municipality	Population (2010)	Average household income per capita	HUs delivered (2017)	HU proportion by housing deficit (0-3 MS)
Natal	803,739	921.29	1,992	9.5%
Mossoró	259,815	590.33	2,433	42.3%
Parnamirim	202,456	833.82	4,224	77.7%
São Gonçalo do Amarante	87,668	359.96	1,849	99.0%

Source: authors' own elaboration in 2022, from SisHab (2021), IBGE (2010) and the Fundação João Pinheiro (2010).

The research regarding the RMN shows that the municipalities which present the most ads mostly have vertical housing typology and the location in less privileged urban insertions of the city, with precarious access to services and basic urban infrastructure. The typology in the municipality of Mossoró is not a conditioning variable, since all the housing units delivered were houses. However, the distant and precarious location is a prominent factor in the developments which present higher commercialization rates, as well as the age (time of construction) of the housing complex, meaning that the number of properties offered for sale and/or lease in more recent developments is higher than in older ones.

## Commercialization of PMCMV properties – range 1 in the RMN

The RMN received 11,855 HUs from the PMCMV, making up 80.6% of the housing production in the state. Of these, 36% are located in Parnamirim, 16% in São Gonçalo do Amarante and 9% in the capital, Natal. A total of 283 advertisements were collected in these municipalities, which represents 71.8% of the total advertisements referring to RN (see Chart 3). Parnamirim is the municipality with the most advertisements. The most used platform for advertising classifieds in these municipalities was the OLX website (72% of ads).

Chart 3 – Parnamirim, Natal and São Gonçalo do Amarante advertisements by development – 2016-2020

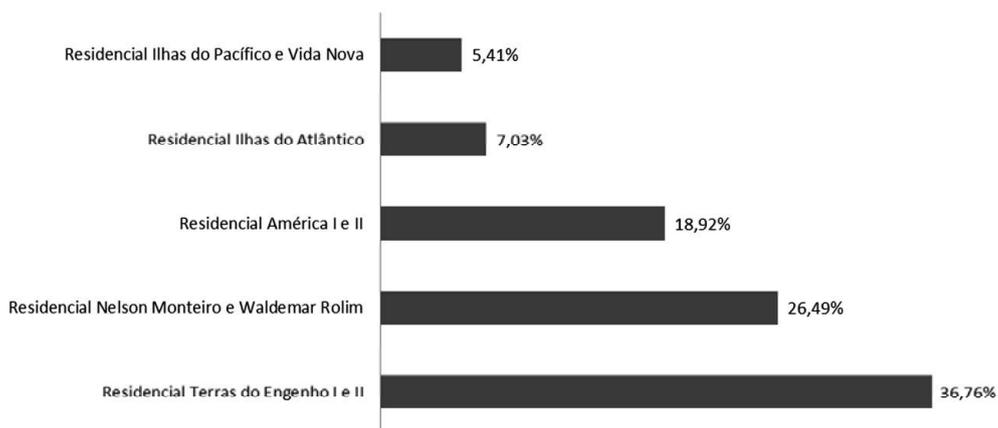
Municipality	Development	Type	Nº of adss	Ads by municipality
Parnamirim	Residencial Terras do Engenho I e II	Apartment	68	185
	Residencial Nelson Monteiro e Waldemar Rolim	Apartment	49	
	Residencial América I e II	Apartment	35	
	Residencial Ilhas do Atlântico	Apartment	13	
	Residencial Ilhas do Pacífico e Vida Nova	Apartment	10	
	Not identified	Apartment	10	
Natal	Residencial Vivendas do Planalto	Apartment	64	75
	Residencial Village de Prata	Apartment	11	
São Gonçalo do Amarante	Residencial Ruy Pereira I, IV, V e VI	Apartamento	18	23
	Residencial Padre João Maria	House	3	
	Residencial Jomar Alecrim	House	2	

Source: authors' own elaboration in 2020.

All the developments in Parnamirim had advertisements published. Residencial Terras do Engenho I and II concentrate the largest number of ads collected, with a total of 36.7% of the ads in the municipality (see Graph 1). Residencial Nelson Monteiro and Waldemar Rolim are in second place with 26.5%, followed by Residencial América I and II with 18.9%. Terras do Engenho I and II and América I and II are the most distant and disconnected from the urban fabric, with low connectivity with other neighborhoods (Rodrigues, 2018). In turn, Residencial Nelson Monteiro and Waldemar Rolim are located in an area of real estate appreciation with a consolidated road network, close to the city center and with good connectivity to other neighborhoods, with minimal infrastructure and services in its surroundings

In addition, 85.3% of the ads in Natal refer to the Residencial Vivendas do Planalto, located in the Planalto neighborhood. A total of 448 of the 896 housing units in this development were intended for families residing in the settlements called 8 de Outubro, Monte Celeste and Anatólia. The residence is located in a low-density area with large urban voids around it, which together with a road system still under development, makes connectivity with other areas of the city difficult (ibid.). In addition to this development, the program delivered the Residencial São Pedro in Natal in the neighborhood of Ribeira in 2017, one of the oldest and most consolidated in the city. This development was intended for the resettlement of families who resided in the Maruim favela, located in the same neighborhood. The residential

Graph 1 – Online advertisements of Parnamirim developments



Source: authors' own elaboration in 2020.

installation took place in a location that had good infrastructure provision in dense and consolidated areas. Next, the Village de Prata residential units were delivered in 2018, which has 11 commercialization advertisements, which represents 14.7% of what was collected for Natal.

All the developments in São Gonçalo do Amarante had advertisements published. The Residencial Ruy Pereira has the highest number of ads collected in the municipality (78.3%), followed by the Residencial Padre João Maria delivered in 2017. The Residencial Jomar Alecrim, together with Ruy Pereira, has a strong dependence on commuting to the center for access to equipment, commerce and daily services. Both developments share the same road network with precarious infrastructure, low connectivity with other neighborhoods and low attractiveness for non-motorized travel (ibid.).

The data indicate that housing typology and location are the factors which have the greatest relationship to sales and rental transactions in the Metropolitan Region of Natal. The developments with the highest number of ads are apartments. Through the Residencial Jomar Alecrim and Ruy Pereira, the case of São Gonçalo do Amarante demonstrates that even though there are developments of both types (horizontal and vertical), and with similar characteristics in terms of location, with low connectivity with other neighborhoods (Rodrigues, 2018), residential apartments are the most frequent

in the ads. Thus, inadequacy of the typology to the profile of the beneficiary population is evidenced. This characteristic can be observed through advertisements found in classifieds in which the beneficiary wants to exchange the apartment received by the program for a house: "I will exchange an apartment for a house [...] Reason for the exchange is my husband works with carpentry" (Publication 131, 2020).

The bad location showed an influence on the disposition of properties on the market. The exception is the Residencial Waldemar Rolim and Nelson Monteiro, which are located among the best urban insertions in the RMN. Other developments which also have privileged locations, such as the Ilhas do Pacífico and Vida Nova condominiums, which are located in an intensely dense neighborhood and with satisfactory connectivity to the rest of the city of Parnamirim (ibid.), do not appear with the same frequency in the published advertisements as Residencial Waldemar Rolim and Nelson Monteiro, located in the same city.

Time does not appear as a determining factor, since the oldest developments, such as the Residencial Waldemar Rolim and Nelson Monteiro in Parnamirim delivered in 2011, to the most recent such as the Residencial Ruy Pereira in São Gonçalo do Amarante delivered in 2016, and the Residencial Village de Prata in Natal delivered in 2018, present significant numbers of commercialization announcements.

## Commercialization of PMCMV range 1 properties in Mossoró

The municipality of Mossoró received 2,433 HUs from the PMCMV and thus appears as the third municipality with the highest number of HUs delivered, behind only Parnamirim and the capital. All the HUs built in Mossoró are horizontal typology. A total of 80 advertisements were collected in the marketing monitoring in the municipality, which represents 20.3% of the total referring to RN (see Table 2). Of these, 84% refer to the sale operation. Unlike what happens in the RMN, the most used platform for advertising online classifieds is Facebook Marketplace (97.5% of ads).

All of the developments in Mossoró had advertisements published. The Residencial Maria Odete Rosado concentrates 58% of the ads collected in the municipality. The Residencial Jardim das Palmeiras is in second place, which was intended for the removal of families who lived in the Tranquilim favela. Both developments are the newest in the

municipality, being respectively delivered in 2017 and 2016. In addition, they are the most distant and disconnected from the urban fabric, with some units of Maria Odete inserted in the rural perimeter.

The Residencial Américo Simonetti I and II and the Residencial Santa Júlia, delivered in 2012 and 2015, are part of the urban fabric of the municipality. Both developments are located close to the housing developments built by Cohab/RN, the Conjunto Abolição, built in four stages (I, II, III and IV), between 1977 and 1983, and the Santa Delmira, opened in 1980. The areas in which the Cohab sets are located currently play a major role in the municipality. According to Beserra (2017), this location in areas adjacent to the Cohab complexes makes the access of residents of Américo Simonetti and Santa Júlia to some services less hostile, in addition to attracting equipment and infrastructure without so many difficulties. This is also the case of Américo Simonetti, where streets were created and linked due to the existence of the Abolição III and IV sets (Beserra, 2017). Américo Simonetti had the highest advertised maximum value

Table 2 – Advertisements in Mossoró by development

Municipality	Development	Type	Year of delivery	Nº of ads	Total
Mossoró	Res. Maria Odete Rosado	House	2017	46	80
	Res. Jardim das Palmeiras	House	2016	17	
	Res. Américo Simonetti I e II	House	2012	10	
	Res. Santa Júlia	House	2015	7	

Source: authors' own elaboration in 2020.

of range 1 properties in the state and the highest average value of R\$90,000.00 and R\$65,000.00, respectively. The Residencial Santa Júlia development presented higher values than those announced in the Jardim das Palmeiras and Maria Odete Rosado developments (Table 3), which demonstrates greater incorporation of exchange value with the consolidation of the residential ones, notably Américo Simonetti and Santa Júlia.

The PMCMV establishes a ceiling per unit built – which in phase 1 of the program ranged between R\$46,000.00 and R\$52,000.00; and in phase 2 between R\$70,000.00 and R\$76,000.00 (Amore, 2015). However, it is important to point out that even if the property in the contract signed between the financing bank and the beneficiary has a value close to the established ceiling, the government subsidy could comprise up to 95% of the debt, which results in a much lower charge for the beneficiary. As a result, the sale of real estate, even in a situation where it is below the value of the fiduciary alienation agreement, can generate gains for the owner when carried out without the consent of the financing bank.

It is noteworthy that most of the ads collected from Américo Simonetti are from the years 2015, 2016 and 2017. Only one ad was collected each year in 2019 and 2020. Moreover, at the MPF-RN (an agency which also receives complaints about irregular marketing practices) there were at least four procedures for investigating complaints in progress in 2013; one of them referred to the Residencial Américo Simonetti (Lucena, 2019). This shows that the residential development was also the target of commercial operations in the past, although it appears less frequently in current advertisements.

Thus, there is a trend in the commercialization of properties in Mossoró. The largest number of commercial transactions occurs after the first years of occupation of the complex. Then commercialization tends to decrease after the first few years with the consolidation of the area in which the residential is located. As an example, the Maria Odete and Jardim das Palmeiras, which are the newest, concentrate the largest number of ads, while the older Américo Simonetti and Santa Júlia developments have a small number of

Table 3 – Advertised values of PMCMV range 1 developments of Mossoró

Development	Min value – R\$	Max value – R\$	Average value – R\$
Américo Simonetti	50,000.00	90,000.00	65,000.00
Jardim das Palmeiras	12,000.00	33,000.00	19,444.44
Maria Odete	7,000.00	30,000.00	11,780.77
Santa Júlia	23,000.00	43,000.00	32,250.00
Total geral	7,000.00	90,000.00	19,173.81

FSource: authors' own elaboration in 2020.

classified, mainly recent ads. Thus, the time factor proved to be an important factor in marketing procedures in Mossoró.

The finding that the commercialization is decreasing with the consolidation of the area in which the residential is located also shows the weight of the location factor in the transactions. This can be seen in mapping land use and occupation in the properties of the complexes (Figures 4, 5, 6 and 7), in which the residential units that are most

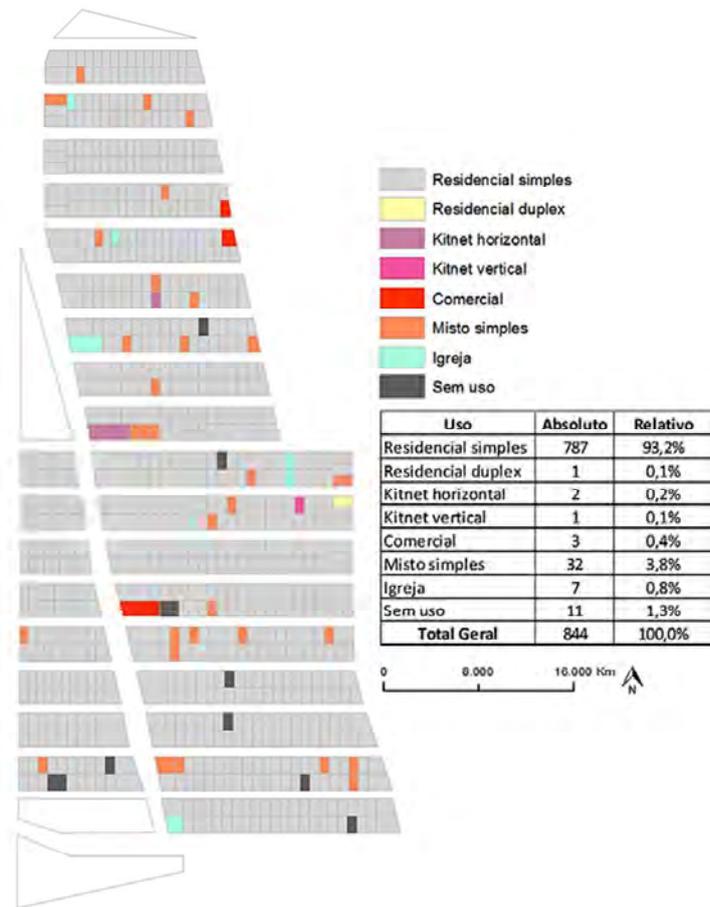
disconnected from the consolidated urban fabric (Jardim das Palmeiras and Maria Odete Rosado) have the highest number of usage changes. Changes in land use in these sets, which are the newest ones delivered by the program, arise as a result of the demand for services and businesses in the location. The percentage of unused housing units in these developments, meaning abandoned, indicates the possibility of commercialization by the owners.

Figure 4 – Mapping of land use and occupation of the Jardim das Palmeiras development



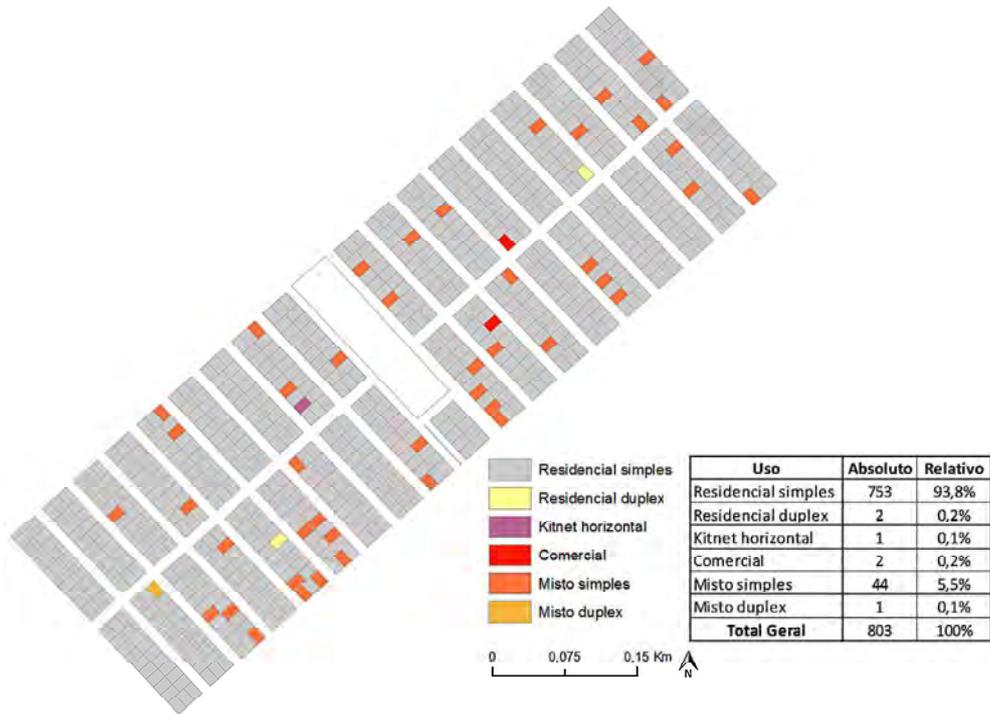
Source: Estúdio Conceito research group in 2020.

Figure 5 – Mapping of land use and occupation of the Maria Odete Rosado development



Source: Estúdio Conceito research group in 2020.

Figure 6 – Mapping of land use and occupation of the Américo Simonetti developme



Source: Estúdio Conceito research group in 2020.

Figure 7 – Mapping of land use and occupation of the Santa Júlia development



Source: Estúdio Conceito research group in 2020.

The advertisements for Jardim das Palmeiras stand out, as well as those for Vivendas do Planalto in Natal. Both cases can be translated as a result of favela removal with a deterritorialization process. When removing a population to a space far from where it previously lived, and with precarious infrastructure, there is a loss of social and economic dynamics of the population with the territory in which work, housing and leisure relationships are developed (Haesbaert, 2005). Thus, a loss of territorial ties and the network of solidarity or community externality (Abramo, 2007) existing in these settlements can act as a driving element for the owner to get rid of their property.

Differently from the case of the municipalities of the RMN, the typology factor does not appear in the conditioning variables in the commercialization scenario of the properties in Mossoró, since all the units of the analyzed sets are horizontal typology. Therefore, the case of Mossoró is important to demonstrate how the informal real estate market of the PMCMV behaves when the available scenario is only of houses, without the presence of vertical type properties.

## Conclusions

This study evidenced the weight that the typology, location and time variables exert on the real estate commercialization scenarios. In looking at the RMN universe, the apartment housing typology proved to have an influence on the real estate sales scenario. The bad location, a characteristic which is the main target of criticism of PMCMV

range 1 properties, was a driving factor for commercialization, both in the municipalities of the RMN and in Mossoró. The exception is the Residencial Nelson Monteiro and Waldemar Rolim, located in Parnamirim. It can be inferred that the location of these developments does not act as a negative variable, but as an opportunity, as they are located in privileged areas with real estate appreciation. Time proved to be an important element in the properties offered by the program in Mossoró, where commercial practices are concentrated in younger developments. This fact was not observed in the cases analyzed in the RMN.

The deterritorialization process proved to be an important variable among the developments destined for resettlement (Vivendas do Planalto, in Natal, and Jardim das Palmeiras, in Mossoró); those built further away from the urban fabric and with precarious infrastructure have more advertisements. When the settlement is removed without a deterritorialization process, as in the case of the residential São Pedro in the city of Natal, it does not appear in the advertisements. Other factors may also interfere with the beneficiary getting rid of their property. In informal conversations, residents report that neighbors sold due to issues related to violence and stigma present in some complexes; the conflict between residents of different income, education and occupation ranges (a diversity that includes garbage pickers, teachers, police officers, day laborers, etc.); to new family arrangements, such as divorce cases; and even the opportunity to sell a high-value asset to meet other needs, such as the purchase of a car and/or motorcycle.

In analyzing the dynamics of this informal market, the commercial sales operation stood out as predominant in all the analyzed residential units. The dissemination of real estate offers mainly occurs with the publication of advertisements on online platforms such as OLX and Facebook Marketplace. The use of online dissemination methods makes it possible to expand access beyond the intraset scale and trust-loyalty relationships, meaning the fact that the property belongs to a friend or relative, as presented by Abramo (2007) as the main mechanism used in informal real estate sales.

The subsidy of up to 95% linked to ten years of permanence results in forced fixation on the developments, disregarding the reality of each family and the possibility of the dynamics of individuals' lives changing and consequently of family needs. This process encourages the emergence of an informal real estate market in areas produced by the State. The growth of housing informality is a phenomenon that is observed in most medium and large Brazilian cities. Although it is one of the main means of access to housing for the low-income population, informal production and reproduction is not a process which is only associated with poverty (Smolka, 2003). Most studies on the development and functioning of the informal real estate market have analyzed the dynamics of this market only in informal settlements. Few analyzes have explored the informal real estate market in formal areas, especially within the scope of a state housing policy, as the present study does. Little is known about the informalization phenomenon of the formal.

The movement of beneficiaries leaving and new residents entering may indicate flaws and challenges in the housing policy aimed at the low-income population. Sale and rent denote the urban processes to which these commercial practices are associated for territorial and urban analysis, such as the appreciation of the area in which the developments are located or the devaluation linked to precarious urban expansion.

By not absorbing the diverse housing needs of the beneficiary population and demanding that families remain in the properties for at least ten years, the program's institutional design ends up indirectly contributing to the reproduction of housing informality within the low-income population. This reproduction of housing informality occurs in both the context of the real estate transaction, meaning in the access to housing, which occurs informally, and in the possibility of families leaving the properties to return to inadequate and even informal/irregular housing conditions. Therefore, the effectiveness of the program in reducing the housing deficit of the low-income population is questioned.

However, new commercialization scenarios will emerge at the end of the 10 years of real estate financing. Commercialization is a veiled matter during the financing period, and when it comes to the sets, it is only the tenant or the new owner. In these circumstances, it is possible to only explore the scenario in which they occur. It will be less difficult to interview the beneficiaries who sold their properties after 10 years in order to understand other reasons not listed in this study.

**[I] <https://orcid.org/0000-0003-0712-6135>**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais  
x.saramedeiros@gmail.com

**[II] <https://orcid.org/0000-0003-3328-1606>**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas, Programa de  
Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais  
carinabmchaves@gmail.com

**[III] <https://orcid.org/0000-0002-3517-7127>**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Departamento de Políticas Públicas, Programa de  
Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais  
maarianaff@gmail.com

**Translation:** this article was translated from Portuguese to English by Christopher James Quinn,  
englishconsultingbrazil@gmail.com

## Acknowledgements

This article is the result of research funded by CNPq, Call MCTIC/CNPq n. 28/2018, process 424447/2018-5, Research Productivity – PQ-2 and was partly financed by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

## Note

(1) Period that comprises the time frame of the study carried out in this research.

## References

- ABRAMO, P. (2007). A Cidade Com-fusa. A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, pp. 25-54.
- AMORE, C. S. (2015). “Minha Casa Minha Vida para iniciantes”. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). *Minha casa... e a cidade: avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- ANDRADE, L.; AZEVEDO, S. (1982). *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação*. Rio de Janeiro, SciELO.
- ARANTES, P.; FIX, M. (2009). *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>. Acesso em: 3 set 2021.
- ARRETCHE, M. T. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, pp. 111-141.
- AZEVEDO, S. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, pp. 107-119.
- BARLOW, J.; DUNCAN, S. (1988). The use and abuse of housing tenure. *Housing Studies*, v. 3, n. 4, pp. 219-231.
- BESERRA, F. (2017). *Diferenciação do espaço e transformações urbanas: expansão da indústria da construção em Mossoró (RN)*. Dissertação de mestrado. Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará.
- BOLAFFI, G. (1982). “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”. In: MARICATO, E. A *produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- BONDUKI, N. G. (1994). Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. xxix, n. 127, pp. 711-732.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade
- BRASIL (2009). Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 2-2.
- CARDOSO, A. (2003). Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro, n. 95, pp. 6-17.
- CARDOSO, A.; JAENISCH, S.; ARAGÃO, T. (2017). *22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CEF – Caixa Econômica Federal (2018). *Banco de dados dos empreendimentos do PMCMV faixa 1*. Rio Grande do Norte, Gerência Executiva de Habitação.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Banco de dados de controle de notificações*. Rio Grande do Norte, Gerência Executiva de Habitação.

- CHAVES, C. (2019). *Quanto vale a minha casa? A comercialização dos imóveis faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Natal*. Dissertação de mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- COBOS, E. P. (1987). *Capital, estado y vivienda en América Latina*. México, Fontamara.
- FERNANDES, A. (2019). *Como fecha esta conta? O caso do Residencial Village de Prata, PMCMV Faixa 1*. Trabalho de Conclusão de Curso. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- FERNANDES, E. (2007). "Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil". In: FERNANDES, E. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília, Ministério das Cidades.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2010). *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=73954>>. Acesso em: 13 abr 2022.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Déficit habitacional no Brasil*. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 13 abr 2022.
- HAESBAERT, R. (2005). Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. *Anais...* São Paulo, pp. 6774-6792.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). *Censo Demográfico*.
- LOTTA, G. (2019). "Práticas, interações, categorização e julgamentos: análise da ação discricionária dos agentes comunitários de saúde". In: PIRES, R. R. C. (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro, Ipea.
- LUCENA, R. (2019). *Imóveis são alugados e até vendidos*. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/imoveis-sao-alugados-e-ate-vendidos/271524>. Acesso em: 9 set 2019.
- MARICATO, E. (1979). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.
- \_\_\_\_\_. (1983). *Indústria da construção e política habitacional*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.
- MEDEIROS, S. R. F. Q. (2004). Moradia x ordem social. *Sociedade e Território*. Natal, v. 16, n. 1/2, pp. 7-20.
- \_\_\_\_\_. (2017). "É periferia?: reflexões sobre a localização dos empreendimentos do MCMV na Região Metropolitana de Natal/RN". In: MARQUES T. S. et al. (orgs.). *As dimensões e a responsabilidade social da geografia*. Porto, Associação Portuguesa de Geógrafos.
- NASCIMENTO, D. M. et al. (2015). "Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na região metropolitana de Belo Horizonte". In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- PEQUENO, R.; ROSA, S. V. (2015). "Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza". In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

- RIBEIRO, L. C. de Q. (1996). *Dos cortiços aos condomínios de luxo*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- RITTER, C.; GONSALES, C. H. C. (2018). BNH e o festival da casa própria. *PIXO-Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*, v. 2, n. 4, pp. 72-89.
- RODRIGUES, D. (2018). *Casa nova, vida nova? Mobilidade urbana nos empreendimentos minha casa minha vida (faixa 1) na região metropolitana de Natal*. Dissertação de mestrado. Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- ROLNIK, R. et al. (2015). "Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo". In: AMORE, C. S.; SHIMBO. L. Z.; RUFINO. M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RUFINO, M. B. C. (2015). "Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos". In: AMORE, C. S.; SHIMBO. L. Z.; RUFINO. M. B. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- RUZYK, C. E. P.; FRANK, F. (2011). Revisitando os direitos reais a partir de sua interface com o direito obrigacional: a importância da relatividade entre os planos real e obrigacional nas relações privadas. *Sequência: estudos jurídicos e políticos*, v. 32, n. 63, pp. 133-158.
- SANTOS, C. N. F. dos (1980). "Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros". In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.
- SISHAB – Sistema de Gerenciamento da Habitação (2021). *Dados de contratação do programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/>. Acesso em: 13 abr 2022.
- SMOLKA, M. O. (2003). "Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução". In: ACSELRAD, H. (org.). *Planejamento e território, ensaios sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro, DP&A.
- VALENÇA, M. M. (2001). *Globabitação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal*. São Paulo, Terceira Margem.
- \_\_\_\_\_ (2003). Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, n. 9, pp. 165-171.
- VALLADARES, L. P. (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar.

Received: October 11, 2021

Approved: March 20, 2022



# 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 eletrônico 2236-9996.

## Direitos e responsabilidades do autor

Os artigos recebidos para publica o deverão ser inéditos, não tendo sido publicado em anais ou enviado a outro periódico simultaneamente.

  imprescindível o envio do Instrumento Particular de Autoriza o e Cessão de Direitos Autorais, datado e assinado pelo(s) autor(es).

Os autores serão comunicados por email da decisão final, sendo que a revista não se compromete a devolver os originais não publicados.

O conteúdo do texto é de responsabilidade dos autores.

Os autores se comprometem a providenciar as altera es sugeridas pelos pareceristas no menor tempo possível, não prejudicando o andamento da revista.

Os autores se responsabilizam pelo envio do texto no idioma inglês, que deverá ser traduzido e revisado por profissionais gabaritados.

A revista não publica texto de graduandos, mesmo que tenham participado da pesquisa. Seus nomes podem ser citados como "colaboradores" ao final do trabalho.

A revista não aceitar  artigos assinados por mais de 3 autores.



## Revisão por pares

Os artigos serão submetidos à apreciação dos membros do Conselho Editorial e de consultores *ad hoc* para emissão de pareceres.

Os artigos receberão duas avaliações e, se necessário, uma terceira. Será respeitado o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas.

A avaliação dos manuscritos segue 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. Os autores devem informar: 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.

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). 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

As referências, que seguem as normas da ABNT adaptadas pela Educ, deverão ser colocadas no final do artigo, seguindo rigorosamente as seguintes instruções:

### Livros

AUTOR ou ORGANIZADOR (org.) (ano de publicação). Título do livro. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

CASTELLS, M. (1983). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

### Capítulos de livros

AUTOR DO CAPÍTULO (ano de publicação). “Título do capítulo”. In: AUTOR DO LIVRO ou ORGANIZADOR (org.). *Título do livro*. Cidade de edição, Editora.

Exemplo:

BRANDÃO, M. D. de A. (1981). “O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador”. In: VALLADARES, L. do P. (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.

### Artigos de periódicos

AUTOR DO ARTIGO (ano de publicação). Título do artigo. *Título do periódico*. Cidade, volume do periódico, número do periódico, páginas inicial e final do artigo.

Exemplo:

TOURAINÉ, A. (2006). Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado. Dossiê Movimentos Sociais*. Brasília, v. 21, n. 1, pp. 17-28.

### Trabalhos apresentados em eventos científicos

AUTOR DO TRABALHO (ano de publicação). Título do trabalho. In: NOME DO CONGRESSO, local de realização. *Título da publicação*. Cidade, Editora, páginas inicial e final.

Exemplo:

SALGADO, M. A. (1996). Políticas sociais na perspectiva da sociedade civil: mecanismos de controle social, monitoramento e execução, parcerias e financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO. *Anais*. Brasília, MPAS/SAS, pp. 193-207.

### Teses, dissertações e monografias

AUTOR (ano de publicação). *Título*. Tese de doutorado ou Dissertação de mestrado. Cidade, Instituição.

Exemplo:

FUJIMOTO, N. (1994). *A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo. O caso da avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

### Textos retirados de Internet

AUTOR (ano de publicação). *Título do texto*. Disponível em. Data de acesso.

Exemplo:

FERREIRA, J. S. W. (2005). *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/index.html>. Acesso em: 8 set 2005.

## Edições

Todas as edições da Cadernos Metrôpole podem ser consultadas nos endereços:

[www.revistas.pucsp.br/metropole](http://www.revistas.pucsp.br/metropole)

[www.cadernosmetropole.net](http://www.cadernosmetropole.net)

## Rede Observatório das Metr6poles

Estado	Instituiç3o	Coordenador
Baixada Santista	Universidade Federal de S3o Paulo	Marinez Villela Macedo Brand3o
Bel3m	Universidade Federal do Par3	Juliano Ximenes Ponte
Belo Horizonte	Universidade Federal de Minas Gerais Pontifícia Universidade Cat3lica de Minas Gerais	Jupira Gomes de Mendonça Luciana Teixeira Andrade
Brasília	Universidade de Brasília	R3mulo Jos3 da C. Ribeiro Frederico Rosa Borges de Holanda
Curitiba	Universidade Federal do Paran3 Instituto de Pesquisa Econ3mica Aplicada	Madianita Nunes da Silva Rosa Moura
Fortaleza	Universidade Federal do Cear3	Maria Cl3lia Lustosa Costa Luis Renato Bezerra Pequeno
Goi3nia	Universidade Federal de Goi3s	Celene Cunha Monteiro A. Barreira
Maring3	Universidade Estadual de Maring3	William Antonio Borges
Natal	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maria do Livramento M. Clementino
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	L3via 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 Inai3 Maria Moreira de Carvalho
S3o Paulo	Pontifícia Universidade Cat3lica de S3o Paulo Universidade de S3o Paulo	Lucia Maria Machado B3gus Suzana Pasternak
Vit3ria	Instituto Jones dos Santos Neves	Pablo Silva Lira Latussa Monteiro